



Fabiano Toni

# Gestão florestal na Amazônia Brasileira

Avanços e obstáculos em um sistema federalista



**Gestão Florestal na Amazônia brasileira:  
Avanços e obstáculos em um sistema federalista**



Fabiano Toni

# **Gestão florestal na Amazônia brasileira: avanços e obstáculos em um sistema federalista**



Centro para Pesquisa Florestal Internacional, CIFOR  
Centro Internacional de Pesquisas para o Desenvolvimento, CIID/IDRC

Portada: Pablo Pacheco. Propriedade agrícola na Transamazônica, Uruara, Pará.

Edición del texto: Martha Cuba-Cronkleton.

© Todos os direitos reservados. Este pesquisa foi possível pelo apoio financeiro do Centro Internacional de Pesquisas para o Desenvolvimento, Ottawa, Canadá. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida, armazenada em um sistema de recuperação ou transmitida de alguma forma ou meio, seja eletrônico, mecânico, por fotocópia ou de outro modo, sem autorização prévia do CIFOR e do IDRC. As opiniões expressas são dos autores e não necessariamente refletem os pontos de vista do CIFOR, IDRC e seus colaboradores.

Primera edición, marzo de 2006.

DL: 4-1-429-06

**Producción:**

Plural editores

Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador

Teléfono: 2411018 / Casilla 5097, La Paz – Bolivia

Email: plural@accelerate.com

*Impreso en Bolivia*

# Conteúdo

Lista de Siglas .....	7
Apresentação.....	9
1. Introdução .....	11
2. Amazônia: Ocupação Territorial.....	15
1. Unidades de Conservação .....	16
2. Terras Indígenas.....	16
3. Terras privadas .....	18
3. O Setor Florestal na Amazônia.....	21
1. Caracterização .....	21
2. Problemas do setor .....	23
4. Marco Institucional e Jurídico para a Gestão das Florestas.....	27
1. Meio ambiente e florestas na Constituição.....	27
2. Código Florestal.....	28
3. Repartição de poderes entre os entes federativos .....	29
5. Obstáculos e Estímulos à Descentralização .....	33
1. Centralização e descentralização: tendências históricas .....	33
2. Situação fiscal dos Municípios .....	34
3. Situação política e poder local.....	37
4. Políticas indutoras .....	41
6. Gestão Descentralizada .....	43
1. Governos estaduais e política florestal .....	43
Política florestal no Acre.....	46
Política florestal no Amazonas .....	48
Política florestal no Pará.....	51
Política florestal nos Estados: Um balanço crítico.....	53
2. Gestão florestal municipal .....	54
Experiências municipais.....	56
Fortalecimento da capacidade local .....	60
7. Conclusões.....	63
8. Prioridades de Pesquisa e Oportunidades de Atuação.....	67

Anexo 1 Tipos de Unidades de Conservação .....	69
Bibliografia .....	71
Índice de Tabelas	
Tabela 1: Distribuição das terras na Amazônia Brasileira .....	15
Tabela 2: Posse de terras privadas na Amazônia Legal .....	19
Tabela 3: Evolução do setor madeireiro na Amazônia 1998 - 2004.....	22
Tabela 4: Evolução do marco normativo do manejo florestal na Amazônia .....	29
Tabela 5: Evolução da arrecadação tributária das esferas de governo, entre 1998 e 2002. ....	37
Tabela 6: Municípios com conselhos municipais de meio ambiente nos Estados da Amazônia .....	41
Tabela 7: Gestão Florestal nos Estados da Amazônia.....	45
Tabela 8: Estruturas Político-Administrativas Ambientais em Municípios dos Estados que Compõem a Amazônia em 2002 .....	55
Tabela 9: Acordos e convênios entre governos municipais e outros órgãos nos Estados da Amazônia .....	61

## Lista de Siglas

APA	Área de Proteção Ambiental
BASA	Banco da Amazônia
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
CONAM	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONDIAC	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Rio Acre e Capixaba
DFID	Department for International Development, (governo Britânico);
EMATER	Empresa Paraense de Assistência Técnica e Extensão Rural.
FEPI	Fundação Estadual de Política Indigenista (Amazonas)
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FNO	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA	Instituto Brasileiro Do Meio Ambiente E Recursos Naturais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IMAC	Instituto Acreano de Meio Ambiente (Acre)
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPAAM	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Amazonas)
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre Serviços,
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OEMAS	Órgãos Estaduais De Meio Ambiente
PA	Projeto de Assentamento
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista
PAF	Projeto de Assentamento Florestal
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PGAI	Projeto de Gestão Ambiental Integrada
PMFSPS	Plano de Manejo Florestal Sustentável com Procedimentos Simplificados
PPG7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
RPPN	Reservas Particulares do Patrimônio Natural
SDS	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Amazonas)

SEATER	Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural (Acre)
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECTAM	Secretaria Executiva de Ciência Tecnologia e Meio Ambiente (Pará)
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPROF	Secretaria de Extrativismo e Agricultura Familiar (Acre)
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SPRN	Subprograma de Políticas de Recursos Naturais
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus.

## **Apresentação**

Este documento apresenta os resultados do estudo “Descentralização Florestal na América Latina: Olhando para o Futuro”, realizado pelo Centro de Pesquisa Florestal Internacional (CIFOR) com financiamento do International Development Research Center (IDRC/ Canadá). Desde a década de noventa, vários países da América Latina têm se dedicado a promover a descentralização administrativa, financeira e política dos estados nacionais para os níveis de governo mais abaixo na hierarquia territorial, que na maioria dos países corresponde ao governo municipal. Ainda que empreendendo maiores esforços na descentralização dos serviços sociais (educação e saúde, por exemplo), gradualmente se há dirigido maior atenção à descentralizar a gestão dos recursos naturais e, particularmente, dos florestais.

O CIFOR tomou interesse neste tema, principalmente em analisar os im-

pactos que o processo geral de descentralização, e particularmente da gestão florestal, têm tido no manejo dos recursos florestais e na distribuição de benefícios econômicos derivados deste aproveitamento para todos os atores que dependem das florestas. A realidade da descentralização florestal tem levado a resultados bastante diversos. Nesse sentido, o CIFOR tem se interessado em estudar quais são as condições que explicam por que somente em alguns casos se chegou a obter resultados positivos, quais os fatores que limitam a gestão florestal local e o que isso significa para o uso das florestas e para a equidade em âmbito local.

A pesquisa que aqui se apresenta parte da premissa de que o objetivo principal de descentralizar as responsabilidades e tomada de decisões sobre os recursos florestais no nível de go-

verno municipal deveria ser o de melhorar as oportunidades de participação para os grupos locais –particularmente para os grupos sociais marginalizados– neste processo, bem como ampliar os benefícios que eles obtém do uso destes recursos. Este estudo pretende: 1) analisar o estado atual da descentralização florestal na região; 2) identificar seus efeitos sobre os grupos sociais que dependem dos recursos da floresta; 3) desenvolver um marco conceitual para entender as interações entre descentralização, governabilidade e meios de vida e; 4) identificar futuras direções para a pesquisa e ação que possam melhorar os benefícios da descentralização florestal para os gru-

pos sociais ligados a atividades florestais.

Esta pesquisa inclui estudos na Bolívia, na Amazônia Brasileira, na Guatemala, em Honduras e na Nicarágua, assim como um documento-síntese, que apresenta uma proposta de agenda regional de pesquisa. Cada um desses estudos é publicado em separado com a finalidade de facilitar sua leitura e distribuição e contribuir tanto para o debate nacional como também para os fóruns internacionais de discussão. A equipe de pesquisa foi composta por Anne Larson, Pablo Pacheco, Mario Vallejo, Fabiano Toni, José Miguel Barrios e Iván Guillén.

Doris Capistrano  
Diretora do Programa Florestas e Governança, CIFOR

# 1. Introdução

Este documento é parte de uma pesquisa mais ampla que tem por objetivo entender as implicações da descentralização de políticas florestais na América Latina. O estudo parte da premissa que o setor florestal tem importante papel na economia de diversos países do continente e também no meio de vida de grande parte de sua população rural. Desse modo, as políticas que regulam o acesso, o uso e o controle dos recursos florestais devem não só visar ao uso racional dos mesmos, mas também responder às necessidades da população que deles depende. Em outras palavras a gestão florestal deve ser eficiente e democrática. Estudiosos da teoria democrática, de políticas públicas em geral e da gestão de recursos naturais argumentam que a descentralização pode ser uma importante ferramenta de democratização de decisões e de aumento da eficiência das ações públicas (Binswanger, Shah e Parker, 1994; Carney 1995; Borja, 1988).

Em teoria o Brasil apresenta um conjunto de condições bastante favoráveis à descentralização das políticas e da gestão de seus recursos naturais. A primeira dessas condições é a relativa autonomia fiscal e financeira de que os Estados e Municípios desfrutam dentro do sistema federativo brasileiro. Outra condição favorável é o marco legal e constitucional que rege a gestão dos recursos naturais e que dá aos entes federativos (União, Estados e Municípios) competências concorrentes sobre o tema, ou seja, todos os níveis de governo podem atuar na área ambiental e florestal. Uma terceira condição é a existência de precedentes para a descentralização de políticas e da administração pública no país, particularmente dos sistemas de saúde e educação que, apesar de todos seus problemas, se encontram em avançado estado de descentralização. Finalmente, um quarto fator é a grande riqueza de recursos naturais

do país, que, em tese, podem gerar importantes recursos para os Estados e Municípios, por meio da arrecadação de impostos, taxas e royalties.

Apesar das condições favoráveis, o país não tem ainda uma política de transferência de poderes e responsabilidades sobre a gestão florestal do poder central para os Municípios. Mas isso tampouco quer dizer que a gestão florestal seja absolutamente centralizada. O caso brasileiro é interessante justamente pelas peculiaridades de seu sistema federativo e de seu marco jurídico. Quanto ao marco jurídico, é preciso entender que não é necessário um processo de descentralização ou de transferência explícita de responsabilidade para que os entes federativos atuem na gestão dos recursos naturais, ainda que haja limites para essa atuação. Em outras palavras é possível haver um sistema não centralizado, sem que necessariamente haja descentralização (ver Gregersen et al., 2005).

No que se refere ao sistema federativo é importante destacar o relativo poder que os governos estaduais têm. Eles sim têm sido protagonistas de políticas mais consistentes de descentralização, recebendo cada vez mais prerrogativas que eram do governo federal, ainda que com enormes diferenças no grau de envolvimento de cada Estado com o tema. Essas diferenças se explicam tanto pelo interesse dos governantes em priorizar

políticas florestais estaduais quanto pela mobilização de grupos de interesse que direta ou indiretamente são afetados por tais políticas. Similarmente, uma descentralização que chegue ao nível municipal depende de como esses mesmos fatores se expressam em nível local. Além disso, ela também é condicionada pelas competências que o governo estadual já possui e por sua disposição de repassar parte delas aos Municípios. Essa combinação de fatores resulta em uma diversidade muito grande de experiência de gestão florestal entre os diferentes Estados da Federação e entre os Municípios de cada Estado.

Já se percebe uma divisão gradual de competências e responsabilidades entre os três níveis de governo. O governo federal ainda centraliza muitos poderes sobre a gestão florestal, entendida como as responsabilidades por normatizar, autorizar e fiscalizar a exploração florestal e o desmatamento. Entretanto, é cada vez maior a participação dos Estados nessas tarefas, com destaque para Mato Grosso, Acre e Amazonas, que nos últimos anos estabeleceram convênios com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA) para formalizar essa descentralização. Estados e União atuam também no estabelecimento de Unidades de Conservação, mas a última tem papel muito mais destacado. Mais ainda, a União é responsável pelo estabelecimento de áreas indígenas,

que, na prática, são as terras mais protegidas da Amazônia.

Os Estados também têm assumido responsabilidades crescentes nas tarefas de fomento à atividade florestal, particularmente por meio de assistência técnica a atividades madeireiras e não madeireiras. Acre e Amazonas são dois bons exemplos disso, com destaque para o último, que criou uma agência florestal que não só promove capacitação como elabora planos de manejo para pequenos proprietários. Os Municípios carecem de recursos e infraestrutura para ter uma atuação mais incisiva no setor, mas ainda assim há inúmeras experiências locais com atividades que direta ou indiretamente afetam o setor. Entre elas se destacam iniciativas de fomentar o beneficiamento de madeira, assistência técnica nas áreas de extrativismo e sistemas agroflorestais, formação de consórcios intermunicipais e estabelecimento de convênios com órgãos públicos e privados para fortalecer a gestão local, recuperação de áreas degradadas e até mesmo criação de Unidades de Conservação.

Se pensarmos na garantia de acesso dos grupos rurais marginalizados aos recursos florestais, é fácil concluir que o governo federal tem um papel muito importante, pois é o ator que mais bem atende aos interesses da população indígena – seguramente o setor social mais vulnerável na Amazônia. Em relação a pequenos produtores e

extrativistas a descentralização pode trazer grandes contribuições, particularmente por meio da criação de sistemas de gestão mais simplificados e eficientes, que facilitem a obtenção de licenças de desmatamento e de exploração florestal pelos pequenos proprietários que não podem pagar pela elaboração de planos de manejo sofisticados. Isso não quer dizer que se deva permitir uma exploração agressiva da floresta pelos mais pobres, mas sim que devem ser criadas condições para trazer esse grupo para a legalidade. A contrapartida pode ser uma exploração menos intensiva da floresta, o que asseguraria a conservação dos recursos florestais. Como veremos, a descentralização no nível estadual parece estar contribuindo, ainda que de maneira tímida, para que isso aconteça. Os Municípios, por sua vez, ainda têm papel limitado nesse processo, ainda que haja um grande número de experiências locais de intervenção no setor florestal.

Para entender a descentralização na Amazônia, além das relações entre os entes federativos é preciso considerar o contexto local, particularmente o histórico de centralização das políticas públicas nas mãos do governo federal e, de modo muito particular, o controle que ele ainda tem sobre grande parte das terras da região, o que é uma duradoura consequência da política de segurança nacional adotada durante o governo militar. Como exemplo, vale citar que inúmeros Municípios têm a

maior parte de seu território sob controle federal, o que limita o desenvolvimento de políticas locais efetivas de gestão de seus recursos naturais. Tais Municípios ficam impedidos de criar unidades de conservação nestas áreas, ou mesmo de cobrar impostos sobre a propriedade urbana, que é importante fonte de receitas municipais.

Este trabalho se divide em seis partes. Na primeira, fazemos uma caracterização geral da Amazônia, com atenção à ocupação territorial em termos de áreas privadas, unidades de conservação, terras indígenas e população. Na segunda parte, apresentamos alguns dados básicos do setor florestal na Amazônia e discutimos alguns de seus principais problemas. Na terceira parte, analisamos brevemente o marco institucional no qual se insere a gestão florestal na Amazô-

nia, com destaque para a legislação existente e para a distribuição de poderes entre os entes federativos. Na seção 4 discutimos alguns obstáculos e estímulos à descentralização, dando foco à situação fiscal e política dos municípios. Na seção seguinte, analisamos os papéis dos governos estaduais e municipais na gestão florestal na Amazônia. Além de apresentar um quadro geral da atuação dos Estados, usamos os exemplos do Acre, Amazonas e Pará para enriquecer a discussão. Em relação aos Municípios, abordamos algumas áreas de atuação nas quais eles têm maior participação, utilizando exemplos ocasionais. Finalmente, na parte 6, apresentamos os comentários finais sobre as oportunidades e obstáculos à descentralização e fazemos sugestões de temas de pesquisa que possam dar aporte à descentralização da gestão florestal

## 2. Amazônia: ocupação territorial

A Amazônia brasileira cobre um território de 4,87 milhões de km<sup>2</sup>, dos quais cerca de 17% já foram desmatados<sup>1</sup>. Na região vivem cerca de 20 milhões de habitantes, 60% dos quais em áreas urbanas. Estima-se que as camadas mais pobres da população –um grupo de aproximadamente 6 milhões de extrativistas, agricultores familiares e indígenas– ocupem cerca de um terço dessas terras (Lima et al, 2003). Aproximadamente 75% da região Amazônica é formada por terras

públicas, que incluem Unidades de Conservação de Proteção Integral, Unidades de Uso Sustentável (4,9% e 9,1% do território amazônico, respectivamente) e Terras Indígenas (20,4%) (Ferreira e Almeida, 2005). Os 40,8 % restantes das terras públicas são áreas devolutas ou de domínio indeterminado. As terras privadas se dividem em florestas privadas, fazendas de gado e lotes de colonização, assentamento e reforma agrária. Na tabela 1 apresentamos uma síntese desses dados.

**Tabela 1**  
**Distribuição das terras na Amazônia Brasileira**

	Terras públicas				Terras privadas
	Terras Indígenas	Unidades de Conservação		Terras Devolutas	
		Uso Sustentável	Proteção Integral		
Área	993.480	443.170	238.630	1.986.960	1.217.500
% da Amazônia	20,4	9,1	4,9	40,8	25,0

Fonte: Adaptado de Ferreira e Almeida (2005) e Lima et al. (2003)

<sup>1</sup> Os números relativos à cobertura vegetal, desmatamento total e taxas anuais de desmatamento são controversos e variam de acordo com as diferentes metodologias utilizadas por diversos autores e estudos, particularmente pelo tratamento que se dá a áreas de cerrado e de transição entre cerrado e floresta. A respeito, ver Margulis, 2003.

