



HAL
open science

Les barrières pour la mise en oeuvre des concessions forestières en Amérique du Sud: les cas de Bolivie et Brésil

Isabel Drigo

► **To cite this version:**

Isabel Drigo. Les barrières pour la mise en oeuvre des concessions forestières en Amérique du Sud: les cas de Bolivie et Brésil. Environnement et Société. ENGREF (AgroParisTech), 2010. Français. NNT: . tel-00723573

HAL Id: tel-00723573

<https://hal.science/tel-00723573v1>

Submitted on 10 Aug 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Doctorat ParisTech THÈSE

pour obtenir le grade de docteur délivré par

**L'Institut des Sciences et Industries
du Vivant et de l'Environnement (AgroParisTech)
et l'Université de Sao Paulo**

Thèse en cotutelle

présentée et soutenue publiquement par

Isabel GARCIA DRIGO

le 26 Août 2010

**Les barrières pour la mise en oeuvre des
concessions forestières en Amérique du Sud:
les cas de Bolivie et Brésil**

Jury

M. Ricardo ABRAMOVAY, PhD, Faculté d'Economie/PROCAM, Université de Sao Paulo

Directeur de thèse

M. Alain KARSENTY, PhD, HDR Cirad- UPR 105

Directeur de thèse

Mme. Carla MORSELLO, PhD, PROCAM, Université de Sao Paulo

Examinateur

M. Décio ZYLBERSZTAJN, PhD, Faculté d'Economie, Université de Sao Paulo

Examinateur

M. Hervé THÉRY, PhD, Faculté de Géographie, Université de Sao Paulo et CNRS

Examinateur

**À minha mãe (*in memoriam*) que plantou
muitas árvores durante toda a sua vida**

AGRADECIMENTOS

Dezembro de 2005. Foi quando este projeto de doutorado começou. Entre janeiro de 2006 e maio de 2010, lá se foram mais de quatro anos. Acreditei-me um tanto irracional ao mergulhar em um novo projeto, apenas um mês após defender minha dissertação de mestrado, também no Procam.

Mas a racionalidade completa não explica mesmo a grande parte dos eventos deste mundo. Ao longo de quatro anos de algumas alegrias e outras tantas frustrações, uma verdadeira horda de velhos e novíssimos amigos me acompanhou. Sem eles, a caminhada e todo o aprendizado que ela me possibilitou, não teria sido possível.

Primeiramente, minha gratidão eterna à Marie-Gabrielle PIKETTY, que prefere ser denominada de pesquisadora, e que, sem dúvida, é uma grande pesquisadora. Espero que nossa trajetória, que inclui a colaboração profissional e a amizade perdure.

Muito obrigada ao professor, e amigo, Ricardo Abramovay que com enorme paciência suportou as limitações interdisciplinares desta sua aluna.

Ao professor Alain Karsenty cujos esforços para apoiar este trabalho foram imensuráveis. Sem dúvida, os momentos em que convivemos me enriqueceram muito. E, por sua paciência com as minhas deficiências na língua francesa meu sincero: *merci beaucoup!*

Ao companheiro de trabalho e pesquisador do CIRAD-Brasil, Plínio SIST, por todo apoio e recursos partilhados durante os trabalhos de campo na Transamazônica.

A Annie MOLINA, secretária no departamento de florestas do CIRAD, pela imensa amizade e felizes noites regadas à caipirinha e feijoadas.

Ao meu companheiro Mauro Issler, sobretudo por suportar o abandono, todo o *stress*, me transportar, de lá para cá, nos aeroportos da vida e pelas inúmeras revisões da bibliografia.

Ao meu sogro, Bernardo Issler (the Boss) por me abrigar em sua casa entre uma viagem e outra e pelos empréstimos de livros de sua deliciosa biblioteca.

A minha família também por suportar as ausências da filha e irmã, que fez jus a alcunha, “ovelha negra”, por sumir na França, na Bolívia e na Amazônia durante meses e meses.