## 1. Unidades de Conservação

A lei nº 9.985, de 18 de junho de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), ao fixar critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação do país. O SNUC estabelece dois grupos de unidades de conservação: Proteção Integral e Uso Sustentável. Nas Unidades de Uso Sustentável se permite a exploração e o aproveitamento econômico dos recursos naturais, enquanto que as Unidades de Proteção Integral se destinam à preservação da biodiversidade e de outros atributos naturais de seu território<sup>2</sup>.

Apesar de ser federal, a lei nº 9.985 estabelece que Estados, Municípios e União têm responsabilidade e poder para criar unidades de conservação. A lei prevê também a participação social na criação e definição das normas de uso destas áreas. De modo geral, a participação popular é mais intensa nas Unidades de Uso Sustentável que, quase invariavelmente, são criadas sob pressão da população local. Nas Unidades de Proteção Integral, ocorre o inver-

so. Muitas delas foram criadas por meio de decretos legislativos, sem consultas populares. Como resultado, são inúmeros os conflitos nessas áreas, como por exemplo, a sobreposição de Parques Nacionais e Terras Indígenas ou a criação de parques em áreas ocupadas por extrativistas e ribeirinhos. Com raras exceções, elites econômicas, administradores municipais e mesmo a população em geral têm grandes reservas quanto à presença de Unidades de Proteção Integral em seus Municípios, pois consideram que elas representam um impedimento ao livre uso da terra e ao desenvolvimento local.

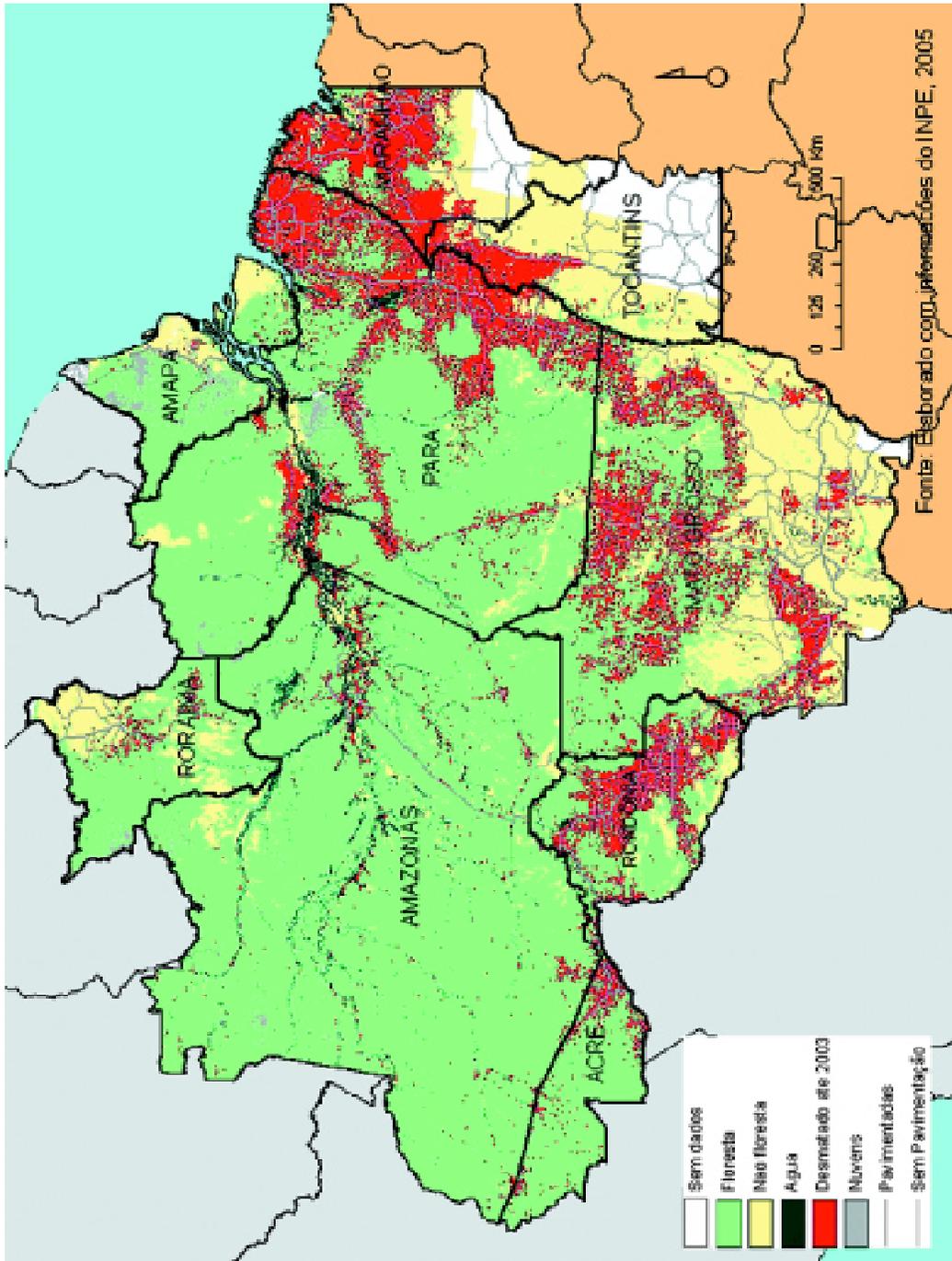
## 2. Terras Indígenas

No total, existem 377 Terras Indígenas na Amazônia, que abrigam 160.000 indígenas pertencentes a 160 povos<sup>3</sup>. Dessas terras, 76% já são legalmente reconhecidas, isto é, têm usufruto garantido exclusivamente para os indígenas (Instituto Socioambiental, 2005).

O Brasil tem um órgão específico – a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) –

<sup>2</sup> O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional (Estadual ou Municipal); IV - Monumento Natural; e V - Refúgio de Vida Silvestre. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional (Estadual ou Municipal); IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural. Para um melhor entendimento do uso permitido para cada categoria de Unidade de Conservação, ver Anexo 1

<sup>3</sup> O IBGE estima que a população indígena seja de 154.004 mil habitantes, enquanto a Fundação Nacional do Índio, (Funai) estima que seja de 175.571 mil. Os dados variam devido a diferenças metodológicas, que são discutidas com maior profundidade no projeto Povos Indígenas do Brasil, da ONG Instituto Socioambiental (<http://www.socioambiental.org/pib/portugues/quonqua/quantossao/difest.shtm>)



para cuidar dos interesses da população indígena, principalmente no que diz respeito à demarcação e fiscalização de seu território. Há também uma importante organização de natureza privada, ligada à Igreja Católica, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), que tem importante papel na luta pelos direitos desses povos e pela manutenção de sua cultura. Ademais, na Amazônia há um grande número de pequenas associações indígenas de distintas características (locais, regionais, representativas de etnias específicas, de mulheres, de estudantes, etc.), que atuam principalmente na captação de recursos e desenvolvimento de pequenos projetos<sup>4</sup>. Parte dessas associações (75 organizações, que representam 165 povos) são afiliadas à Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), ONG que estimula e acompanha a criação de novas organizações indígenas e promove a articulação entre elas.

Apesar das dimensões de suas terras, da proteção da FUNAI e da existência de uma ampla rede de organizações sociais, os indígenas são um grupo bastante vulnerável. A fiscalização de suas terras é deficiente, e são comuns os conflitos –em geral violentos– com agricultores, pecuaristas, garimpeiros, madeireiros e grandes empresas privadas e

estatais. Os serviços de saúde e educação prestados a essa população são insuficientes e precários. A renda que os indígenas obtêm de suas terras é baixa e limitada, particularmente no que diz respeito à exploração madeireira, pois não há um marco normativo que regule a atividade em suas terras, ou seja, não é proibido extrair madeira das terras indígenas, mas também não há como fazê-lo legalmente.

### 3. Terras privadas

Não há números muito confiáveis sobre a posse de terras privadas na região, dadas a desordem fundiária e as constantes práticas de apropriação fraudulenta de terras públicas. Entretanto, é sabido que a maior parte das terras privadas pertence a madeireiros (florestas privadas) e pecuaristas de grande e médio porte, que são também responsáveis pelo grosso do desmatamento acumulado na Amazônia. Estudo do Banco Mundial aponta que esses atores são responsáveis por 75% do desmatamento da região (Margulis, 2003). Dados do Censo Agropecuário de 1995/1996, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontam uma acentuada concentração da terra (Tabela 2). Enquanto as propriedades com

---

4 O número de associações cresceu rapidamente após a promulgação da Constituição de 1988, cujo artigo 232 abriu a possibilidade dessas associações se constituírem como pessoas jurídicas. Além disso, desde início da década de 1990, o “mercado” de projetos para organizações civis aumentou consideravelmente, ao passo que os recursos do Estado foram diminuindo. O projeto Povos Indígenas do Brasil (ver nota anterior) traz uma análise mais detalhada dessa proliferação de associações.

mais de 10.000 ha representavam apenas 0,1% dos estabelecimentos rurais da região, elas ocupavam 27,7% do total de sua área privada. Por outro lado, os pequenos estabelecimentos (de até 100 ha) perfaziam 81,8 % do número total de propriedades rurais e somente 11,3

% da área sob domínio privado na região. As decisões de investimento de um número reduzido de grandes proprietários têm, portanto, um efeito muito maior sobre a cobertura florestal do que as decisões de uma massa muito maior de pequenos produtores.

**Tabela 2**  
**Posse de terras privadas na Amazônia Legal**

Tamanho do estabelecimento (ha)	Número de estabelecimentos	Área (em ha)	% Est.	% Área
Menos de 10	416.704	921.276	46,7	0,8
10 a 100	313.533	12.693.380	35,1	10,5
100 a 500	113.435	21.021.951	12,7	17,4
500 a 1.000	14.869	10.276.130	1,7	8,5
1.000 a 2.000	893	12.202.182	1,0	10,1
2.000 a 5.000	5.829	17.492.122	0,7	14,5
5.000 a 10.000	1.843	12.700.586	0,2	10,5
Acima de 10.000	1.249	33.451.576	0,1	27,7
Não declarado	16.873	-	1,9	-
Total	893.128	120.759.203	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995/1996

A existência de grandes áreas privadas de floresta não implica exploração florestal em larga escala. Parte significativa dessas áreas é comprada ou grilada com propósitos diversos, que podem envolver a exploração futura de madeira, a abertura de pastagens, o plantio de grãos ou simplesmente a especulação fundiária.

Na região há também um grande contingente de pequenos proprietários rurais assentados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

(INCRA), que vem distribuindo terras na região desde a década de 1970. De acordo com dados do Censo Agropecuário de 1996, havia até então na Amazônia mais de 750 mil famílias com lotes de até 100 ha vivendo em projetos de colonização e em assentamentos, o que representava cerca de 70% da população rural da região (Vosti et al., 2002). Esses números aumentaram consideravelmente desde então, pois a região se tornou prioritária para reforma agrária, dada sua grande proporção de terras públicas, que não precisam ser desapropriadas

das. O número de famílias em assentamentos de reforma agrária na Amazônia Legal mais do que triplicou entre 1994 e 2002 –passando de 161.500 para 528.571, o que representava a ocupação de cerca de 4,9% do bioma (Barreto et al. 2005).

Existem quatro tipos de assentamentos na região: projetos de assentamento (PA), de assentamento agroextrativistas (PAE), de assentamento florestal (PAF) e de desenvolvimento sustentável (PDS). O PAD e o PA são projetos tradicionais de concessão de lotes individuais a agricultores. O PAE é destina-

do a populações de extrativistas, principalmente seringueiros e coletores de castanha. O PDS tem uma proposta parecida, mas é voltado a populações que não vivem tradicionalmente do extrativismo e que podem explorá-lo. Já nos PAFs, lotes de florestas serão concedidos por 30 anos, com possibilidade da renovação da concessão por mais 30 anos, para extrativistas e agricultores, que poderão manejar sustentavelmente os recursos naturais e desmatar 5% da área total para a construção de casas, centros comunitários e implementação de agricultura de subsistência.

### **3. O setor florestal na Amazônia**

#### **1. Caracterização**

No ano de 2004 a indústria madeireira extraiu 24,5 milhões de metros cúbicos de toras na Amazônia, que renderam 10,4 milhões de metros cúbicos de madeira processada. Entre 1998 e 2004, o valor das exportações de madeira da Amazônia aumentou consideravelmente, passando de US\$ 381 milhões para US\$ 942 milhões. Vale notar ainda que 64% da madeira processada no ano de 2003 teve como destino o mercado doméstico (Lentini et al., 2005). Houve considerável redução, uma vez que em 1998 tinha como destino o mercado doméstico 86% da produção. No período analisado a produção de madeira beneficiada permaneceu constante, ao passo que a

extração de toras diminuiu (de 28,3 para 24,5 milhões de metros cúbicos), o que implica aumento do rendimento industrial do setor (Lentini et al., 2005).

O número de empregos diretos e indiretos no setor variou muito pouco, passando de 353 mil para 379 mil (Lentini et al., 2005). Tais empregos dizem respeito às atividades de extração, serragem, beneficiamento, industrialização, exportação (empregos diretos), fabricação de móveis, venda de insumos, manutenção de máquinas e equipamentos, transporte, comercialização e serviços técnicos florestais (empregos indiretos). Infelizmente não há dados desagregados sobre a geração de empregos de acordo com o tamanho da exploração florestal.

**Tabela 3**  
**Evolução do setor madeireiro na Amazônia 1998 - 2004**

	1988	2004
Consumo de madeira em tora (milhões m_/ano)	28,3	24,5
Produção de madeira processada (milhões m_/ano)	10,8	10,4
Rendimento médio do processamento	38%	42%
Número de pólos madeireiros	72	82
Número de empresas	2.570	3.132
Número de empregos	353.044	379.621

Fonte: Lentini, 2005

Em 2004, o Pará foi responsável por cerca de 45% do total da produção extrativista de madeira em tora da Amazônia, seguido por Mato Grosso (33%) e Rondônia (15%) (Lentini, 2005). Esses três Estados também têm as maiores áreas de pastagem e os maiores rebanhos bovinos da região, o que não é coincidência, pois a extração madeireira na Amazônia está intimamente ligada ao desenvolvimento da pecuária e da produção de grãos em larga escala.

Em geral, as madeireiras se instalam nas zonas de floresta –muitas vezes elas mesmas constroem as estradas de acesso–, retiram a madeira de maior valor de áreas próprias ou compram a matéria-prima de terceiros e seguem adiante. A floresta já empobrecida é então queimada e transformada em áreas de pastagem que, após alguns anos, podem ser convertidas para a produção de grão, principalmente soja. A maior parte da madeira é produzida em 82 pólos madeireiros, em cada um dos

quais a produção supera os 100.000 m<sup>3</sup> de toras por ano. As empresas se instalam nesses pólos devido à disponibilidade de matéria-prima, infra-estrutura (estradas, energia elétrica, serviços bancários) e mão-de-obra.<sup>5</sup>

As serrarias preferencialmente se instalam em regiões onde é alto o estoque de madeiras de valor e iniciam a exploração de duas ou três espécies. Tradicionalmente, o primeiro alvo da exploração era o mogno (*Swietenia macrophylla*), a mais valiosa madeira da região, cuja extração foi proibida devido ao risco de extinção. Outras duas espécies de alto valor são o cedro (*Cedrela odorata*) e o ipê (*Tabebuia sp*), também extraídas no primeiro ciclo de corte. Após o esgotamento dessas espécies, as empresas retornam às áreas já exploradas e iniciam um segundo ciclo, no qual buscam madeiras de valor um pouco mais baixo, como o jatobá (*Hymenea coubaril*), freijó (*Cordia sagoti*), cumaru, (*Dipteryx odorata*) e maçaranduba (*Manilkara sp*).

5 Ver Smeraldi e Verfssimo, 1999.

Nessa fase a exploração se intensifica e atinge o nível de 5 a 10 árvores por hectare, o que corresponde à média de 40 m<sup>3</sup> a 50 m<sup>3</sup>/ha, dependendo da região explorada.

Grande parte da madeira extraída na Amazônia hoje provém de áreas de desmatamento. Segundo dados da ONG Amigos da Terra, em 2002 aproximadamente 75% da madeira da Amazônia tinha origem legal atestada por meio de autorizações de desmatamento, enquanto 5% dela era obtida por meio de planos de manejo regulares. Os outros 20% eram oriundos de fonte ilegal, sendo que 75% dessa fração era extraída de unidades de conservação e 25% provinham de planos de manejo irregulares (Smeraldi, 2002).