Aos novos, e já queridíssimos amigos e músicos franceses: Maxime REJOU-MECHAIN e Franck GERMAIN pela ajuda nos primeiros dias na França, pela boa música e pela amizade em todos estes anos.

A Esmeralda Von Vliet pelo aluguel, inúmeras vezes, do seu charmoso “estúdio” em Montpellier e pela geléia de cerejas colhidas do seu jardim.

A minha mais nova irmã francesa, Karine DENIS e sua mãe, Danielle, por toda a ajuda com o aprendizado da língua francesa e com as revisões dos relatórios de tese em francês.

A Sanam Nader, minha nova irmã iraniana, também pela companhia na França, por todos os bons vinhos tomados e músicas ouvidas.

A Cristina Bonfiglioli, amiga de tantos anos, pelas leituras críticas e pelo encorajamento nas horas difíceis.

A todos os membros da Comissão de Pós-Graduação do Procam pelo apoio recebido.

Aos professores do Procam, em especial à professora Carla Morsello, por sua revisão crítica do trabalho.

A colega e amiga Maria Célia de Souza, pelos conselhos, força e pelos bons momentos em Montpellier.

Aos sempre gentis Luciano de Souza e Priscila, da secretaria acadêmica do Procam, que a nossa amizade perdure.

A professora Maya LEROY, meus mais sinceros agradecimentos pelo apoio na aprovação da co-tutela, pelas bibliografias sugeridas e oportunidade de cursar as disciplinas na *Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts* e ainda por possibilitar contato com os docentes e pesquisadores do Grupo de Pesquisa em Gestão sobre os Territórios e Meio Ambiente.

Ao colega Benjamin Singer (PhD pela SciencePo) pela agradável troca de idéias sobre a política florestal no Brasil e em Camarões.

A AgroParisTech, especialmente à senhora Françoise Launay, por todo apoio.

A representação do CIRAD no Brasil, especialmente ao ex-diretor Philippe Petithuguenin e ao atual, Bernard Mallet, por todo apoio para a pesquisa.

A CAPES que financiou a bolsa de doutorado no Brasil por intermédio do programa demanda social e que também concedeu uma bolsa de estágio de doutorando no exterior que possibilitou uma estadia de sete meses na França para aprofundamento do intercâmbio com os pesquisadores franceses.

RESUMO

DRIGO, Isabel Garcia. As barreiras para a implantação de concessões florestais na América do Sul: os casos de Bolívia e Brasil. 2010. 287f. (Tese de doutorado em co-tutela) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo e *L'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement* (AgroParisTech). São Paulo, Paris, 2010.

Enquanto o mundo discute os esforços para combater as alterações climáticas globais, reconhece-se cada vez mais o papel vital das florestas na manutenção do bem-estar ecológico, social, econômico e cultural. Reafirma-se a importância da definição dos direitos de propriedade (posse e uso) sobre as florestas que pode determinar o seu destino. Para muitos países, as políticas de gestão de florestas combinam vários modos de acesso e gestão como i) áreas protegidas; ii) concessões florestais com critérios de gestão baseados em desempenho; iii) a devolução de áreas de florestas para as comunidades tradicionais e povos indígenas que farão sua gestão. O maior desafio é cumprir o planejado e implantar os diversos modos de gestão florestal para alcançar os objetivos sociais, econômicos e ambientais previstos face à pressão dos interesses econômicos internos e externos. A concessão de florestas é a forma dominante de gestão em quase todos os países da África Central e Ocidental. Ela também é o tipo dominante de exploração de florestas na Ásia (Malásia, Indonésia, Papua-Nova Guiné e Camboja). Na segunda metade dos anos 90, com o forte apoio de projetos de cooperação multilateral e de ONGs internacionais, a Bolívia introduziu a concessão florestal como um modo de conceder direitos de posse e uso sobre florestas. No Brasil, após duas tentativas fracassadas, o governo aprovou sua nova lei de gestão de florestas públicas em 2006. Bolívia e Brasil têm muito em comum em relação aos conflitos fundiários e desafios para impor novas regras relativas à maneira como as florestas podem ser exploradas nas suas regiões amazônicas, principalmente.