O uso de madeira de desmatamentos torna os pequenos produtores um importante elo na cadeia produtiva da madeira, uma vez que eles podem desmatar anualmente até 3 ha, o que, em tese, lhes permite extrair legalmente até 60 m<sup>3</sup> de madeira por ano, sem necessidade de apresentação de inventário florestal<sup>6</sup>. Considerando que há mais de 500 mil famílias assentadas na região, e que outras 50 mil são assentadas anualmente, só a produção de madeira de pequenos desmatamentos poderia suprir a demanda da indústria nacional. Para os agricultores, a venda dessa ma-

deira pode ser uma importante fonte de renda. Como o preço do metro cúbico da madeira varia de R\$ 60,00 a R\$ 200,00 dependendo da espécie e de sua qualidade, o produtor pode ter uma renda bruta de R\$ 3.600,00 a R\$ 12.000,00. Mesmo descontados os altos custos de produção e transporte, que podem facilmente chegar a 70% do valor bruto, a madeira pode contribuir significativamente para a renda dos pequenos agricultores. Estimativas de 1995 mostram que o PIB per capita rural na Amazônia era de US\$ 1.411,00/ano. Esse é um valor médio, que não considera as desigualdades na distribuição de renda. Ou seja, o estrato mais pobre da população tem uma renda ainda mais baixa. Os recursos gerados pela venda da madeira são particularmente importantes para os recém-assentados, que têm maior necessidade de capital para financiar a abertura de novas áreas, a implementação de suas lavouras e a construção de suas casas.

## 2. Problemas do setor

O setor florestal da Amazônia enfrenta sérios problemas estruturais, dentre os quais se destacam: 1) os de natureza institucional, notadamente o descompasso entre o marco normativo existente e a capacidade operacional do Estado; 2) a situação fundiária caótica

---

6 Esse valor pode ser maior, mas, neste caso, é necessário apresentar inventário, o que não é economicamente viável para os pequenos produtores.

da Amazônia e; 3) deficiências de infraestrutura, crédito e assistência técnica. Tais problemas incidem com diferente intensidade sobre os diversos grupos que utilizam os recursos florestais. De modo geral, entretanto, o impacto deles sobre o setor florestal se traduz em uma exploração madeireira que segue sendo essencialmente predatória, apesar de uma tendência recente de diminuição da ilegalidade; na incapacidade de conter o desmatamento e em baixa capacidade de gerar benefícios para a população rural mais pobre.

As normativas que regem o desmatamento e a exploração florestal no Brasil são detalhadas e rigorosas, principalmente no que diz respeito ao manejo florestal, o que torna a elaboração e aprovação de projetos cara e demorada. Em parte, a demora se deve à pequena capacidade técnica do Estado para analisar os projetos apresentados. Certamente a centralização dessa tarefa contribui para sua morosidade. Apesar de alguns Estados (ver seção 5) terem assumido grande parte das responsabilidades de comando e controle da atividade madeireira, para estimular o crescimento do setor, em grande parte da Amazônia tais atribuições seguem centralizadas pelo IBAMA.

Outro exemplo claro desse descompasso institucional diz respeito ao desmatamento. O código florestal brasileiro é bastante restritivo e determina que 80% da vegetação nativa seja preserva-

da em propriedades particulares na Amazônia. Essa exigência não é cumprida na prática, o que é demonstrado pelo crescimento descontrolado da taxa de desmatamento nos últimos anos. Desde o início da década de 1990 a Amazônia vem perdendo por ano aproximadamente 0,5% de sua cobertura, o que corresponde, em média, a de 17.000 km<sup>2</sup> a 18.000 km<sup>2</sup>. O pico do desmatamento foi de 29.000 km<sup>2</sup>, em 1995. No ano seguinte este valor caiu significativamente, para cerca de 13.000 km<sup>2</sup> e, desde então, vem subindo gradualmente, tendo atingido o alarmante nível de 26.000 km<sup>2</sup> entre 2003 e 2004.

Os crimes ambientais, que incluem o desmatamento e a exploração madeireira irregular, podem levar a punições administrativas, cíveis e criminais, que incluem multas, reparação ou compensação dos danos causados e até mesmo a prisão dos réus. Apesar disso, o que se vê na realidade é uma dificuldade de articulação muito grande entre os órgãos de fiscalização (IBAMA e os órgãos ambientais estaduais), entre esses e a Justiça, e entre a Justiça e estadual e a Justiça federal. Além disso, os processos são lentos, frequentemente têm problemas técnicos e há muitos mecanismos e artifícios para recorrer das decisões administrativas e judiciais e protelar o pagamento de multas. Um estudo sobre a punição de crimes ambientais em Mato Grosso revela que 18% das multas aplicadas em 2001, que correspondiam a 39% do valor total das autu-

ações, foram canceladas. Em 15 % das multas lavradas em 2001 houve redução equivalente a 95% dos valores iniciais. O valor médio de 100 multas quitadas (desconsiderando uma multa quitada de R\$ 1,05 milhão), foi de R\$ 7.000, correspondendo, portanto, a 1% do valor médio das multas aplicadas em 2001 –R\$ 687 mil (Lima, 2005).

Um grande obstáculo para a aprovação de planos de manejo florestal e para a obtenção de autorizações de desmatamento é a falta de documentação da posse da terra. A grilagem e a fraude de títulos de terras são muito freqüentes na Amazônia. Obviamente, a falta de segurança da posse da terra desestimula a compra de áreas de floresta por empresas madeireiras que desejam investir seriamente no manejo florestal.

O problema fundiário afeta igualmente os pequenos agricultores, uma vez que muitos deles são posseiros e não têm documentação nenhuma que possa amparar pedidos de autorização de desmatamento ou de autorização de manejo florestal. Mesmo os agricultores familiares assentados pelo INCRA têm dificuldades para atestar a posse legal da terra, pois somente uma pequena parcela recebeu os títulos definitivos de suas áreas. Ainda que o IBAMA aceite outras formas de comprovação de posse e propriedade para áreas de até 100 ha, o INCRA não consegue atender à deman-

da por esses documentos<sup>7</sup>. Como resultado, pequenos proprietários acabam desmatando e vendendo madeira ilegalmente, muitas vezes apenas por não conseguir atender às exigências burocráticas dos órgãos competentes.

Além de não conseguir comprovar a posse da terra, os pequenos produtores não têm condições de custear a elaboração de planos de manejo florestal e de arcar com os custos dos processos burocráticos. Mesmo nas áreas em que os produtores podem fazer planos de manejo coletivos, caso das Reservas Extrativistas e PAEs, os custos ainda são muito elevados - e os benefícios, duvidosos. Esse problema é agravado pela falta de crédito e assistência técnica florestal para pequenos produtores.

A população indígena é ainda mais alijada do setor florestal. Além de enfrentar os mesmos problemas de falta de recursos para elaboração de planos de manejo, ainda vive sob um vácuo institucional, pois a exploração madeireira em suas áreas não é normatizada. Dada a extensão de suas terras e a riqueza de espécies madeireiras de muitas delas, os indígenas acabam sendo vítimas e, por vezes, coniventes com a exploração ilegal de suas florestas. Na década de 1990, por exemplo, foram freqüentes as notícias sobre a venda de mogno em terras Kayapó por valores aviltantes (ver Greenpeace, 2001). Mais

7 Para simplificar o processo, o Ibama publicou uma Instrução Normativa (nº 74), em agosto de 2005, aumentando a gama de documentos aceitos para comprovação de posse da terra.

recentemente, as lideranças do Parque Indígena do Xingu denunciaram que, com ajuda de um líder indígena, madeireiros entraram no extremo-oeste do parque e desmataram 800 hectares em um ano. Exemplos como esses se repetem por toda a Amazônia.

Os problemas fundiários, as dificuldades técnicas e as contradições institucionais no setor florestal tornam o manejo florestal muito difícil. Isso em parte explica por que atualmente a madeira de desmatamentos legalizados representa a maior fonte de matéria-prima das serrarias. Outra razão está no fato de que a exploração ilegal também tem sido coibida. Na década de 1990, estimava-se que cerca de 80% da madeira era extraída ilegalmente. Esse número declinou em parte porque se adotou um referencial normativo muito mais restritivo, como a criação da Lei de Crimes Ambientais (nº 9.605/98), que estabeleceu multas maiores do que aquelas até então existentes. Além disso, foram intensificadas as operações de fiscalização, inclusive com a participação da Polícia Federal – e com ampla cobertura da mídia. Os planos de manejo existentes foram revisados pelo IBAMA em busca de fraudes e incorreções e, como resultado, entre 1997 e 2000 o IBAMA cancelou 1.940 dos 2.806 planos de manejo que existiam no início do período e aprovou somente 34 novos. Em 2001, apenas 490

tinham autorização de funcionamento (Smeraldi, 2002)<sup>8</sup>.

Essas mudanças fizeram a relação custo/benefício da ilegalidade subir rapidamente, saltando de aproximadamente R\$ 1,50 para R\$ 11,00 por metro cúbico. Isso tornou a compra da matéria-prima de agricultores e pecuaristas mais atrativa do que a corrupção e o risco de processos administrativos e judiciais (Smeraldi, 2002). A oferta dessa matéria-prima tem acompanhado a demanda, uma vez que parte do desmatamento é legal e pode suprir as necessidades da indústria. Apesar disso, uma fração considerável da madeira da qual os pequenos agricultores dispõem é queimada todo ano, à medida que novas áreas agrícolas são abertas, pois eles não conseguem obter as autorizações de desmatamento e de transporte de produtos florestais a tempo e acabam desmatando suas áreas ilegalmente. Mesmo quando conseguem obter a documentação necessária, ou quando decidem vender sua madeira ilegalmente, os pequenos produtores têm que arcar com os altos custos de extração e transporte, o que diminui sensivelmente seu ganho. Em suma, a comercialização de madeira de desmatamento pode atender à demanda da indústria, mas além de ser predatória é pouco eficiente para gerar renda para os setores mais pobres da população rural.

---

8 Atualmente, segundo dados do Ibama há 5.366 autorizações expedidas, para uma área autorizada total de 2.407.081,39 ha de florestas. Segundo dados do FSC, em 2005 havia na Amazônia 23 projetos de manejo empresarial certificados, com uma área total de 1.216.922,90 ha e oito projetos comunitários, com área total de 25.721,90 ha.

## 4. Marco institucional e jurídico para a gestão das florestas

### 1. Meio ambiente e florestas na Constituição

A Constituição de 1988 incorporou vários temas que não estavam presentes nas constituições anteriores, seja pelo caráter pouco democrático daquelas, seja por mudanças na pauta política do país e do mundo que ocorreram nas décadas de 70 e 80. A proteção ao ambiente foi um desses temas.

A proteção ambiental foi enquadrada no âmbito das competências comuns e concorrentes entre União, Estados e Municípios. Isso quer dizer que nenhuma das três esferas tem poder exclusivo de legislar ou executar políticas que

digam respeito ao ambiente. Especificamente, a Carta Constitucional, em seus artigos 23 e 24, estabelece que o Estado tem dever de preservar um “meio ambiente ecologicamente equilibrado,” o que inclui explicitamente as florestas<sup>9</sup>, e determina também que a preservação do meio ambiente é dever do “Poder Público”, o que envolve as três esferas do governo. É importante lembrar que esses temas eram tratados como sendo de competência exclusiva da União na Constituição anterior e, desde 1988, são de responsabilidade da União, Estados e Municípios (Benatti et al, 2000). Apesar de haver alguma divisão de poder estabelecida por legislação ordinária e outras normativas, não

---

9 O artigo 23 é mais explícito e lista como deveres do Estado a proteção das paisagens naturais notáveis e dos sítios arqueológicos (inciso III); proteção do meio ambiente e combate à poluição (inciso VI); preservação das florestas, da fauna e da flora (inciso VII), registro, acompanhamento e fiscalização dos recursos hídricos e minerais (inciso XI). No artigo 24, a Constituição trata do direito urbanístico (inciso I), florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição (inciso VII); patrimônio paisagístico (inciso VII); e responsabilidade por dano ao meio ambiente (inciso VIII).

existe uma regulamentação clara e inequívoca dos artigos 23 e 24, o que cria vácuos de poder, sobreposição de papéis e conflitos entre União, Estados e Municípios. Por outro lado, esse marco indefinido deixa margem para a ação complementar dos entes federativos e para acordos entre os órgãos ambientais dos três níveis de governo para coordenar suas atividades.

## 2. Código Florestal

O primeiro Código Florestal brasileiro foi promulgado em 1934, durante o governo de Getúlio Vargas. O marco jurídico vigente que regula o uso das florestas, entretanto, é o Código de 1965 (lei nº 4.771), que foi alterado várias vezes por decretos-lei e medidas provisórias. Trata-se de um conjunto de leis que regula o uso do solo tanto em áreas públicas quanto privadas. Por seu rigor e caráter conservacionista ele é comumente criticado por produtores rurais, que consideram a lei uma interferência excessiva do Estado no direito de uso da propriedade privada.

Entre as principais inovações (e pontos polêmicos) do Código estão a criação de parques (art. 5º), reservas e flo-

restas públicas, a definição dos conceitos de área de preservação permanente (arts. 2º e 3º) e de reserva legal (arts. 16º e 44º), nas quais o desmatamento é proibido. O Código estabeleceu a obrigação dos proprietários privados de conservar no mínimo 20% da cobertura florestal original de suas áreas (50% na Amazônia), como áreas de reserva legal. Em 1996, como forma de conter o alarmante ritmo de desmatamento da floresta amazônica, o governo federal publicou uma medida provisória aumentando a proporção das reservas legais de 50% para 80% das propriedades na Amazônia e de 20% para 50% no resto do país.

Outra inovação foi a exigência de planos de manejo florestal para a extração madeireira em florestas nativas. Essa exigência, na prática, foi ignorada por 20 anos, período em que houve apenas avanços nas discussões de aspectos técnicos e jurídicos do manejo. Em 1996, finalmente, efetivaram-se as primeiras normas de manejo florestal, regulamentando o que havia sido proposto no Código e, assim, os planos de manejo começaram a ser implementados. A Tabela 4 sintetiza a evolução da normatização do manejo florestal, com destaque para a Amazônia, desde a edição do Código Florestal, em 1965.

**Tabela 4**  
**Evolução do marco normativo do manejo florestal na Amazônia**

Código Florestal, lei nº 4.771	1965	Proibiu a exploração sob forma empírica das florestas primitivas da bacia amazônica. Estabeleceu necessidade de planos técnicos de condução e manejo, mas não os regulamentou.
Lei nº 7.511 Portaria nº 486/86-P	1986	Definiu manejo sustentado: “ <i>equilíbrio entre incremento líquido e corte, quer anualmente, quer em período um pouco mais longo.</i> ” Conceituou o Rendimento Sustentado como <i>rendimento que corresponde ao incremento da floresta.</i> ”
Ordem de Serviço 002/89-DIREN IBAMA	1989	Estabeleceu o Roteiro Básico para Análise de Planos de Manejo Florestal.
IN 080 IBAMA	1991	Definiu intensidade amostral e periodicidade do inventário contínuo, o nível de abordagem do inventário florestal, da regeneração natural, tratamentos silviculturais. Estabeleceu o ciclo de corte mínimo de 20 anos (posteriormente aumentado para 30 anos)
Decreto nº 1.282	1994	Delimitou a Bacia Amazônica.
Medida Provisória 1.511 002/89-DIREN IBAMA	1.996	Aumentou a área de Reserva Legal na Região Amazônica para 80%.
Instruções Normativas 4, 5 e 6 (IBAMA)	1998	Estabeleceu as regras para o manejo florestal comunitário, manejo florestal simplificado e manejo florestal empresarial
Instrução Normativa 7/Ministério do Meio Ambiente (MMA)	1999	Regulamentou o desmatamento, nas seguintes condições: I - até 3 hectares por ano, em área de até 100 hectares, revestida de floresta nativa (com título de propriedade ou posse reconhecida); II - até 5 hectares por ano, em áreas extrativistas de posse coletiva, de mais de 100 hectares, desde que comprovada a prática de agricultura familiar; III - até 20% da área total da propriedade em áreas de 100 a 200 hectares; IV - de acordo com a MP 1.736-35 (Atualmente 2.080-61), em áreas acima de 200 hectares (após vistoria).
Medida Provisória 2.080-61	2001	Regulou a conversão de floresta em agricultura e pecuária

### 3. Repartição de poderes entre os entes federativos

O marco legal brasileiro dá amplos poderes para os Municípios elaborarem e executarem políticas ambientais em suas terras. Leis complementares e normativas definem melhor a distribuição de poderes e alocação de algumas responsabilidades entre os entes federativos. A resolução 237/1998, do

Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), por exemplo, estabelece que as responsabilidades sobre o licenciamento ambiental de atividades poluidoras e consumidoras de recursos naturais (projetos de exploração florestal e indústrias madeireiras aqui se incluem) se alocam de acordo com a magnitude potencial das mesmas. Cabe portanto ao IBAMA (governo federal) licenciar atividades de impacto nacio-

nal; Estados e Municípios licenciam atividades de impacto restrito a seus territórios<sup>10</sup>. Na prática, há uma disputa muito grande entre os órgãos ambientais municipais, estaduais e nacional pelo licenciamento de grandes empreendimentos, independentemente da escala geográfica de seus impactos. Atividades que rendem mais recursos aos órgãos ambientais, por motivos óbvios, são sempre alvo de disputas.

Nas disputas entre Estados e União, os Estados mais pobres e menos articulados politicamente costumam levar desvantagem, coisa que se repete nas disputas entre Municípios e governos estaduais. Comumente sobram para os Municípios responsabilidades de licenciamento que têm alto custo operacional, geram poucas receitas e ainda trazem ônus político aos administradores municipais. Isso acaba dificultando a criação ou o fortalecimento de órgãos

---

10 De acordo com a Resolução Conama 237/98: Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, órgão executor do Sistema Nacional de Meio Ambiente, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do país ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º - O Ibama fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O Ibama, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

ambientais municipais (ver Toni e Pacheco, 2005).

Apesar dessas disputas, a lei também permite que as prerrogativas que são claramente delimitadas sejam delegadas de cima para baixo, por meio de contratos e acordos e convênios de cooperação. Embora tais acordos sejam difíceis e requeiram grande empenho político, estão se tornando cada vez mais freqüentes. É o caso, por exemplo,

do manejo florestal. A legislação determina que a exploração de florestas e de formações sucessoras, tanto de domínio público quanto de domínio privado, depende de aprovação prévia do IBAMA e que cabe à União, diretamente, por meio do órgão executivo específico, ou em convênio com os Estados e Municípios, fiscalizar a aplicação das normas do Código Florestal (artigos 19 e 22). Como veremos na seção 5, alguns Estados já tomaram para si estas atividades.



## 5. Obstáculos e estímulos à descentralização

### 1. Centralização e descentralização: tendências históricas

A história política do Brasil é marcada por recorrentes mudanças nas relações entre as esferas de governo, ora caminhando no sentido da descentralização, ora no da centralização<sup>11</sup>. O sistema municipal implementado no Brasil seguiu o modelo português, que concedia relativa autonomia aos governos locais (vilas). No período colonial, o poder municipal se fazia sentir, sobretudo, nas zonas urbanas. Em contraste, nas áreas rurais se desenvolvia a agricultura sob controle privado em extensas áreas, fora do controle do poder municipal. Esse modelo deixou suas marcas na organização social e política do país, que ainda é caracterizada pela negligência do poder público em relação à zona rural.

As mudanças mais recentes e significativas do balanço de poder entre os entes federativos se deram em 1964, com o golpe militar que interrompeu o processo democrático brasileiro por 20 anos, e após 1988, quando a nova Constituição brasileira foi aprovada. O primeiro evento teve um caráter marcadamente centralizador, com forte impacto sobre a região amazônica. O segundo teve efeito contrário e concedeu maior poder e autonomia aos Municípios.

Como parte da conjugação de políticas de desenvolvimento com a doutrina de segurança nacional, houve durante o governo militar uma forte intervenção federal na posse e controle das terras públicas. Na Amazônia, todas as terras situadas em uma faixa de 100 km de cada lado das estradas federais passaram para o controle da União. Com

---

<sup>11</sup> A respeito desses ciclos de descentralização e centralização, ver Nickson, 1989.

isso, o INCRA, criado naquele período, ganhou domínio sobre terras municipais, inclusive em áreas urbanas.

Outras agências federais que concentraram poder e recursos foram a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o Banco da Amazônia (Basa), responsáveis pelo planejamento e gerenciamento de grande parte dos subsídios dados aos empresários que se instalavam na região. A centralização política também se acirrou, uma vez que a população das capitais, das estâncias hidrominerais e das cidades localizadas em áreas consideradas de “segurança nacional” perderam o direito de eleger seus prefeitos. As forças armadas tiveram forte presença na região durante todo esse período, também intervindo direta ou indiretamente na distribuição de terras.

A Constituição de 1988 teve como um de seus principais objetivos restabelecer o equilíbrio de poder entre Estados, Municípios e União. Esta tendência descentralizadora, além de ter sido induzida pelo repúdio ao regime autoritário, vigente até 1984, também foi alimentada por fatores externos, particularmente as receitas de ajustes estruturais impostas pelo Fundo Monetário Internacional aos países que enfrentavam crises fiscais. O FMI via na descentralização uma maneira de aumentar a eficiência na prestação de serviços one-

ros para o Estado (Nickson, 1999). Como consequência, o princípio descentralizador da Constituição de 1988 se expressou na forma de um aumento progressivo dos recursos destinados aos governos municipais, acompanhado da transferência de alguns serviços anteriormente prestados pelos governos estaduais e federal.

Atualmente os Municípios brasileiros gozam de uma autonomia relativamente grande em relação aos governos estaduais e federal. A Constituição de 1988 criou um arranjo institucional único, no qual os Municípios são membros da União, juntamente com os Estados e o Distrito Federal. Com isso os Municípios ganharam poder de auto-organização, ou seja, de elaborar e aprovar suas Leis Orgânicas, que são equivalentes a constituições municipais. A competência para legislar sobre a criação de novos Municípios também passou da União para os Estados<sup>12</sup>.

## 2. Situação fiscal dos Municípios

Os Municípios brasileiros têm duas fontes principais de recursos: as receitas tributárias próprias e as transferências feitas pelos governos estadual e federal. A luta de governadores, prefeitos e parlamentares que defendiam a descentralização durante a elaboração da Constituição de 1988 foi principal-

---

<sup>12</sup> Com exceção do período 1967/1988, os Estados sempre tiveram o poder de legislar sobre a criação de novos Municípios.

mente para aumentar as transferências provenientes dos cofres da União.

As receitas próprias provêm dos seguintes tributos: Imposto Predial e Territorial Urbano; Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza; Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto óleo diesel (IVVC); Taxas e Contribuição de Melhorias. As receitas de transferências federais são compostas por: 22,5% da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, 22,5% do imposto da União sobre produtos industrializados (juntas, estas duas alíquotas compõem o Fundo de Participação dos Municípios-FPM) e 70% do imposto da União sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, incidentes sobre o ouro (IOF-ouro). As receitas de transferências estaduais são formadas por 25% da arrecadação do Imposto Estadual sobre Circulação de Mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) e 50% do imposto estadual sobre propriedade de veículos automotores (IPVA).

As mudanças constitucionais que estabeleceram essas alíquotas de transfe-

rência certamente ampliaram a autonomia dos governos municipais e aumentaram consideravelmente sua participação na distribuição de receitas fiscais. No início da década de 1990, a participação dos Municípios na divisão dos recursos financeiros constitucionalmente destinados aos poderes públicos chegou a 18,55% do total (Bremaeker, 2004). Para alguns, essas transferências desestimularam os governos municipais a mais bem explorar as ferramentas fiscais das quais dispõem, particularmente o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), gerando até o que alguns críticos chamaram de clima de irresponsabilidade fiscal (Shah, 1991). Contudo, é fato que muitos Municípios arrecadam pouco não porque assim desejem, mas pela dificuldade de geração de receitas locais, particularmente em regiões mais pobres. Em um país onde a concentração populacional e a de renda são muito acentuadas, essa dificuldade se torna particularmente séria. No Brasil, 9,5% dos Municípios concentram 72,8% da população urbana e 79,7% da renda das pessoas físicas (Bremaeker, 2004).

Há um acentuado desequilíbrio entre as receitas tributárias próprias e as transferências, o que causa grande dependência dos Municípios em relação aos Estados e ao governo federal<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Dentre as diversas fontes de receitas dos Municípios, o Fundo de Participação dos Municípios tem papel destacado. Em 1992, cerca de 35% dos municípios tinham o FPM como fonte de mais da metade de seus recursos. Cerca de metade dos Municípios pequenos tinha de 40% a 60% de seus recursos financeiros provenientes do FPM. A segunda fonte mais importante de repasse de recursos para os Municípios é o ICMS. Contudo, pela sua natureza e forma de repasse, este tributo é muito mais significativo em Municípios de grande porte (mais de 50.000 habitantes) que têm uma economia mais desenvolvida (Bremaeker, 1994).

Aproximadamente 81% dos Municípios têm no FPM sua principal fonte de receita, e em 28% dos Municípios o FPM é responsável por mais de metade da receita municipal (Bremaeker, 2004). Devido às disparidades de desenvolvimento, esse problema é muito maior em Municípios pequenos: quase 90% dos que contam com menos de 10.000 habitantes não geravam 10% de suas receitas em 1992.

A dependência dos repasses é muito comum na Amazônia, cujos Municípios são majoritariamente de pequeno e médio porte, com economia alicerçada no setor primário. Lá, as estruturas estaduais de fiscalização são muito precárias, o que aumenta a evasão fiscal e, conseqüentemente, diminui a arrecadação e o repasse do ICMS. Para piorar ainda mais a situação fiscal desses Municípios, parte deles tem sede localizada em áreas de colonização cujas terras pertencem formalmente à União, sob tutela do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); assim, nem podem arrecadar o IPTU, que é uma das formas mais seguras de gerar receita própria. Como agravante, mesmo em Municípios em que o poder público pode cobrar IPTU, a inadimplência costuma ser alta. Segundo Bremaeker (2004), em apenas 12,6% dos Municípios brasileiros o índice de inadimplência é inferior a 20% do valor lançado. O índice de inadimplência é superior a 80% do valor lançado em 20,2% dos Municípios. Essa proporção

aumenta consideravelmente nas regiões Norte (com 47,4%) e Nordeste (com 41,0%).

Outro fator que afeta negativamente a situação fiscal dos Municípios é a crescente necessidade de assumir a prestação de responsabilidades dos governos federal e estadual. Ainda que em alguns casos esse tipo de descentralização seja acompanhado de transferências fiscais, os valores pagos ficam muito aquém dos custos dos serviços. É claramente o caso da saúde. Além disso, em alguns casos ocorre uma descentralização por "default", na qual o Município simplesmente se vê obrigado a assumir tarefas dos outros níveis de governo pela negligência desses. Um caso típico é a segurança pública, serviço de responsabilidade dos governos estaduais, mas que cada vez mais é assumido por governos locais, que se vêem impelidos a criar guardas municipais para tentar deter o aumento da criminalidade. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), os Municípios brasileiros gastam em média 4,52 % de sua receita desempenhando funções de competência exclusiva dos governos estaduais e federal. O pior é que esta porcentagem tende a ser maior justamente nos Municípios mais pobres e com menor capacidade de arrecadação (Bremaeker, 2003).

Também é fato que os governos estaduais e, principalmente, o governo

federal, lançam mão de artifícios fiscais para evitar a transferência de recursos. Isto é feito pelo aumento da cobrança de taxas e impostos que não fazem parte das transferências constitucionais. Como resultado disso, a ar-

recadação tributária nominal dos Municípios vem crescendo menos do que a dos Estados e União; em outras palavras, diminuindo proporcionalmente ao longo do tempo, conforme indicado na Tabela 5.

**Tabela 5**  
**Evolução da arrecadação tributária das esferas de governo, entre 1998 e 2002**  
**(Em R\$ milhões, valores correntes de 2002)**

ANOS	TOTAL	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
		Arrecadação	%	Arrecadação	%	Arrecadação	%
1998	271.856	186.561	68,6 7	1.142	26,2	14.145	5,2
1999	309.420	215.915	69,8	78.516	25,4	14.989	4,8
2000	357.646	247.420	69,2	94.216	26,3	16.011	4,5
2001	406.118	280.197	69,0	108.066	26,6	17.855	4,4
2002	473.844	332.387	70,1	120.841	25,5	20.616	4,4

FONTE: Extraído de Bremaeker, 2004.

A fragilidade financeira dos pequenos Municípios é um obstáculo considerável à descentralização da política ambiental e florestal. Com dificuldades de prover serviços essenciais à população, tais como educação e saúde, as prefeituras se vêem em apuros ainda maiores para construir capacidade técnica na área ambiental/florestal, coisa que requer investimentos em recursos humanos e equipamentos. Esta dificuldade é frequentemente citada – e exagerada – por aqueles que resistem à descentralização, particularmente os órgãos ambientais do governo federal e dos governos estaduais. É preciso ter em mente, contudo, que essa situação é acirrada pelos níveis superiores de governo, que têm diminuído os repasses

de impostos aos Municípios, que pouco se empenham em criar programas de capacitação (com algumas exceções que são analisadas mais adiante) para os governos municipais e que não lhes transferem tarefas que podem gerar receitas para seus órgãos ambientais.

### 3. Situação política e poder local

Além de criar uma situação mais favorável aos Municípios no que diz respeito à repartição de receitas fiscais, a Constituição de 1988 lhes deu o poder de estabelecer suas Leis Orgânicas, que são equivalentes a constituições municipais. Além disso, a competência para legislar sobre a criação de novos

Municípios também passou da União para os Estados. Como consequência disso, entre 1988 e 1997 surgiram no Brasil 1.328 municípios, o que representa um quarto do total existente em 2000. Esse fenômeno foi ainda mais acentuado na Amazônia, onde 327 dos 791 municípios existentes em 1997 foram criados após a promulgação da Constituição. Cerca de três quartos dos Municípios brasileiros que surgiram após 1988 não poderiam ter sido criados caso ainda valessem as exigências anteriores à Constituição de 1988<sup>14</sup> (Tomio, 2000).

Essa proliferação de Municípios é um tema bastante sério do ponto de vista da descentralização. Em uma região como a Amazônia, na qual Municípios têm dimensões gigantescas e difíceis condições de transporte entre a sede municipal e seus diversos distritos, em princípio o desmembramento de Municípios pode gerar aumento de eficiência administrativa e aproximação entre a população e o governo local. Na região da Transamazônica, por exemplo, essa foi uma demanda concreta dos movimentos populares nas décadas de 1980 e 1990. Em muitos casos, para chegar à sede de seus Municípios, a população tinha que viajar dias, cruzar par-

te das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém e ainda atravessar o rio Amazonas.

Há também situações em que o tamanho da população de determinados distritos supera a população das sedes municipais, sem que haja investimentos proporcionais do governo municipal nas áreas mais povoadas. Entretanto, há outros motivos menos nobres para a formação de novos Municípios. Um deles é o próprio mecanismo de distribuição do FPM. Qualquer Município com 10.188 habitantes ou menos recebe a cota mínima de transferência. Assim sendo, quanto menor a população desses municípios, maior o valor *per capita* de impostos transferidos por meio deste mecanismo. Obviamente, como a massa de impostos recolhidos permanece igual, o benefício que os novos Municípios recebem corresponde a uma perda para todos os outros Municípios, particularmente para aqueles dos quais se desmembram.

Outro importante fator a estimular a criação de novos Municípios e até mesmo de Estados são os interesses das elites políticas locais em criar novos espaços de poder. Novos Municípios e

<sup>14</sup> Os novos Municípios deveriam ter pelo menos 10.000 habitantes ou cinco milésimos da população do Estado; eleitorado não inferior a 10% da população; centro urbano constituído com pelo menos 200 casas; e uma arrecadação no exercício anterior de pelo menos cinco milésimos da receita estadual de impostos (Bremaeker, 1991). Como forma de controlar a multiplicação do número de Municípios, tendo em vista particularmente os desequilíbrios fiscais que ela acarretava, em 1996 uma emenda constitucional voltou a estabelecer algum controle federal sobre a regulamentação de novos Municípios. Entre outras medidas, passou a ser exigida a realização de um "estudo de viabilidade" do novo Município, e as consultas populares para referendar a criação de novos Municípios foram estendidas à população de todos os Municípios afetados pela mudança (Tomio, 2000).

novos Estados significam novos cargos eletivos e empregos públicos, sem a necessidade de competir com grupos já arraigados no poder. Não é raro que os líderes de movimentos de emancipação acabem constituindo pequenas oligarquias locais, que se encastelam no poder durante muitos anos.

Essa oligarquização e a influência das elites econômicas sobre o poder local constituem outro sério problema para a descentralização de políticas florestais. Comumente se argumenta que o poder local nos Municípios do interior pode facilmente ser capturado por elites que têm interesse direto no uso predatório dos recursos naturais. De fato, muitos Municípios da Amazônia são diretamente controlados por madeireiros que atuam na ilegalidade, pecuaristas responsáveis por grandes áreas de desmatamento ilegal, grileiros e seus prepostos. A transferência direta de poder de decisão sobre o uso dos recursos florestais para os Municípios pode acarretar danos severos à floresta e, principalmente, prejudicar pequenos posseiros, agricultores familiares, ribeirinhos e indígenas. Há exemplos recentes muito claros disso: a luta dos produtores de arroz de Roraima contra a demarcação da Reserva Indígena Raposa-Serra do Sol; os conflitos entre madeireiros/grileiros e populações tradicionais em Porto de Moz; e a voraz grilagem das terras do entorno da BR-163, que teve início com o anúncio da pavimentação da estrada.

Os riscos são maiores em certas regiões, como as de fronteira agrícola, ou aquelas em que é alta a concentração da propriedade da terra, ou ainda onde a atividade madeireira é muito intensa. Por outro lado, Municípios que têm setores sociais mais fortes e organizados conseguem, até certo ponto, contrabalançar esta tendência de captura de poder pelas elites. Em toda a Amazônia há um grande número de sindicatos de trabalhadores rurais, associações de produtores e movimentos de base. Grande parte dessas organizações tem líderes que atuam na política partidária e que eventualmente são eleitos vereadores ou até mesmo prefeitos em seus Municípios. Isso é muito claro na região da Transamazônica, no Pará e na região do Alto Rio Acre, por exemplo, onde os movimentos sociais tiveram sucesso ao formar coligações com outros partidos ou eleger seus próprios representantes como prefeitos, principalmente pelo Partido dos Trabalhadores.