Este trabalho de investigação centra-se sobre os principais obstáculos enfrentados pelas autoridades florestais bolivianas e brasileiras para implantar as concessões florestais na escala inicialmente prevista. O desenvolvimento do trabalho demandou a mobilização de duas correntes teórico-metodológicas. Por um lado, buscou-se um mapeamento dos modos pelos quais os indivíduos e grupos se apropriam e formulam regras para gerir porções de florestas. Por outro lado, a abordagem teórica da sociologia econômica, mais precisamente os trabalhos de Neil Fligstein e sua abordagem política-cultural, forneceu elementos para avaliar o processo de organização social da produção florestal madeireira nas duas regiões estudadas, que depende de quatro fatores: i) os direitos de propriedade, ii) as estruturas de governança, iii) as regras de troca e iv) as concepções de controle. A abordagem política-cultural considera a participação dos atores sociais como governos, empresas e consumidores, entre outros, e os incentivos para ações de cooperação com base nos laços cognitivos que os ligam. O estudo centrou-se na região amazônica de cada país: nas terras baixas bolivianas e, no Brasil, na região da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163). Isto porque estas regiões são os principais alvos para implantação de concessões florestais. Mostra-se neste estudo que sob um cenário de confusão fundiária, no qual há batalhas por pedaços dos territórios florestais e onde as alianças políticas são forjadas para favorecer outros padrões de uso das terras, a aplicação de concessões florestais em grande escala pode ser inviabilizada ou ficar bastante reduzida.

Palavras-chave: gestão de florestas; direitos de propriedade; Amazônia brasileira; Amazônia boliviana; certificação FSC.

ABSTRACT

DRIGO, Isabel Garcia. Barriers for forest concession implementation in South America: the Bolivia and Brazil cases.2010.287f.(Thesis Doctoral) - Post Graduation Program in Environmental Science, University of Sao Paulo and *L'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement* (AgroParisTech). Sao Paulo, Paris, 2010

As the world is preparing to scale up its efforts to combat global climate change, groups are increasingly recognizing the vital role forests play in maintaining ecological, social, economic and cultural well-being. They are beginning to affirm more that forest tenure plays a fundamental role in determining the fate of the world's forests. In many countries, questions are raised on whether tropical forests should be publicly, commonly or privately owned. For many countries the forest management policies will likely involve a combination of: i) protected areas of sufficient size to provide habitat protection, and in a contiguous pattern; ii) forest concessions with enforceable performance-based management criteria; iii) community forests and community forest concessions managed by communities and indigenous groups. The challenge is to undertake the land use planning commitment and implementation to achieve this in the face of pressure from internal and external interests.

Forest concessions of various types are the dominant form of forest tenure in almost all the forest countries of West and Central Africa. They are also the dominant types of forest tenure in Asia (Malaysia, Indonesia, Papua New Guinea, and Cambodia). In South America, Peru and Bolivia introduced forest concession as a possible tenure model in the early 90's with the strong support of international NGOs. In Brazil, after two failed attempts, the government has passed its new forest management law in 2006. Bolivia and Brazil have much in common regarding forest tenure conflicts and challenges to enforce new rules in the forestry sector. Forest concession implementation in these countries has generated many expectations and investments in law changes. This research work focuses on the main barriers faced by Bolivian and Brazilian forest authorities in implementing forest concession on the scale initially planned. The studies required a mapping of the property rights regimes over forest and forest resources as well as a theoretical approach of economic sociology. This approach, which provides elements to evaluate the process of social market construction, is dependent upon four essential factors: property rights, governance structures, rules of exchange and conceptions of control. The political-cultural approach emphasizes the historic perspective of the markets to understand the role of dominant groups and challengers in action arenas. It also considers the participation of social actors like governments, firms and consumers, among others, and their incentives for cooperative actions based on the cognitive ties that bind them. This empiric study focused on each country's geographically-delimited regions of Amazon: in the Bolivian lowlands region and in the Brazilian Cuiabá-Santarém Highway (namely BR-163). That's because they are the main targets for forest concession implementation. We show in this study that under a tenure uncertainty scenario, in which there are battles for territorial pieces and political alliances are forged that prefer other land use (and forests uses also) patterns the forest concessions implementation on a large scale will be jeopardized in these territories.