De modo geral, os indígenas são o grupo mais vulnerável entre aqueles que necessitam dos recursos da floresta como meio de vida. Além de enfrentar as ameaças de grandes empresários dos setores agropecuário e madeireiro, muitas vezes seus interesses se chocam com os de pequenos agricultores e garimpeiros, a quem não agrada a política de demarcar grandes extensões de terras para os indígenas. Um indicativo da debilidade política

desse grupo é o fato de que nas eleições municipais de 2004, nos 5.560 Municípios brasileiros, somente 48 vereadores indígenas foram eleitos, entre 182 candidatos. Apenas nove indígenas se candidataram a prefeito; quatro foram eleitos: um no Estado de Minas Gerais (São João das Missões), um no Amazonas (Barreirinha), um na Paraíba (Marcação) e outro em Roraima (Normandia) (CIMI, 2004).

Como forma de aumentar a participação popular nas decisões municipais, foram criados Conselhos Municipais de diversas áreas de políticas públicas – educação, saúde, assistência social, meio ambiente, criança e adolescente e outros. A Tabela 6 traz informações sobre a existência de conselhos de meio ambiente nos nove Estados da Amazônia, com base em informações do IBGE (2002). Em média, apenas 22,11% dos Municípios têm um conselho formalmente constituído. Uma proporção menor ainda de Municípios tem conselhos que de fato se reúnem periodicamente (17,39% se reuniram ao menos duas vezes no ano anterior à coleta de dados). Menos da metade dos conselhos existentes (46,07%) tem poder deliberativo.

Esse quadro tem como atenuante o fato de que o conselho municipal de meio ambiente não é necessariamente o único foro de discussão de assuntos ligados às florestas. Muitos Municípios têm conselhos municipais de desenvol-

vimento rural, onde são tratadas questões ligadas à infra-estrutura de transportes, agricultura e, menos frequentemente, extrativismo e florestas. Infelizmente, não há números disponíveis sobre tais conselhos. Como agravante, contudo, há o fato de que mesmo aqueles conselhos que têm caráter deliberativo e costumam se reunir têm poder muito limitado frente aos prefeitos e secretários municipais. São frequentes as acusações de que prefeitos e secretários manipulam a composição dos conselhos para que lhes sejam favoráveis. Em outros casos, o poder executivo simplesmente ignora as decisões tomadas pelos conselhos quando assim lhe convém. Isso ocorre porque não há mecanismos eficientes que garantam que as deliberações sejam cumpridas, ou que punam os prefeitos e secretários que não as cumpram. Nas cidades do interior da Amazônia, os setores da sociedade civil que contestam as ações políticas do poder executivo em geral têm dificuldades para contratar advogados ou acionar o Ministério Público para ir à Justiça e coibir os abusos cometidos. Outra limitação séria para o bom funcionamento dos conselhos é a falta de pessoal qualificado para participar das discussões e da tomada de decisões. Frequentemente, os líderes de algumas organizações de base se vêem quase que obrigados a participar de vários conselhos, pela simples falta de outras pessoas que queiram ou tenham condições mínimas para fazer isso.

**Tabela 6**  
**Municípios com conselhos municipais de meio ambiente**  
**nos Estados da Amazônia**

Estado	Número de Municípios	Municípios com conselhos constituídos			
		Total	Conselhos com poder deliberativo	Conselhos que se reuniram ao menos 2 vezes no ano anterior	Conselhos que se reuniram ao menos uma vez no ano anterior
RO	52	13	7	4	9
AC	22	6	6	4	4
AM	62	15	8	6	12
RR	15	4	2	2	2
PA	143	40	19	22	34
AP	16	5	2	2	4
TO	139	14	5	10	10
MA	217	35	15	15	25
MT	139	46	18	27	40
<b>Total</b>	<b>805</b>	<b>178</b>	<b>82</b>	<b>142</b>	<b>140</b>

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2002.

#### 4. Políticas indutoras

Apesar de ainda não haver um marco jurídico que determine a transferência de recursos e responsabilidades do governo federal para os governos municipais, existem alguns programas federais que incentivam prefeituras e grupos da sociedade civil a participar da gestão territorial e florestal. Esses programas são coordenados pelo Ministério do Meio Ambiente. O mais importante deles, o PPG7 (Programa Piloto para as Florestas Tropicais) é um programa de cooperação internacional entre o Brasil, G-7 e governo dos Países Baixos, e tem por objetivo a conservação das florestas tropicais brasileiras.

O componente do PPG7 que tem maior impacto direto sobre a descentralização das políticas florestais é o Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN), cujo objetivo é ajudar os Estados e alguns Municípios da Amazônia a se capacitar para a gestão de seus recursos naturais. O trabalho do SPRN envolve a elaboração de políticas, o fortalecimento das instituições públicas e a resolução de problemas institucionais. A principal ação do subprograma tem sido a implementação do Projeto de Gestão Ambiental Integrada nos Estados (PGA1), na Amazônia. Cada unidade participante implementa o PGA1 tomando por base seu plano ambiental, que aponta suas prioridades. O PGA1 transfere recursos para os Estados in-

vestirem na capacitação de técnicos e na infra-estrutura dos órgãos ambientais. A estratégia utilizada para tanto fica a cargo dos Estados. Em nível municipal, o que se vê é que o programa teve impacto muito pequeno na área rural dos municípios, o que obviamente inclui a gestão dos recursos florestais (Toni e Pacheco, 2005).

Alguns Estados criaram um mecanismo de compensação fiscal para estimular Municípios a criar unidades de conservação, ou simplesmente para compensá-los pela perda de geração de riqueza que a existência de tais áreas pode causar. Conhecido como ICMS-ecológico ou ICMS-verde, é uma nova fórmula de distribuição da parcela do imposto estadual sobre consumo (a rigor, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS) que cabe aos Municípios.

Os Estados do Paraná e Minas Gerais, pioneiros na adoção do ICMS-ecológico, já colheram bons resultados dessa política<sup>15</sup>. No Paraná, houve um in-

cremento de 165% na área total sob proteção, desde 1991. Em Minas Gerais, o incremento entre 1995 e 2000 foi de 62%. Recentemente, os Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul adotaram mecanismos semelhantes. Na prática, isso significou principalmente a regularização de áreas de conservação municipais, principalmente Áreas de Proteção Ambiental (APAs), simples de serem legalizadas e pouco restritivas no que diz respeito ao uso do solo. Também houve expressivo aumento no número de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs). Obviamente, para as prefeituras interessa criar e regulamentar áreas de proteção já existentes para ter acesso aos recursos do ICMS-ecológico. Com o mesmo objetivo, os governos municipais oferecem incentivos a proprietários privados para que criem RPPNs. Com frequência esses incentivos se traduzem em obras de infra-estrutura que melhoram o acesso às propriedades onde as reservas se encontram (May, 2002).

---

<sup>15</sup> Para uma discussão mais aprofundada dos valores e critérios de alocação do ICMS-ecológico, ver May, 2002.

## **6. Gestão descentralizada**

### **1. Governos estaduais e política florestal**

Como já dito anteriormente, o marco jurídico brasileiro nas áreas ambiental e florestal é mal definido e deixa margens para sobreposições, vácuos e disputas de poder. O melhor exemplo disso talvez seja a repartição de poder entre Estados e governo federal na área florestal. Alguns Estados tomaram para si as responsabilidades sobre o setor, enquanto outros continuam com uma gestão centralizada nas mãos do governo federal. Entre os dois extremos, outros Estados buscam firmar convênios para efetivar uma descentralização pactuada. São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Goiás são exemplos de Estados que atuam na gestão florestal com autonomia. Bahia, Ceará e Mato Grosso do Sul, por sua vez, estão entre os Estados em que há sobreposição de competência e dispu-

tas entre os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oemas) e o IBAMA. Nos Estados da Amazônia, o estabelecimento de acordos de gestão compartilhada ou descentralizada está se tornando cada vez mais comum.

Minas Gerais tem uma competência bastante sólida na área e conta com uma instituição – Instituto Estadual de Florestas (IEF)– que tem mais de 500 engenheiros florestais em seu quadro de funcionários e que se dedica à execução da política florestal do Estado. Essa política inclui por exemplo a fiscalização e a emissão de autorizações de manejo florestal e a administração de unidades de conservação e pesquisas na área florestal.

A razão da gestão florestal em Minas e em outros Estados ser feita por seus OEMAs e não pelo IBAMA, sem necessidade de estabelecimento de convê-

nios e sem grandes atritos, está no fato de que tais Estados estabeleceram suas políticas florestais há muitos anos, antes mesmo da criação do IBAMA. No caso de Minas Gerais, por exemplo, o IEF foi criado em 1962, antes portanto da criação do próprio Código Florestal, que é de 1965. Em outras palavras, eles ocuparam um espaço político-administrativo que estava aberto e que necessitava ser preenchido, uma vez que o setor florestal era tido como importante para suas economias e que eram necessárias ações de fomento, normatização e comando e controle.

Chama a atenção o fato de que os Estados que têm mais iniciativa e maior autonomia em suas políticas florestais são justamente os com menor cobertura de florestas. É possível que as políticas para esse setor tenham sido elaboradas tendo em vista tanto a necessidade de assegurar o suprimento de matérias-primas florestais em um contexto de escassez crescente quanto a constatação dos danos ambientais decorrentes do desmatamento. Os Estados da Amazônia, por outro lado, até recentemente operavam sob uma lógica de disponibilidade quase ilimitada de matéria-prima para a indústria madeireira e de terras para agricultura. De fato, na década de 1970 o governo militar estimulou a ocupação do “vazio” amazônico por meio do corte da floresta e da implementação de pastagens. Somente após o início da década de 1990 a preocupação com o destino da floresta e de

suas populações tradicionais começou a ganhar vulto. Essa preocupação chegou aos governos estaduais mais recentemente e agora começa a ganhar corpo por meio do fortalecimento dos Oemas e da descentralização das políticas do governo federal para os estaduais.

Entre os fatores que afetam a transferência de poderes para os Estados não podem ser desprezados os componentes políticos e corporativos. Obviamente o IBAMA reluta em ceder poderes aos Estados, mas não necessariamente como uma decisão formal da instituição. Sem dúvida há nas instâncias decisórias do órgão uma preocupação com possíveis conseqüências negativas da descentralização, o que é legítimo. Por outro lado, há também uma percepção de que o trabalho centralizado é ineficiente, e que o órgão não precisa estar por trás de toda e qualquer decisão –de caráter técnico, político ou administrativo– que afete o uso das florestas. Apesar dessa sensibilidade de parte da diretoria do órgão, as relações dele com os Estados e, conseqüentemente, os resultados das negociações ou disputas entre eles são profundamente afetados pelas relações políticas entre os funcionários das gerências executivas do IBAMA nos Estados e os dirigentes dos Oemas. Atritos nos níveis mais baixos da administração, motivados por fatores de ordem política ou defesa de interesses corporativos, contribuem para a demora no estabelecimento dos convênios e dificultam sua implementação.

A Tabela 7 mostra o estágio de descentralização das políticas florestais nos Estados da Amazônia. Para efeitos deste estudo, consideramos alguns procedimentos que são essenciais no setor florestal da região: 1) a emissão de autorização de desmatamento; 2) autorização de manejo florestal, que envolve a apreciação dos planos de manejo sustentável, a emissão de autorização de corte e exploração e a emissão de autorização de transporte de produtos florestais e; 3) a fiscalização das operações de desmatamento e de exploração florestal.

Os Estados do Acre e de Mato Grosso se destacam por já ter assumido todas as atribuições que antes eram do IBAMA. O Amazonas também reclamou para si as prerrogativas sobre a exploração florestal, mas por decisão própria não ficou com a responsabilidade sobre

o desmatamento. Rondônia, sem fazer nenhum tipo de convênio, tomou para si as responsabilidades sobre as duas áreas. O Estado do Pará vem negociando um convênio amplo com o MMA para assumir diversas responsabilidades hoje centralizadas, mas ainda não atua nessas duas áreas. Tocantins já licencia desmatamentos em áreas de até 500 ha e, a partir de 2006, poderá autorizar desmatamentos em qualquer escala. Nos outros Estados essas atividades seguem sob controle centralizado do IBAMA.

Como veremos na seqüência, a descentralização foi uma demanda dos governos dos Estados do Acre e Amazonas, que a perceberam como um requisito fundamental para implementar políticas florestais mais amplas, que incluem a geração de renda e empregos por meio do fomento às atividades madeireiras e não madeireiras.

**Tabela 7**  
**Gestão Florestal nos Estados da Amazônia**

<b>Estado</b>	<b>Desmatamento</b>	<b>Exploração Florestal</b>
Acre	Governo do Estado	Governo do Estado
Amapá	IBAMA	IBAMA
Amazonas	IBAMA	Governo do Estado
Maranhão	IBAMA	IBAMA
Mato Grosso	Governo do Estado	Governo do Estado
Pará	IBAMA (convênio em negociação)	IBAMA (convênio em negociação)
Rondônia	Governo do Estado, Sem convênio	Governo do Estado, Sem convênio
Roraima	IBAMA	IBAMA
Tocantins	Até 500 Ha, Governo do Estado Acima de 500 HA, IBAMA Governo do estado assume toda a responsabilidade em 2006	IBAMA

Fonte: IBAMA, Diretoria de Florestas

## Política florestal no Acre

O Estado do Acre tem uma superfície territorial de 153.149,9 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 3,9% da área amazônica brasileira e a 1,8% do território nacional (IBGE, 1995). Cerca de 10% da área de floresta original foi removida por ação antrópica, o que faz do Estado um dos menos desmatados da Amazônia brasileira. A população do Acre, no ano de 2000, era de pouco mais de 557 mil habitantes, dos quais 45% viviam na capital, Rio Branco (IBGE 2000).

O governo estadual busca, desde 1998, reorganizar a estrutura econômica do Estado para tornar a atividade florestal base de sua economia, sem aumentar os danos às florestas. Isso tem sido feito por órgãos executivos de fomento e de comando e controle. Para implementar suas políticas florestais, o governo criou uma estrutura administrativa que conta com uma secretaria de extrativismo e agricultura familiar (SEPROF), uma secretaria de florestas e uma secretaria de assistência técnica e extensão rural (SEATER). As atividades de ordenamento territorial e de comando e controle estão a cargo da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais e de uma autarquia a ela ligada, o Instituto Acreano de Meio Ambiente (IMAC).

O governo do Acre buscou trazer para si algumas atribuições do IBAMA, por meio da realização de um pacto de transferência de poderes desse órgão para o IMAC e para a Secretaria de Estado de Floresta. Essa transferência foi feita de maneira gradativa. Inicialmente, em 1999, o IMAC assumiu a responsabilidade pela autorização de desmatamento de áreas de até 3 ha. Em 2001, o limite foi estendido para áreas de até 20 ha; em 2002, para 60 ha e; a partir de 2003, para áreas de qualquer dimensão. Em 2004, O IMAC assumiu também as responsabilidades sobre as autorizações de manejo florestal e sobre a fiscalização do transporte de produtos florestais.

O IMAC trabalha agora para desconcentrar suas atividades de licenciamento. Há uma proposta de descentralização do licenciamento ambiental, mas somente para o Município de Rio Branco, que tem uma secretaria de meio ambiente relativamente bem estruturada e um governo municipal politicamente afinado com o governo do Estado<sup>16</sup>.

O Estado conseguiu também assumir o recolhimento e uso da Taxa de Reposição Florestal que, de modo geral, é centralizada pelo IBAMA<sup>17</sup>. Em alguns Estados, a administração dessa

<sup>16</sup> A Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Rio Branco foi beneficiária do PGAI em sua primeira fase. Com seu fortalecimento, a secretaria chegou a iniciar atividades de licenciamento ambiental, mas mudanças políticas provocaram a interrupção desse trabalho.

<sup>17</sup> A taxa, de R\$ 1,10 por árvore –cerca de R\$ 6,60 por metro estéril, ou R\$ 8,80 por metro cúbico de madeira extraída– como o próprio nome deixa evidente, deveria ser aplicada na recomposição dos estoques de madeira nativa. Contudo, a aplicação real destes recursos nas atividades de reposição florestal é mínima, e muitos de seus potenciais beneficiários reclamam da ineficiência do arranjo institucional centralizado que coordena a atividade.

taxa é descentralizada, ou até mesmo privatizada por meio de organizações sem fins lucrativos credenciadas a recolher as taxas e implementar projetos de reposição florestal. Isso ocorreu por demanda dos próprios usuários, que não viam retorno da taxa e que, ao mesmo tempo, necessitavam garantir a continuidade do suprimento de madeira. A ineficiência da administração centralizada da taxa é uma barreira que o governo do Acre espera poder superar para investir um pouco mais no setor.

Um importante componente da política estadual foi a elaboração do Zoneamento Ecológico Econômico do Estado, realizado com apoio do PPG7 e da cooperação alemã. Uma primeira versão foi realizada em 1999 e 2000, na escala de 1:1.000.000, e forneceu mapas temáticos utilizados, entre outras coisas, para o estabelecimento de diversas Unidades de Conservação estaduais. Em uma segunda fase, os trabalhos estão sendo refinados a uma escala de 1:250.000, e o Estado tem trabalhado junto com os governos municipais de Brasília e Epitaciolândia para realizar os zoneamentos desses Municípios.

As Unidades de Conservação cobrem cerca de 5 milhões de ha, número que praticamente dobrou desde que o

Estado começou a implementar sua política florestal, em 1998. Contando com as Terras Indígenas, as áreas protegidas cobrem quase metade (48,32 %) da superfície do Acre. É certo que a implementação das Unidades de Conservação ainda precisa ser consolidada, o que não é tarefa simples, devido à necessidade de recursos humanos e financeiros para fazê-lo. Além disso, a política florestal do Estado, em particular a implementação de áreas protegidas, é contestada por grupos políticos e econômicos influentes que se opõem ao governo. As eleições de 2006 e a eventual posse de um governador desse grupo podem abalar seriamente essa política.

No setor não madeireiro, as principais ações se deram na estruturação do setor produtivo da castanha e da borracha. Em relação à castanha, estão sendo montadas usinas de beneficiamento do produto. A produção de látex foi incentivada por meio da concessão de um subsídio direto aos produtores (inicialmente de R\$ 0,40 / kg; hoje, de R\$ 0,70) que fez o preço do produto subir significativamente<sup>18</sup>.

No setor madeireiro, o governo busca incentivar o manejo florestal, privado e comunitário, a certificação e a verticalização da indústria. O ma-

<sup>18</sup> A produção de borracha, que era de 900 toneladas em 1999 atingiu 1.600 toneladas ao final de seis meses do programa e 3.500 toneladas em 2004. Ainda assim, os técnicos do governo reconhecem que a atividade não é economicamente sustentável para os extrativistas nos patamares atuais de preço (R\$ 1,50 a R\$ 1,60/kg + R\$ 0,70 relativos ao subsídio). A maior parte dos extrativistas, quando pode, concentra seu trabalho na coleta de castanha, que nos últimos anos atingiu valores muito elevados, próximos de R\$ 20,00 por lata.

nejo comunitário está sendo incentivado por meio da formação de cooperativas e pelo fornecimento de assistência técnica por extensionistas do governo. A principal ação para verticalizar a produção foi a implantação de um pólo madeireiro em Rio Branco, em parceria com o SEBRAE e o SENAI e recursos da SUFRAMA<sup>19</sup>. Um pequeno pólo moveleiro também foi instalado em Xapuri, onde já funciona uma indústria de móveis de alto padrão totalmente certificada, além de pequenas movelarias que atendem à demanda local.

Ainda como parte dos esforços de descentralização, em 2004 foi feita uma parceria entre o IBAMA, IMAC e Secretaria de Florestas para criar o Escritório de Manejo Florestal, estrutura responsável pelo licenciamento, monitoramento e fiscalização dos planos de manejo, pela administração do Fundo de Reposição Florestal e pela emissão de Autorização de Transporte-ATPF. Como resultado dos projetos voltados ao manejo florestal, até 2005 se conseguiu autorizar o manejo de 206 mil hectares de florestas. Apesar dos avanços o escritório conta com apenas 15 funcionários, entre engenheiros florestais, biólogos, agrônomos e técnicos administrativos, o que ainda é muito pouco face ao potencial florestal do Estado e às ambições do governo estadual.

## **Política florestal no Amazonas**

O Amazonas é o maior Estado do Brasil, com uma área de 1,5 milhão de km<sup>2</sup>, e tem o menor percentual de desmatamento na Amazônia - 2%. Apesar de baixo, o desmatamento começa a ser preocupante na região sul do Estado, onde cresceu 16% entre 2003 e 2004 devido ao avanço da fronteira agrícola e florestal. A preservação do Estado se explica por diversos fatores. Em primeiro lugar, há uma concentração de áreas extremamente úmidas que não são apropriadas para o desenvolvimento da agricultura e da pecuária. Em segundo lugar, parte do Estado ainda é relativamente isolada dos mercados consumidores de produtos agropecuários do país devido a sua curta malha rodoviária. Em terceiro lugar, o modelo de desenvolvimento que se adotou no Amazonas a partir da década de 60, quando o governo militar incentivou a ocupação da região, foi diferente do que se viu em outros Estados. Enquanto no Pará, Rondônia e Mato Grosso se priorizou a instalação de grandes projetos agropecuários e de colonização, no Amazonas se procurou estimular um setor industrial de base tecnológica por meio de incentivos fiscais. Assim nasceu a Zona Franca de Manaus.

A população do Estado em 2000 era de 2.817.252 habitantes, dos quais 50,8

<sup>19</sup> Sebrae: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, órgão voltado ao desenvolvimento sustentável das empresas de pequeno porte; Senai: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Suframa: Superintendência da Zona Franca de Manaus.

% viviam na capital, Manaus. O restante se distribuía em outros 61 Municípios. Cerca de 75% da população do Estado vivia em áreas urbanas. Esse alto índice de urbanização se explica pelo fato de que 99,35 % da população de Manaus é urbana. Isso significa que 49% da população do interior é rural (IBGE, 2000). A economia estadual se concentra fortemente na capital, onde há mais oportunidades de emprego, devido à industrialização e à renda gerada pelo pagamento de royalties da produção de gás. Em 2000, o PIB per capita de Manaus era quase o dobro da média do Estado –R\$ 11.037,00 contra R\$ 6.668,00 (IBGE, 2002)–, o que claramente indica que a população do interior ainda é muito pobre.

Nesse contexto de pobreza rural, concentração da economia em indústrias da capital e enorme cobertura de vegetação nativa, o setor florestal pode ser decisivo para diminuir as desigualdades. De fato, de modo semelhante ao que ocorreu em 1998 no Acre, em 2003 o governo do Amazonas decidiu priorizar o desenvolvimento florestal do Estado. A coordenação dessa política cabe à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS) criada em 2003. A secretaria conta com três órgãos autárquicos executores de suas políticas: o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), a Fundação Estadual de Política Indigenista (FEPI) e a Agência de Florestas e Negócios Sustentáveis do Amazonas.

O governo do Amazonas foi bastante incisivo no estabelecimento de negociações com o IBAMA para descentralizar a gestão florestal, que ocorreu de maneira progressiva, porém bastante acelerada, entre 2003 e 2005. Logo em 2003 foi assinado um primeiro convênio pelo qual o IBAMA repassou à SDS as competências sobre o manejo florestal (normatização, licenciamento do manejo e controle e fiscalização do transporte e industrialização de produtos florestais) nas mesorregiões do Alto Solimões e Juruá e nos Municípios de Maués e Boa Vista do Ramos. Em 2004 e 2005 o convênio foi acrescido de termos que estenderam esses poderes para todo o Estado.

A limitada abrangência geográfica inicial do convênio se explica pela priorização dessas áreas no início de um programa estadual de geração de renda e empregos na zona rural, chamado Zona Franca Verde. Como o programa tem um componente muito forte de uso dos recursos naturais, particularmente florestais e pesqueiros, a necessidade de imprimir maior agilidade aos processos administrativos era muito grande, e o governo prontamente passou a advogar a descentralização como ferramenta para alcançar esse objetivo.

Dentro do quadro institucional estabelecido a partir de 2003, e com a efetivação dos convênios, a SDS normatiza a exploração florestal, enquanto o IPAAM trabalha em conjunto com o

IBAMA na análise das propostas de manejo florestal e na fiscalização do setor. Paradoxalmente, o governo do Amazonas não reclamou para si a responsabilidade para licenciar o desmatamento, apesar do convênio firmado com o IBAMA permitir e até incentivar mais esse passo na descentralização. Isto possivelmente se explica pelo fato de que o governo estadual prioriza a exploração florestal manejada e não quer ter que se desgastar com o licenciamento e controle do desmatamento.

Uma importante inovação do governo foi a normatização do Plano de Manejo Florestal Sustentável com Procedimentos Simplificados (PMFSPS), que beneficia produtores que queiram manejar áreas de até 500 ha. Essa norma (portaria SDS 040/03) elimina a exigência de estabelecimento de parcelas permanentes e de talhamento da área a ser manejada. Como precaução para evitar a extração predatória da madeira, ele também estabelece um limite de intensidade máxima de exploração anual de 1 m<sup>3</sup>/ha.

Além das normas terem sido simplificadas, a Agência de Florestas auxilia os produtores no preparo dos planos de manejo. Como resultado, até final de 2004 já haviam sido elaborados 288 planos, o que significava uma área de 79.514,07 ha manejados. Os números de 2005 ainda não estão computados, mas técnicos da secretaria afirmam que até outubro já havia mais de 400 pla-

nos elaborados. Apesar desses avanços, o processo é limitado pela relativa morosidade e baixa capacidade do Ipaam de analisar os planos enviados elaborados pela agência e por particulares.

A equipe da agência é relativamente pequena, com técnicos presentes em apenas 15 dos 62 Municípios do Estado. Considerando as dimensões do Amazonas e as dificuldades de transporte, é fácil concluir que esta estrutura ainda precisará ser ampliada e desconcentrada. Além disso, o problema fundiário continua sendo um limitante, pois é difícil para muitos moradores da zona rural atestar a posse sobre suas áreas. Para otimizar o processo, a agência prioriza aqueles que têm título de suas áreas, o que de certa forma beneficia os produtores que têm melhores condições socioeconômicas.

O governo também tem utilizado subvenções e estímulos fiscais para o setor. Um desses estímulos é a isenção do ICMS sobre a circulação de produtos florestais dentro do Estado. Outro mais específico para os extrativistas foi a criação de uma subvenção de R\$ 0,70/kg de borracha que, segundo dados da SDS, beneficiou 984 famílias em 2004 e acarretou um aumento da produção de borracha da ordem de 79% entre 2003 e 2004. Os extrativistas também se beneficiaram da instalação de uma usina de castanha no município de Lábrea e têm trabalhado na difusão de boas práticas de manejo do extrativismo não só de

castanha e borracha, como também de açaí e de óleos vegetais.

Um grande avanço da política florestal e ambiental desde 2003 se refere à demarcação de Unidades de Conservação. Em 2002 havia no Amazonas 12 Unidades de Conservação estaduais, com uma área total de 7,4 milhões de hectares. Em 2004, após a criação de mais 17 unidades, a área havia praticamente dobrado, chegando a 14,4 milhões de hectares. Nove dessas unidades foram criadas no sul do Estado, com objetivo de compor um mosaico de Unidades de Conservação que ajudem a conter o avanço do desmatamento e da grilagem nessa zona. De acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do MMA<sup>20</sup>, o Estado tem ainda 37 Unidades de Conservação federais, que cobrem 18,9 milhões de hectares. Somando-se a isso as 178 Terras Indígenas, que ocupam 45,7 milhões de hectares, chega-se a uma impressionante área de 790 mil km<sup>2</sup> de áreas protegidas o que, em teoria, é algo bastante positivo para a conservação dos recursos naturais, mas que também significa um grande desafio em termos de gestão e fiscalização.

## Política florestal no Pará

Com uma área de 1,25 milhão de km<sup>2</sup>, o Pará é o segundo maior Estado do Brasil e lidera o ranking do desmatamento na Amazônia, com uma perda de 10,1% de sua cobertura florestal. A expansão da pecuária, do número de projetos de assentamento e, mais recentemente, da agricultura mecanizada, têm sido os principais motores desse desmatamento.

Diferentemente dos Estados do Acre e do Amazonas, a racionalização da exploração florestal não foi considerada uma prioridade, a despeito do fato da economia florestal extrativista do Estado ser a maior do país. Ao contrário, o governo estadual vem dando prioridade, desde 1995, à modernização da agricultura, com o lema de “desenvolver sem devastar”, consolidando a fronteira agrícola. Essa política esteve sempre em afinidade com algumas das metas do Programa Avança Brasil do Governo Federal (entre 1995 e 2002), particularmente a introdução da soja e o desenvolvimento da infra-estrutura de transporte de carga do Estado<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> [http://www.mma.gov.br/index.cfm?id\\_estrutura=66&id\\_menu=2074&id\\_conteudo=269](http://www.mma.gov.br/index.cfm?id_estrutura=66&id_menu=2074&id_conteudo=269). Acesso feito em 20/11/2005

<sup>21</sup> O Pará desenvolveu três pólos de produção de soja, localizados na região Sul do Estado e nos Municípios de Santarém e Paragominas. Apesar de ser a principal cultura introduzida nessas áreas, a soja é acompanhada de outros grãos, como o milho e o arroz, em sistemas de rotação de culturas. Muitas vezes, o plantio de grãos é apenas uma etapa na recuperação de pastagens degradadas. O segundo pilar da estratégia de desenvolvimento do Estado –modernização e expansão da infra-estrutura de transporte –está diretamente ligado à produção de grãos. Durante esse período, o governo federal iniciou as obras de ampliação do Porto de Santarém e de construção de um terminal de armazenamento e embarque de grãos. Além disso, a rodovia Cuiabá– Santarém começou a ser asfaltada para facilitar o transporte da soja produzida em Mato Grosso e, futuramente, no próprio Pará. Na região de Paragominas, o governo iniciou a construção da hidrovía do Capim, que ligará o Município ao porto de Barcarena. Esta rota servirá para escoar a produção de madeira e soja e para levar insumos de volta ao Município.

O Pará tem maior participação em atividades de licenciamento e inclusive disputa com Municípios e com o governo federal as prerrogativas sobre o licenciamento de uma grande gama de atividades. Essa estratégia se deve em grande parte ao potencial de arrecadação que tem o licenciamento de algumas atividades, particularmente no caso do Pará, onde se concentra um grande número de empreendimentos de grande porte e com alto potencial poluidor e de impacto ambiental, como usinas hidrelétricas, lavras minerais, indústrias siderúrgicas, indústrias de papel e celulose, frigoríficos e abatedouros e outros.

O governo estadual do Pará começou a atuar mais intensamente na gestão ambiental em 1998, a partir da implementação do PGAI. Durante o primeiro ano de execução foram realizadas oficinas de planejamento para execução de ações ambientais em nove Municípios das duas áreas abrangidas pelo projeto, permitindo alguns avanços na descentralização da gestão ambiental. O Estado adquiriu quase todos os equipamentos para estabelecer seu Sistema Estadual de Informações Ambientais, realizou fóruns públicos e seminários temáticos e cursos sobre as bases administrativas e legais da gestão ambiental nos Municípios já cobertos pelo PGAI/PA.

Em 2005 o governo do Estado começou a negociar acordos de coopera-

ção para descentralização diretamente com o Ministério do Meio Ambiente, mas até final de 2005 o que havia ainda era algo como um protocolo de intenções muito abrangente, sem uma definição conclusiva de como as responsabilidades serão repartidas. Com isso, apesar de sua grande dimensão territorial e da complexidade de seus problemas ambientais, a gestão florestal segue centralizada, a cargo do IBAMA.

Segundo dados da Secretaria de Ciência Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM)<sup>22</sup>, o Pará tem um total de 18.625.185 hectares de Unidades de Conservação, o que corresponde a 14,9 % de seu território. Entre essas áreas, há 34 UCs federais (12.353.255 hectares), 12 estaduais (6.196.252 hectares, 12 municipais (75.891 hectares) e quatro particulares (2.806 hectares). Das 41 Terras Indígenas identificadas, somente 33 têm área definida, e totalizam 47.321.358 hectares, ou 37,8 % da superfície do Estado. Assim como em outros Estados, há uma grande dificuldade para implementar o manejo efetivo das Unidades de Conservação e há muitos problemas de invasões e desmatamento, particularmente nas áreas estaduais, que em sua maioria são Áreas de Proteção Ambiental (APA).

O Estado prioriza a realização de seu Zoneamento Ecológico-Econômico, que foi iniciado em 2002. Em uma

<sup>22</sup> <http://www.sectam.pa.gov.br/uc.htm>. Acesso feito em 23/10/2005.

primeira fase, foi feito um macrozoneamento, na escala 1: 2.000.000, posteriormente sancionado por lei (lei nº 6.745, de 6 de maio de 2005). O zoneamento estabelece quatro zonas de gestão territorial, definidas a partir de dados atuais relativos ao grau de degradação ou preservação da qualidade ambiental e à intensidade do uso e exploração de recursos naturais. As zonas são as seguintes:

- I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, destinados a áreas especialmente protegidas, assim distribuídas:
  - a) 28% (vinte e oito por cento), no mínimo, para Terras Indígenas e Terras de Quilombos;
  - b) 27% (vinte e sete por cento), no mínimo, destinados a Unidades de Conservação de Uso Sustentável; e
  - c) 10% (dez por cento), no mínimo, destinados a Unidades de Conservação de Proteção Integral;
- II - 35% (trinta e cinco por cento), no máximo, para consolidação e expansão de atividades produtivas, áreas de recuperação e áreas alteradas.