Key words: forest management; property rights; Brazilian Amazon; Bolivia lowlands, FSC certification.

RESUME

DRIGO, Isabel Garcia. Les barrières pour la mise en oeuvre des concessions forestières en Amérique du Sud: les cas de Bolivie et Brésil. 2010. 287f. (Thèse de Doctorat en cotutelle) - Post Graduation Program in Environmental Science, Université de Sao Paulo et L'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement (AgroParisTech). Sao Paulo, Paris, 2010

Les forêts (tempérées et tropicales) couvrent près de quatre milliards d'hectares de la planète (FAO, 2005, 2009). On estime que la plupart de ces forêts (75%) sont dans le domaine public et sont administrées par les gouvernements nationaux, locaux ou régionaux (RRI et OIBT, 2009). Dans plusieurs pays, développés et en voie de développement, la concession forestière est un moyen d'accorder et de régler les droits de propriété sur ces forêts publiques (Gray, 2000, 2002, White et Martin, 2002).

La concession est un acte juridique pris par une autorité publique qui attribue à une personne privée, un droit d'utilisation ou un privilège (FAO, 1999, p.8). Dans la législation brésilienne, ainsi que dans le droit français, cette définition comprend également l'idée que l'acte de concession porte sur la délégation des droits et des devoirs du gouvernement à un agent privé. Cette relation est médiatisée par un contrat et implique la nécessité d'un paiement pour le concessionnaire (Karsenty, 2007, Brésil, 2006).

Au niveau international, les plus anciennes expériences de concessions forestières sont dans les pays de l'Afrique (de l'ouest et centrale). Dans ces régions, les études montrent l'adoption du modèle depuis la fin du XIXe siècle (Coquery-Vidrovitch, 2001). On estime qu'il y a environ 55 millions d'hectares de forêts publiques affectés dans six pays de la région d'Afrique centrale (Cameroun, Gabon, Congo, République Démocratique du Congo, la République Centrafricaine et Guinée Equatoriale) (Karsenty, 2007).

En Asie, les concessions forestières couvrent 69 millions d'hectares. Sur ce total, 38 millions d'hectares sont situés en Indonésie (Gray, 2002, RRI, 2008, l'OIBT, 2005). Dans ce pays, les concessions sont devenues la principale méthode de répartition des droits sur les forêts pendant le régime de Suharto (Singer, 2009). Dans les forêts tropicales d'Amérique, les études rapportent l'existence de concessions sur une surface de 34 millions d'hectares de forêts (OIBT, 2005). Ces zones sont au Suriname, au Guyana, au Venezuela et au Guatemala (avec une prédominance des concessions aux communautés et seulement deux concessions industrielles), la Colombie, la Bolivie et le Pérou. Récemment, le Brésil, a adopté ce modèle pour gérer une partie de ses forêts publiques.

L'évaluation globale de la mise en œuvre du système est d'environ 158 millions d'hectares dans le cas des forêts tropicales. Par rapport aux forêts tempérées, les zones avec les plus grandes surfaces sur concession sont au Canada. Bien qu'étant l'un des principaux moyens d'attribuer les droits de propriété sur les forêts, un vif débat politique et académique persiste sur les avantages et les inconvénients de cette option (Hardner et Rice, 2000, Gray, 2002, Boscolo et Vincent, 2000, Karsenty et al., 2008).

Les arguments en faveur de l'établissement des concessions soulignent les avantages et le potentiel de ce mode de gestion, notamment: a) permettre aux gouvernements de surmonter leurs difficultés pour la mise en valeur des forêts publiques, ceci est fondé sur l'hypothèse que déléguer la gestion à d'autres, tout en équilibrant les incitations et les restrictions, serait plus efficace que la gestion directe ; b) de permettre aux gouvernements de développer les régions boisées moins peuplées, avec peu d'infrastructures (mais pas complètement isolées) à travers des investissements des concessionnaires ; c) réduire l'incertitude des entrepreneurs sur leurs droits d'accès aux ressources forestières à long terme et donc de les encourager à investir dans

les bonnes pratiques et vers une certification, d) reprendre le contrôle sur de vastes régions du domaine public en voie d'appropriation privée.

D'un autre côté, certains voient des problèmes dans cette option. Merry et al. (2003) et Merry et Amacher (2005) suggèrent, par exemple, que les gouvernements (nationaux et d'État) pourraient être tentés d'étendre le modèle pour toute la forêt, plutôt que de conduire une politique d'expansion des zones de conservation. Macqueen et Mendes (2006, p.18) en examinant le secteur forestier en Guyane suggèrent que la promotion des petites entreprises du bois serait une meilleure façon d'investir que dans l'établissement d'un système de concessions pour les grandes industries. Pour les auteurs, les petites entreprises auraient une plus grande capacité à créer des possibilités d'emploi et un plus grand "potentiel" pour diversifier l'utilisation des essences forestières. Il y a des critiques qui font référence à la capacité des gouvernements à faire respecter les contrats de concession. Au Brésil, le journaliste Washington Novaes, ancien Secrétaire de l'Environnement du District Fédéral (la capitale fédérale du Brésil) est l'un des experts les plus respectés dans les questions environnementales, a souligné que la proposition de la nouvelle loi avait de nombreux mérites, mais la pratique des gouverneurs par rapport au contrôle de la production de bois en Amazonie restait douteuse.

Malgré ces critiques, les gouvernements de la Bolivie et du Brésil ont mis en place des réformes dans la législation qui a permis d'introduire le modèle de la concession forestière. Ces deux initiatives ont soulevé beaucoup d'attentes au niveau national et international, essentiellement parce que ces pays sont deux objectifs majeurs du mouvement pour la certification forestière indépendante du Forest Stewardship Council (Boscolo et Rios, 2002, Contreras-Hermosilla et Rios, 2002, Corrales et al., 2005, Verissimo et Cochrane, 2003).

En dépit de l'investissement et de soutiens internes et externes, la Bolivie et le Brésil ont rencontré des difficultés à poursuivre la mise en œuvre des concessions. La Bolivie a mené ses réformes juridiques et mis en œuvre quelques concessions à la fin des années 90. Le Brésil, après deux tentatives avortées (dans les années 70 et au début de 2000) a réussi à faire des réformes et adopter une nouvelle loi sur la gestion forestière, y compris l'établissement de concessions, en 2006 (gouvernement de Luis Inacio Lula da Silva).

Le plan initial du gouvernement bolivien était d'en affecter 22 millions ha principalement pour la production de bois. Cependant, sur cette même zone, les peuples indigènes ont déjà revendiqué une surface d'environ 20 millions ha pour la démarcation de leurs Terres Communautaires D'Origine (TCO). Selon les données officielles, en 2007 les concessions forestières attribuées aux industries de la Bolivie totalisaient un peu plus de 5 millions ha (attribués en une seule fois, en 1997, sans appel d'offre concurrentiel). Les concessions communautaires totalisaient un peu plus de 600.000 ha. En outre, les permis de déboiser dans les forêts privées se sont accrus et la délimitation des Terres Communautaires D'Origine a progressé.