Apesar do zoneamento estabelecer uma grande extensão de áreas protegidas, seus críticos temem que na verdade o grande objetivo do governo seja expandir a área de agropecuária no Estado.

### **Política florestal nos Estados: Um balanço crítico**

As políticas dos Estados do Acre e Amazonas são bastante similares e ambas diferem em muito daquela do Estado do Pará. Os dois primeiros Estados priorizaram o setor florestal e procuraram obter responsabilidades do IBAMA para administrar esse setor. Além da descentralização, esses Estados investiram na criação de capacidade para a gestão florestal, coisa que incluiu novas estruturas administrativas e contratação e capacitação de técnicos. Como parte dessa política florestal, esses Estados criaram nos últimos anos várias Unidades de Conservação, que têm como objetivo controlar o avanço da fronteira agrícola e ao mesmo tempo gerar renda e empregos por meio da exploração florestal.

O governo do Pará, por outro lado, aposta no desenvolvimento por meio da pecuária, agricultura mecanizada e grandes projetos de mineração, energia e transformação de matérias-primas. A estrutura e as atribuições da SECTAM refletem essas prioridades. Em vez de criar capacidade na área florestal e pressionar o IBAMA a transferir poderes para o Estado, a secretaria investiu nas áreas de licenciamento ambiental e fiscalização, além de desenvolver um sistema de informações ambientais, com auxílio do PGAI. O governo paraense tampouco investiu na criação de novas Unidades de Conservação nos últimos

anos, diferentemente do que fizeram os governos do Acre e do Amazonas.

Em comum, os três Estados têm uma política ambiental e florestal bastante centralizada, com pouco estímulo à participação dos Municípios. O Pará é o Estado que avançou um pouco mais na descentralização, ao eleger como prioridade do PGAI a estruturação e fortalecimento de órgãos ambientais em 12 Municípios, dos quais 7 na região do Moju-Capim – Moju, Tomé-Açu, Paragominas, Irituia, Tucuruí, Breu Branco, Jacundá– e 5 na área do Tapajós - Itaituba, Santarém, Belterra, Novo Progresso e Jacareacanga. O fortalecimento institucional dos órgãos ambientais desses Municípios não necessariamente foi acompanhado de uma transferência significativa de poderes e responsabilidades. Em geral, os Municípios receberam a incumbência de licenciar e fiscalizar algumas atividades de menor impacto que, a rigor, já eram de sua competência.

Apesar desse tímido passo em direção à descentralização, o Estado do Pará tem uma estrutura altamente concentrada, o que causa grande frustração entre os empresários que necessitam de licenças ambientais para operar seus negócios. Como os técnicos da SECTAM se concentram em Belém, e as viagens ao interior são caras e demoradas, as visitas são raras, o que compromete tanto a emissão de licenças quanto a fiscalização das atividades poten-

cialmente causadoras de impactos ambientais. Apesar de não gostar das atividades de fiscalização, os empresários que precisam de licenciamento para poder trabalhar apóiam as demandas por descentralização, pois esperam assim ter um atendimento mais eficiente. No Acre e no Amazonas os órgãos ambientais estão mais desconcentrados, o que é reflexo das políticas adotadas nesses dois Estados, que têm foco na produção extrativista e agrícola familiar.

## 2. Gestão florestal municipal

Os Municípios da Amazônia, principalmente os menores e mais pobres, têm ainda mais dificuldades que os Estados para estruturar seus órgãos ambientais e assumir responsabilidades na área florestal. Segundo levantamento do IBGE, em 2002, 30% dos Municípios dos 9 Estados da Amazônia não tinham nenhuma estrutura político-administrativa na área ambiental, com grande variação entre os Estados (Tabela 8). Enquanto os 16 Municípios do Amapá têm alguma estrutura, em Tocantins somente 41% dos 139 Municípios contam com algo similar. É bem menor a proporção de Municípios que têm uma secretaria exclusiva de meio ambiente – somente 60, ou 10,73% do total de Municípios. De modo geral, os Municípios têm secretarias mistas, que reúnem mais de uma área administrativa (47,94% dos municípios que têm estrutura ambiental), ou então um departamento ou as-

sessoria de meio ambiente dentro de alguma outra secretaria (41,32%). Na

maioria desses casos (52,77%), trata-se da secretaria municipal de agricultura.

**Tabela 8**  
**Estruturas Político-Administrativas Ambientais em Municípios dos Estados que Compõem a Amazônia em 2002**

Estado	Nº Mun.	Com Estrutura de Meio Ambiente	Com Secretaria De Meio Ambiente			Sem Secretaria		Total Amb. + Agric.
			Secretaria Exclusiva-Meio Ambiente	Secretaria Meio Ambiente + Outra Área		Depto. Meio Ambiente em Outra Secretaria		
				Total	Agric.	Total	Agric.	
RO	52	29	3	14	13	12	9	22
AC	22	16	3	9	8	4	3	11
AM	62	53	14	30	9	9	4	13
RR	15	11	-	8	4	3	1	5
PA	143	112	15	49	27	48	24	51
AP	16	16	6	8	6	2	1	7
TO	139	57	5	24	3	28	10	13
MA	217	152	10	61	38	81	57	95
MT	139	113	4	65	42	44	36	78
Total	805	559	60	268	150	231	145	295

Fonte: IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros 2002.

A interpretação desses números requer cuidado. O pequeno número de Municípios que têm estruturas ambientais autônomas não surpreende e tampouco é um indicativo claro de todas as dificuldades com a gestão ambiental local. De modo geral, são justamente os municípios maiores que têm essas estruturas, porque eles podem custeá-las e porque há uma demanda local muito grande por seus serviços. Isso não significa que esses municípios necessariamente sejam mais ativos na gestão florestal. Pelo contrário, as demandas que justificam e sustentam as

secretarias de meio ambiente são essencialmente urbanas e envolvem atividades como coleta e tratamento de resíduos sólidos, paisagismo e ajardinamento e licenciamento de atividades urbanas.

A freqüente associação dos órgãos de meio ambiente com os de agropecuária revela as dificuldades dos pequenos municípios em criar órgãos autônomos. Ela também é preocupante porque pode indicar uma subordinação da política ambiental à política agropecuária, e elas muitas vezes são claramente incompa-

tíveis. Por outro lado, essa associação tem um lado positivo: a preocupação com a geração de renda pelo uso dos recursos naturais em muitos Municípios.

### **Experiências municipais**

Seja com fins de geração de renda, seja com fins conservacionistas, o fato é que os governos locais tomam iniciativas concretas que direta ou indiretamente afetam o setor florestal. Entre tais iniciativas destacam-se a criação de leis e ações administrativas para proteger o setor, fomento a sistemas agroflorestais por meio de assistência técnica, coordenação institucional com órgãos governamentais que afetam o uso dos recursos florestais, criação de áreas protegidas, recuperação de áreas degradadas e outras. A seguir citamos e discutimos alguns exemplos desses tipos de ação.

**Legislação e fiscalização:** Muitos municípios procuram criar leis municipais que impeçam a saída de madeira em tora do Município, evitando assim que a agregação de valor à atividade e a correspondente arrecadação fiscal sejam apropriadas em Municípios vizinhos que serram e beneficiam a madeira. Itaituba (PA) já tem esse tipo de legislação. Em Porto de Moz (PA), lei similar foi proposta, mas recusada porque criaria um monopólio no mercado de madeira. Há Municípios, como Juína (MT), que controlam toda a entrada e saída do

produto de seu território e, com isso, podem fiscalizar o repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do governo estadual para o municipal, o que evita a perda de arrecadação de impostos gerados pelo setor de beneficiamento de madeira.

**Planejamento e ordenamento territorial:** Brasiléia e Epiplaciolândia, no Acre, deram início à elaboração de seus ZEEs municipais, com auxílio do governo do Estado e da Cooperação Alemã (GTZ). Em Itaituba, a secretaria municipal de meio ambiente conseguiu estruturar um pequeno laboratório de geoprocessamento, com recursos do PGAI, e capacitou técnicos para produzir mapas que podem fornecer valiosos subsídios a uma política de planejamento de uso dos recursos naturais.

**Otimização de uso de recursos florestais e aproveitamento de resíduos da indústria madeireira.** Em Paragominas (PA), por exemplo, a prefeitura desenvolve um projeto para o uso da serragem –material abundante nesse importante pólo madeireiro– para a fabricação de “briquetes” combustíveis (Maia, 2005). Em Marabá, a secretaria Municipal de Meio Ambiente buscou apoio da Universidade Federal do Pará para encontrar uma solução tecnológica para diminuir o consu-

mo de lenha no setor cerâmico do Município. Após identificar uma solução adequada –a queima de serragem– fez um trabalho de assistência técnica para ajudar as indústrias a converter seus fornos para usar esse combustível.

**Articulação Interinstitucional:** Em muitos casos, os governantes municipais querem implementar ações mais incisivas na área florestal, mas como carecem de mandato formal para tanto, buscam se aproximar das agências estaduais e federais e facilitar o trabalho dessas. É o caso de Fonte Boa, no Amazonas, onde a prefeitura construiu e cedeu as instalações para abrigar os escritórios locais da Agência de Florestas, do Ipaam e do IBAMA e assim se aproximar destes órgãos e promover a articulação entre eles para otimizar a exploração florestal no município. Em Apuí, também no Amazonas, o Departamento de Meio Ambiente da prefeitura auxilia o IBAMA no cadastramento de produtores que queiram solicitar a autorização de desmate e apóia o Ipaam nas atividades de controle ambiental no Município. Em Itaituba, a prefeitura estabeleceu convênios com o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) para montar a base cartográfica do município e fazer o mapeamento de

seus solos, produtos que serão a base do processo de ordenamento territorial do município.

**Unidades de Conservação:** No município de Marabá há uma experiência interessante de parceria entre governo municipal, ONGs e uma empresa privada, que resultou no estabelecimento da Área de Relevante Interesse Ecológico “Reserva Nordisk”. Trata-se de uma área de 2.999 hectares de floresta primária, no meio de uma imensa área desmatada. A propriedade foi cedida em comodato pela madeireira Nordisk a uma ONG local –Fundação Zoobotânica–, para estudos e preservação. Os técnicos da ONG constataram que a área era um dos raros remanescentes do chamado polígono dos castanhais, que outrora cobria a região, e sua diretoria iniciou um diálogo com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e levou a discussão sobre a preservação da área ao Conselho Municipal de Meio Ambiente. Após um acordo com a empresa, que se dispôs a passar a posse da terra à prefeitura, o Conselho aprovou uma resolução criando a área, decisão que foi homologada posteriormente por decreto municipal.

Em Juína, a prefeitura criou um parque municipal de aproximadamente 40 ha que cobre parte da sede municipal e de seu entorno. Essa era uma área extremamente degra-

dada que está sendo recuperada pela prefeitura e que, além de área verde urbana, servirá como experiência piloto para recuperação de outras áreas degradadas do Município.

**Formação de consórcios:** Municípios vizinhos têm formado consórcios como forma de otimizar a captação de recursos e abordar problemas ambientais que atravessam suas fronteiras. Um exemplo é o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Rio Acre e Capixaba (CONDIAC), integrado pelos municípios de Assis Brasil, Brasiléia, Epitaciolândia, Xapuri e Capixaba. Criado oficialmente em 2003, o consórcio tem uma pequena equipe própria e, entre outras atividades, participa de um projeto para recuperação da mata ciliar do rio Acre. O projeto foi submetido ao Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) em 2005 e tem por objetivos recuperar a mata e aumentar a população de espécies de valor econômico e trazer para a legalidade os produtores que desmataram ilegalmente essas áreas de preservação permanente.

Em outros casos, a formação de consórcios é induzida por ações do governo federal, como o edital que o FNMA lançou em 2003 (edital FNMA 05/2003) para receber propostas de fortalecimento da gestão ambiental nos Municípios da

Amazônia. As regras do edital privilegiavam os Municípios que se associavam para compartilhar recursos humanos e materiais.

**Sistemas agroflorestais:** Há por toda Amazônia um grande número de experiências de implementação de sistemas florestais, com apoio dos mais diversos órgãos: governo federal, governos estaduais, prefeituras, universidades e organismos de pesquisa internacionais. Muitas prefeituras fomentam essa atividade por meio da busca de parcerias, pelo fornecimento de assistência técnica, pressionando bancos estatais para a liberação de crédito e também produzindo mudas para distribuição aos agricultores, como no caso de Juína.

Em Rio Branco, em meados da década de 90 a prefeitura organizou quatro pequenos assentamentos agroflorestais no entorno da capital. Esses pólos agroflorestais tinham por objetivo levar de volta ao campo parte dos imigrantes que viviam em favelas na capital. Os assentados trabalham com plantio de frutíferas e espécies nativas e na produção de verduras para consumo no mercado de Rio Branco. Experiência semelhante foi reproduzida em Xapuri., onde também se instalou uma mini-indústria de beneficiamento de Copaíba.

Em Moju também há um forte fomento aos sistemas agroflorestais.

A Secretaria municipal de Agricultura e Meio Ambiente (Semagri) estabeleceu parcerias com a Embrapa, empresas madeireiras locais, SECTAM, EMATER e DFID<sup>23</sup> para produzir mudas e sementes, capacitar agricultores e fornecer-lhes assistência técnica.

**Subsídios e incentivos fiscais:** os governos municipais têm pouco poder de fogo quando o assunto é subsídios e incentivos, pois a maior parcela dos impostos e taxas é arrecadada pelos Estados e pela União. Ainda assim, há exemplos de prefeituras que atraem indústria por meio de concessão de isenções de IPTU e ISS (Imposto sobre Serviços), ou pela doação de terrenos e investimentos em infra-estrutura de transporte e energia, por exemplo. Em Xapuri, a prefeitura cedeu os terrenos e isentou de ISS e taxas de alvará as indústrias que se instalaram no Pólo de Produtos Florestais instalado no Município com recursos da Suframa e apoio do governo estadual, que também concedeu isenções de impostos. Em Paragominas a prefeitura fez algo similar para atrair indústrias de diversos setores, incluindo beneficiamento de madeira e produção de móveis.

### **Recuperação de áreas degradadas:**

Além do exemplo citado anteriormente, do projeto do Condiac, há vários Municípios que têm trabalhado nessa área. Em Juína (MT), a Secretaria de Agricultura, Mineração e Meio Ambiente estabeleceu um grande viveiro de mudas florestais com capacidade de produção de 120 mil mudas/ano, que são utilizadas na recuperação da vegetação do parque municipal de matas ciliares em áreas públicas e privadas. Em Moju (PA), a prefeitura também investiu na recuperação de áreas alteradas, principalmente às margens do rio Ubá. Nesse trabalho conta com a colaboração de diversos atores, incluindo uma empresa do setor madeireiro que fornece à prefeitura mudas florestais produzidas em seu viveiro.

Se as prefeituras por um lado atuam em frentes que podem afetar positivamente o uso sustentável do setor florestal, por outro lado elas também se envolvem em diversas atividades que podem ter impactos bastante negativos. A seguir discutimos algumas das principais.

**Abertura de estradas:** Esse é certamente um dos serviços mais importantes para a população rural, pois determina seu acesso a mercados e

---

<sup>23</sup> DFID: Department for International Development, do governo Britânico; EMATER: Empresa Paraense de Assistência Técnica e Extensão Rural.

serviços de saúde e educação, entre outros. Entretanto, a abertura de estradas é uma das principais causas do avanço da fronteira agrícola e florestal, bem como do desmatamento. Algumas prefeituras constroem estradas para melhorar as condições de vida dos agricultores familiares, mas muitas vezes isso é feito com intenção de facilitar a penetração de madeireiros na floresta. Isso é particularmente importante nas áreas onde a atividade madeireira é intensa. Não é raro encontrar nessas regiões parcerias informais entre madeireiros e prefeitos para expandir a malha viária do Município. Nesses casos a prefeitura costuma custear o combustível para os tratores dos empresários fazerem a abertura das estradas.

**Programas de combate à aftosa:** Talvez o melhor exemplo de sucesso na coordenação de atividades entre os três níveis de governo no Brasil seja o programa de combate à febre aftosa, que tem expandido o mercado de carne de Estados da Amazônia por meio da derrubada de barreiras sanitárias. Enquanto alguns Estados ganham acesso ao mercado internacional de carne, outros os substituem como fonte no mercado interno. Com isso, a demanda por carne produzida no país aumentou acentuadamente, o que causou uma rápida expansão da pecuária. Entre 1990 e 2005, o

rebanho dos Estados da Amazônia aumentou 148%, número muito superior ao do aumento do rebanho nacional (32 %). Secretarias estaduais e municipais de agricultura têm sido parceiras decisivas do governo federal no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa, fazendo trabalhos de divulgação, distribuição de vacinas e fiscalização.

**Crédito rural:** Na década de 90, principalmente, muitos governos municipais se engajaram em atividades de lobby político junto ao Banco da Amazônia para facilitar a liberação de crédito rural para pequenos produtores agropecuários. A princípio, a maior parte desse dinheiro (proveniente do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte-FNO) deveria ter sido usada para financiar a implementação de sistemas agroflorestais e pecuária de leite. Entretanto, acabou subsidiando a expansão da pecuária de corte entre pequenos produtores, com sérios prejuízos para a floresta devido à expansão de áreas de pastagem.