Au Brésil, les objectifs initiaux de l'attribution des concessions étaient ambitieux. Depuis 2002, le Programme Forestier National (PNF) a voulu étendre la surface sur l'aménagement forestier en Amazonie brésilienne comme stratégie pour combattre l'accroissement du déboisement. Au début des années 2000, l'objectif était d'atteindre une superficie de 15 millions ha sous gestion durable des forêts en Amazonie jusqu'à 2010. Une partie de cette zone était située dans les forêts nationales déjà classées. D'autres parties étaient dans les terres publiques couvertes par des forêts, mais souvent déjà occupées (*terras devolutas da União e dos Estados*). À la fin de 2009, le total des concessions forestières au Brésil s'élève à 96.000 ha de forêt attribués à trois entreprises dans une Forêt Nationale dans l'Etat de Rondonia. Au début de 2010 un deuxième et un troisième appel d'offre ont été lancés. Ces appel d'offre comprenait une surface d'environ 480.000 ha dans deux Forêts Nationales dans l'État du Pará.

La brève histoire présentée ci-dessus mène à deux constats: a) une stagnation de l'application de concessions, industrielles et communautaires en Bolivie, avec une tendance à inverser les concessions en faveur des autres modes d'accès aux terres et aux ressources forestières et b) une faible échelle dans la mise en place de concessions au Brésil en comparaison avec ce qui avait été prévu.

Face à cette situation de difficile application de la politique de concessions forestières dans les deux pays, ce travail demande: pourquoi la politique de concessions forestières en Bolivie et au Brésil, malgré les attentes et des investissements significatifs, est-elle si peu avancée par rapport aux objectifs de la mise en œuvre prévue dans les deux pays?

Le travail a impliqué la mobilisation de deux approches théoriques et méthodologiques. La première d'entre elles était l'application de la matrice d'analyse des modes d'appropriation et gestion du foncier et des ressources forestières. Cet outil, résulte de la réunion de deux cadres analytiques principalement de la contribution de Schlager et Ostrom (1992), et du travail d'un anthropologue du droit, Etienne Le Roy (1996). L'utilisation de la matrice a permis de réaliser une cartographie des modes d'appropriation et de gestion des forêts et un aperçu de la gamme des acteurs qui possèdent ou revendiquent des droits d'occupation et d'utilisation dans les deux études de cas.

En complément, l'approche politique-culturelle, développée par le sociologue américain Neil Fligstein (1990, 1996, 2001) a fourni un cadre permettant de discerner l'organisation sociale de production de bois dans les deux cas étudiés et de trouver les acteurs et les dynamiques des groupes en compétition pour le territoire de l'Amazonie. Ce cadre théorique a permis également d'envisager comment ces acteurs mettent en forme les droits de propriété, les structures de gouvernance, les règles d'échange et les conceptions de contrôle qui régissent les relations sociales dans ces territoires.

La conclusion principale de ce travail est que les gouvernements n'ont pas assez pris en compte la diversité des acteurs qui occupent, historiquement, le territoire forestier de la Bolivie et du Brésil. La modestie des réalisations en matière de développement des concessions est due aux meilleures compétences sociales et à la plus grande force politique des acteurs qui se positionnent contre le nouveau régime de concessions. Ainsi, ces acteurs cherchent à défendre leurs intérêts et à assurer leur position tandis que les acteurs favorables (les "*challengers*") ne sont pas assez fort politiquement pour changer le *statu quo* en ce qui concerne la manière d'occupation, d'utilisation et de gestion des terres forestières.

Mots-clés: aménagement forestier; droits de propriétés; Amazonie Brésilienne; Bolivie; certification FSC.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.	As regiões ecológicas da Bolívia	48
Figura 2.	Classificação das florestas na Bolívia após aprovação da Lei nº 1700	52
Figura 3.	Uma ilustração do processo de ocupação caótico da Amazônia.....	73
Figura 4.	Fazenda São Pedro com áreas incidindo sobre UC	74
Figura 5.	Classificação das florestas no bioma amazônico brasileiro	117
Figura 6.	Países que integram a África Central	126
Figura 7.	A localização de Camarões na África Central	128
Figura 8.	Áreas concedidas na FLONA Jamari (RO)	153
Figura 9.	Áreas passíveis de concessão na FLONA Saracá-Taquera no Estado do Pará.....	155
Figura 10.	Documentos oficiais que mostram “propriedades” incidindo sobre FLONA na Amazônia Legal brasileira.....	160
Figura 11.	Florestas Nacionais prioritárias para o estabelecimento de concessões florestais.....	162
Figura 12.	Um esquema do funcionamento da cadeia produtiva da madeira tropical na Bolívia	173
Figura 13.	Representação gráfica da ocupação do domínio florestal do Estado boliviano entre 1994-1996	185
Figura 14.	Representação gráfica da ocupação do domínio florestal do Estado boliviano entre 1997-2005	189
Figura 15.	Representação gráfica da ocupação do domínio florestal do Estado boliviano entre 2006-2009	194
Figura 16.	Exemplo de concessão florestal outorgada sobre direito de posse indígena reivindicado	196
Figura 17.	As zonas de exploração madeireira na Amazônia Legal brasileira	199
Figura 18.	Novas fronteiras madeireiras na Amazônia Legal brasileira	200
Figura 19.	Pólos madeireiros do Estado do Pará	203
Figura 20.	Pólos madeireiros do Estado do Mato Grosso	204
Figura 21.	Pólos madeireiros do Estado de Rondônia	205
Figura 22.	A dinâmica da cadeia produtiva da madeira no município de Santarém (PA) e entorno	206
MAPAS		
Mapa 1.	Direitos florestais na Bolívia após a reforma da lei	55
Mapa 2.	A Amazônia Legal Brasileira e uso do solo.....	70
Mapa 3.	Os tipos de famílias e assentamentos entre 1988 e 2006	91
Mapa 4.	Distribuição das Terras Indígenas no Brasil	109
Mapa 5.	Distrito Florestal da BR-163	115
Mapa 6.	Sobreposição de áreas cedidas aos empresários com TCOs já reivindicadas	195
GRÁFICOS		
Gráfico 1.	Distribuição das florestas certificadas no Brasil	212

LISTA DE TABELAS

Capítulo 1

Tabela 1.1.	Os regimes de propriedade segundo SCHLAGER e OSTROM (1992).....	15
Tabela 1.2.	Pacotes de direitos associados com a posição dos detentores.....	19
Tabela 1.3.	Correspondência entre as categorias de análise de LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996) e SCHLAGER e OSTROM (1992).	21
Tabela 1.4.	Correspondência entre os tipos de direitos em LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996) e em SCHLAGER e OSTROM (1992).....	22
Tabela 1.5.	A matriz proposta por LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996)	23
Tabela 1.6.	Alguns modos de regulações da posse e uso dos recursos revelados nos estudos de LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996) em Camarões	24
Tabela 1.7	Alguns modos de posse e uso dos recursos florestais em Papua Nova Guiné.....	28

Capítulo 2

Tabela 2.1.	Resultados da aplicação dos critérios para seleção dos casos	38
-------------	--	----