### **Fortalecimento da capacidade local**

Para exemplificar as diversas ações dos municípios na área florestal, recorreremos a um pequeno número de Municípios. Certamente, no universo de 850 Municípios da Amazônia há muitas outras experiências inovadoras na área.

Chama a atenção, contudo, o fato de que nos exemplos citados anteriormente quase que invariavelmente os Municípios trabalham em parceria com algum ator externo -ONG, organismo de cooperação, órgão de outro nível de governo, centro de pesquisa etc.

As parcerias ajudam os governos municipais a contornar o problema de

falta de capacidade técnica e financeira. Em muitos casos elas são informais; em outros, são oficializadas por meio de acordos e convênios. A tabela 9 mostra que essas ferramentas têm sido utilizadas apenas por uma parcela dos Municípios dos Estados da Amazônia. Em 2002, cerca de 36 % desses Municípios tinham algum tipo de convênio estabelecido, o que não é um número muito grande.

**Tabela 9**  
**Acordos e convênios entre governos municipais e outros órgãos nos Estados da Amazônia**

	Estado									Total
	RO	AC	AM	RR	PA	AP	TO	MA	MT	
<b>Total de Municípios</b>	52	22	62	15	143	16	139	217	139	805
Com convênio	18	8	33	8	54	13	35	61	59	289
Órgão Mun.	2	-	3	1	3	-	1	-	5	15
Órgão Est.	7	5	14	2	39	12	26	13	26	144
Órgão Fed	11	3	22	4	21	5	16	36	18	136
Empresa Estatal	1	-	2	-	4	-	-	2	5	14
Inst.. Privada	3	-	4	3	7	5	3	8	8	41
Órgão Intern.	1	2	1	2	5	4	-	1	1	17
ONG	4	2	8	1	7	3	7	13	8	53
Univer. /Órgão Pesquisa	3	2	7	-	13	2	7	4	7	45
Outro	1	-	2	-	-	-	1	5	5	14

Fonte: IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros -2002

Os dados sugerem que esses Municípios têm múltiplos convênios (a soma das diversas categorias de convênio supera o número total de Municípios com convênio). Uma explicação para isso é que alguns municípios têm atrativos muito particulares que criam uma demanda por cooperação, como, por exemplo, parques e reservas, ou ainda

problemas socioambientais muito acen-tuados. Um caso exemplar é Xapuri, que traz consigo toda a mística da luta dos seringueiros e da vida e morte de Chico Mendes. No Município há diversos programas dos governos federal e estadual, de ONGs, de organismos internacionais e de empresas particulares. É conveniente para muitos desses atores

ter seus nomes associados a Xapuri e assim, ganhar uma projeção positiva. Outra explicação, que não exclui essa primeira, é que alguns Municípios de fato buscam mais apoio externo, movidos por preferências políticas de seus prefeitos e secretários e, muitas vezes, beneficiados por suas boas relações políticas na capital e pela competência de alguns de seus técnicos. Isto torna a tarefa de fortalecer os órgãos municipais de meio ambiente ainda mais importante.

O fortalecimento de órgãos municipais de meio ambiente exige investimentos em capacitação e infra-estrutura, o que pode ser feito pelos governos estaduais e federal e até mesmo pelas prefeituras. Uma importante discussão que precisa ser estimulada nos Municípios diz respeito à sustentabilidade financeira das estruturas de meio ambi-

ente. Sem dúvida, prefeitos respondem a estímulos que afetam diretamente o orçamento municipal. Uma secretaria deficitária que compete com outros órgãos administrativos do governo municipal por recursos orçamentários não é atrativa para um administrador público. Porém mesmo o licenciamento de pequenas atividades pode gerar receitas para o município e, em alguns casos, custear o órgão ambiental. A experiência do Município de Marabá é bastante ilustrativa nesse sentido. Mesmo sem conseguir tirar da SECTAM a responsabilidade de licenciar grandes empreendimentos, muitos deles claramente da alçada municipal, a secretaria de meio ambiente consegue gerar receitas para pagar seus custos operacionais e ainda presta com eficiência uma série de serviços de gestão ambiental (Toni e Pacheco, 2005).

## 7. Conclusões

Fica claro que apesar de não estar em curso um processo formal de descentralização da gestão florestal no Brasil, na prática os três níveis administrativos se envolvem diretamente com o tema e cada um traz contribuições e problemas distintos para uma gestão mais equitativa dos recursos naturais. As experiências aqui relatadas e o histórico da ocupação amazônica e do próprio Brasil demonstram que, por mais desejável que possa ser a descentralização, a presença do governo federal ainda é essencial para proteger os interesses dos indígenas. Esses grupos têm se envolvido em conflitos com praticamente todos os outros atores que ocupam a região: madeireiros, pecuaristas, garimpeiros, grandes empresas mineradoras e até mesmo agricultores familiares. Seu poder político na esfera local é mínimo, e o grupo poderia ser gravemente ameaçado se o poder de estabelecer Terras Indí-

genas estivesse sob controle municipal ou até mesmo estadual.

A raiz dos conflitos é a necessidade dos indígenas de ter acesso a amplas áreas de floresta, o que muitas vezes é contestado por outros grupos. O governo federal tem sido fundamental para assegurar esse acesso por meio da criação de Terras Indígenas. A demarcação delas e sua efetiva proteção ainda deixam muito a desejar, mas são justamente as áreas mais bem protegidas da Amazônia. Considerando as fortes pressões locais, é duvidoso que outros níveis de governo pudessem assumir a responsabilidade pela criação e demarcação de Terras Indígenas. Outro ponto importante é a dificuldade que os indígenas têm para explorar a madeira de suas terras. Para que isso possa ser feito legalmente é necessário que se desenvolva um marco legal apropriado, o que, a princípio, é matéria de competência federal.

As experiências de descentralização em nível estadual, apesar de relativamente recentes – 7 anos no Acre, 3 anos no Amazonas – se mostram muito promissoras no sentido de tornar o setor florestal uma fonte de renda efetiva para pequenos produtores. Os governos desses Estados criaram subsídios que beneficiam diretamente os extrativistas, coisa que se revela pelo aumento da produção de borracha, por exemplo. Mais importante, contudo, foi a criação de condições para dar aos pequenos produtores acesso à atividade madeireira legal. A descentralização teve um papel primordial nisso, pois esses Estados criaram normas e procedimentos administrativos simplificados que facilitam a obtenção de autorizações de desmatamento e de exploração madeireira.

Também foi fundamental nesses dois Estados a criação de mecanismos e estruturas de fomento, tanto para o setor madeireiro quanto para o não madeireiro. A assistência técnica florestal tem um papel muito importante, pois essas populações não têm familiaridade com o manejo florestal e necessitam de capacitação constante. A experiência de criação da Agência Florestal no Amazonas é bastante significativa, apesar de ainda operar em uma escala bastante limitada.

Tanto no Acre quanto no Amazonas, mesmo após a descentralização, o processo de análise dos planos de manejo e de pedidos de autorização de desmatamento submetidos aos órgãos

responsáveis (Imac e Ipaam) continua sendo um gargalo no setor florestal. Esses Estados ainda precisam fortalecer seus órgãos ambientais para acelerar esse processo, mas não é certo que haverá recursos para fazer isso e investir mais no setor de fomento. Os governos municipais poderiam assumir um papel maior na área de fomento. Contudo, os Estados têm se mostrado ainda pouco propensos a estender a descentralização ao nível municipal.

Os Municípios ainda padecem de uma baixa capacidade institucional, mas a boa notícia é que isso não é regra. Há diversos governos municipais adotando iniciativas inovadoras na área florestal, sem que haja um programa de descentralização com objetivos claros e metas definidas. A discussão sobre a viabilidade fiscal dos órgãos ambientais municipais é imperativa e certamente, para que se atinja um patamar desejável de geração de receitas, é preciso haver uma descentralização mais agressiva das tarefas de licenciamento, acompanhada da capacitação local. Com a geração de receitas, os órgãos municipais certamente terão maior facilidade para contratar técnicos e engenheiros florestais que possam prestar assistência aos pequenos produtores rurais que desejam aproveitar legalmente seus recursos florestais. Obviamente essa ação mais direta do poder municipal pressupõe a existência de um quadro institucional mais favorável, semelhante ao que se está criando no Estado do Amazonas com a regulamentação

do manejo florestal simplificado. Nesse quadro, os técnicos podem elaborar um maior número de planos de manejo, coisa que certamente também demandará maior capacidade dos órgãos competentes para analisar os referidos planos e fiscalizar sua implementação.

Apesar da morosidade para que se chegue a um sistema de gestão florestal compartilhada entre União, Estados e Municípios, tem havido avanços significativos nos últimos anos, e as experiências em curso precisam ser mais bem avaliadas e divulgadas.



## 8. Prioridades de pesquisa e oportunidades de atuação

O que existe de mais concreto na região amazônica em termos de descentralização de poderes de decisão ocorre no nível estadual. Entre os Estados, as causas, a natureza, o grau e as conseqüências da descentralização são bastante variáveis e muito pouco foi feito até hoje para se compreender essa diversidade. Um estudo comparativo mais amplo sobre as condições para a descentralização e suas conseqüências seria muito adequado nesse momento em que alguns Estados decidem ampliar suas competências na área enquanto outros relutam em fazê-lo. Tal levantamento deveria incluir Estados de fora da Amazônia, nos quais há experiências mais antigas e consolidadas de gestão descentralizada, das quais se podem extrair importantes lições. Ainda no nível estadual, seria importante analisar o impacto que as políticas de subsídios ao extrativismo e de promoção da verticalização da cadeia de produção da

madeira têm tido nos Estados do Acre e Amazonas, tanto do ponto de vista de geração de renda e diminuição de pobreza quanto fiscal.

Os exemplos de atividades desenvolvidas por governos municipais são apenas circunstanciais. É necessário que se faça uma sistematização e uma análise comparativa mais ostensiva dessas experiências, nas quais se busque apontar os fatores que facilitam ou dificultam a inserção dos Municípios na gestão florestal. Assim como no caso dos Estados, esse tipo de pesquisa deveria incluir Municípios de outras regiões, nos quais os governos municipais são mais ativos na gestão de seus recursos naturais. É muito importante ajudar a difundir essas experiências e promover intercâmbios entre administradores municipais para que eles percebam as oportunidades e benefícios da descentralização. Ainda nessa linha de es-

tudos comparativos, é importante estudar Municípios onde têm funcionado arranjos institucionais para gestão florestal que incluem múltiplos atores – governamentais e privados. A partir desses estudos seria possível identificar os fatores que facilitam ou dificultam o estabelecimento de tais mecanismos.

Uma outra importante vertente de pesquisa é o acompanhamento do impacto que tiveram as poucas políticas voltadas ao fortalecimento da gestão descentralizada, notadamente o PGAI. É fundamental comparar as diferentes

estratégias adotadas pelo programa em cada Estado da Amazônia e buscar lições em seus sucessos e fracassos.

O aprendizado com as experiências de gestão descentralizada passadas e em curso pode servir como valioso aporte para futuras políticas de descentralização. Mais importante ainda, a difusão de experiências positivas tem potencial de expandir a discussão sobre o tema e despertar o interesse de atores relevantes – particularmente nas esferas decisórias estaduais e municipais –, a quem cabe trabalhar pela descentralização.

## Anexo 1

### Tipos de Unidades de Conservação

<b>Tipo de Unidade</b>	<b>Objetivos/Atributos</b>
<b>Unidades de Proteção Integral</b>	
I - Estação Ecológica:	Preservação da natureza e realização de pesquisas científicas Proibida a visitação pública, exceto com objetivo educacional. A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável
II - Reserva Biológica:	Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais
III - Parque Nacional:	Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico
IV - Monumento Natural:	Preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.
V - Refúgio de Vida Silvestre:	Proteção de ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória
<b>Unidades de Uso Sustentável</b>	
I - Área de Proteção Ambiental:	Área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. Tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.
II - Área de Relevante Interesse Ecológico	Área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abrigue exemplares raros da biota regional. Tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.
III - Floresta Nacional:	Área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas, tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.
IV - Reserva Extrativista:	É uma área utilizada por populações locais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. Seus objetivos básicos são proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.
V - Reserva de Fauna:	É uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos
VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável:	Área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência se baseia em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao

	longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.
VII – Reserva Particular do Patrimônio Natural:	Área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

## Bibliografia

- BARRETO, P.; C. Souza Jr., A.. Anderson; R. Salomão & J. Wiles  
2005 Pressão Humana no Bioma Amazônia. *O Estado da Amazônia*, N°5. Belém, Imazon.
- BENATTI, J.; S. Chaves; A. Maués; I. Rodríguez  
2000 Derecho, Institucionalidad y Ordenamiento Territorial en Brasil y Costa Rica. *Ciencias Ambientales*, Vol. 19: 36-44.
- BINSWANGER, H.; Shah A.; Parker A. N. - Eds  
1994 *Decentralization, Fiscal Systems and Rural Development*, Revised Proposal/ Request for Research Support Budget Funding. Washington, D.C. World Bank.
- BORJA, Jordi  
1988 *Democracia Local: descentralización de estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona.
- BREMAEKER.F.E.J.  
2004 O Município Como Ente Governamental Autônomo. Rio de Janeiro, IBAM, *Série Estudos Especiais n° 72*.
- BREMAEKER.F.E.J.  
2003 Despesas Municipais com as Funções de Competência da União e dos Estados em 2002. Rio de Janeiro, IBAM, *Série Estudos Especiais n° 56*.
- BREMAEKER.F.E.J.  
1994 Perfil das Receitas Municipais. *Revista de Administração Municipal*. Vol. 41 (213): 75-88.
- CARNEY, D.  
1995 Management and Supply in Agriculture and Natural Resources: Is Decentralization the Answer? *Overseas Development Institute Natural Resources Perspective n. 4*. London: Overseas Development Institute.
- CIMI  
2004 *Informe n° 634, 08/10/2004*. <http://www.cimi.org.br/?system=news&action=read&id=616&eid=274>
- FERREIRA, L.V; S. Almeida  
2005 O Desmatamento na Amazônia e a Importância das áreas protegidas. ESTUDOS AVANÇADOS 19 (53).

## GREENPEACE

2001 *Parceiros no Crime: A Extração Ilegal do Mogno – “A Amazônia a Mercê de um Acordo de Cavalheiros”* [http://www.greenpeace.org.br/amazonia/pdf/report\\_parceiros\\_no\\_crime.pdf](http://www.greenpeace.org.br/amazonia/pdf/report_parceiros_no_crime.pdf)

## GREGERSEN, H.M; A. Contreras-Hermosilla; A. White; L. Phillips

2005 *Forest Governance in Federal Systems: Na Overview of Experiences and Implications for Decentralization*. In Colfer, C.J.P and D. Capistrano (Eds) *The Politics of Decentralization: Forests, People and Power*. London and Sterling, VA, Earthscan.

## LENTINI, M.; A. Veríssimo e D. Pereira

2005 *A Expansão Madeireira na Amazônia. O Estado da Amazônia, maio 2005*. Belém, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia.

## LIMA, E., Leite, A., Nepstad, D., Kalif, K., Azevedo-Ramos, C., Pereira, C., Alencar, A., Lopes, U. e Merry, F.

2003 *Florestas Familiares: Um Pacto Sócio-ambiental entre a Indústria Madeireira e a População Rural Carente da Amazônia*. Belém, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM)

## LIMA, A.

2005 *Desmatamento na Amazônia: a Impunidade é Regra. ComCiência: Revista Brasileira de Jornalismo Científico*. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. [http://www.comciencia.br/reportagens/2005/08/08\\_impr.shtml](http://www.comciencia.br/reportagens/2005/08/08_impr.shtml)

## MAIA, H.

(no prelo) *Experiências de Descentralização da Gestão Ambiental nos Estados do Acre, Amazonas e Pará*. Brasília, GTZ.

## MARGULIS, S.

2003 *Causas do Desmatamento na Amazônia Brasileira*. Brasília, Banco Mundial.

Nickson Ra. (1995) *Local government in Latin America*. Boulder, London, Lynne Rienner Publishers.

## SMERALDI, R., Verissimo

1999 *Acertando o Alvo: Consumo Interno de Madeira no Mercado Brasileiro e Promoção de Certificação Florestal*. Belém., Amigos da Terra, IMAZON, IMAFLORA.

## SMERALDI, R.

2002 *Legalidade Predatória: o Novo Quadro da Exploração Madeireira na Amazônia*. São Paulo, Amigos da Terra – Amazônia Brasileira.

TONI, F, e P. Pacheco

2005 *Experiências Inovadoras de Gestão Ambiental Descentralizada: Um Estudo Comparativo de Três Municípios da Amazônia Brasileira*. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Coordenação da Amazônia;

VOSTI, S.A., J. Witcover, and C.L. Carpentier.

2002 Agricultural intensification by smallholders in the western Brazilian Amazon: From deforestation to sustainable land use. *Research. Report 130*. IFPRI, Washington, DC.