Capítulo 3

Tabela 3.1.	Tipologia florestal e distribuição das florestas na Bolívia	47
Tabela 3.2.	Características do regime florestal boliviano antes de 1996 (pré-reforma)	50
Tabela 3.3.	Características do regime florestal boliviano pós- reforma	51
Tabela 3.4.	Distribuição das florestas nas terras baixas da Bolívia	53
Tabela 3.5.	Os tipos de detentores de florestas reconhecidos legalmente na Bolívia	56
Tabela 3.6.	Os modos de apropriação e gestão sobre as florestas na Amazônia boliviana.....	65
Tabela 3.7.	Dados espaciais gerais sobre a Amazônia Legal (área em milhões de ha)	69
Tabela 3.8.	Tipos de ocupação em áreas públicas e privadas na Amazônia Legal....	72
Tabela 3.9.	Tipos de assentamentos da reforma agrária encontrados na Amazônia ..	85
Tabela 3.10.	Áreas públicas arrecadadas e destinadas para conservação e áreas públicas supostamente com florestas arrecadadas e não destinadas na Amazônia Legal.....	95
Tabela 3.11.	Os modos de apropriação e gestão sobre porções da floresta na Amazônia brasileira	118

Capítulo 4

Tabela 4.1	Modos de acesso aos recursos florestais na Lei Florestal de Camarões após a reforma dos anos 90	130
Tabela 4.2	Características do regime de concessões boliviano	139
Tabela 4.3	Características do regime de concessões florestais brasileiro	150
Tabela 4.4	Processo de concessão florestal no Brasil (2007-2009)	156
Tabela 4.5	Planejamento do Serviço Florestal Brasileiro para as concessões futuras.....	161

Capítulo 5

Tabela 5.1	Estimativas de tamanho do setor madeireiro boliviano	168
Tabela 5.2	Abrangência da pesquisa de CAINCO (2006)	168
Tabela 5.3	Dados sobre as serrarias amostradas	169
Tabela 5.4	Dados sobre as <i>barracas</i> amostradas	171
Tabela 5.5	Dados sobre as indústrias amostradas	172
Tabela 5.6	Organização social da produção florestal na região amazônica boliviana (terras baixas) estabelecida no período 1994-1996	184
Tabela 5.7	Organização social da produção florestal na região amazônica boliviana (terras baixas) estabelecida no período 1997-2005	188
Tabela 5.8	Organização social da produção florestal na região amazônica boliviana (terras baixas) estabelecida no período 2006-2009	193
Tabela 5.9	Tipologia e consumo de madeira em tora das empresas na Amazônia Legal .	202
Tabela 5.10	Tipos de florestas certificadas no Brasil	211
Tabela 5.11	Organização social da produção madeireira na Amazônia Legal brasileira	218

QUADROS

Quadro 1.	Os grupos indígenas e as comunidades podem salvar as florestas?	62
-----------	---	----

LISTA DE SIGLAS

AAA	Área Anual de Aproveitamento
AFCI	Associação Florestal Comunitária Indígena
ASL	Associação Social do Lugar
APCOB	Apoyo Para el Campesino-Indígena del Oriente Boliviano
BOLFOR	Projeto Bolívia Florestal
CADEFOR	Centro Amazônico de Desenvolvimento Florestal
CAINCO	Câmara de Indústria, Comércio, Serviços e Turismo de Santa Cruz
CDF	Centro de Desarrollo Forestal
CERES	Centro de Estudos da Realidade Econômica e Social
CFV	Certificação Florestal Voluntária
CFB	Câmara Florestal de Bolívia
CICOL	Central Indígena de Comunidades de Lomerío
CIDOB	Confederação dos Povos Indígenas da Bolívia
CIAT	Centro Internacional para Agricultura Tropical
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CITES	Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção
CIR	Certificado de Imóvel Rural
Cirad	<i>Centre de Coopération Internationale em Recherche Agronomique pour le Développement</i>
CGFLOP	Comissão de Gestão de Florestas Públicas
DOF	Documento de Origem Florestal
FAO	Organização para a Alimentação e para a Agricultura
Floagri	Projeto Floresta e Agricultura (Sistemas integrados de gestão participativa dos recursos florestais e agrícolas pelas populações rurais na Amazônia)
FLONA	Floresta Nacional
FLOTA	Floresta Estadual
FSC	Forest Stewardship Council
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
Funai	Fundação Nacional do Índio
GEF	Guia Estadual Florestal
Ibama	Instituto Brasileiro dos Recursos Naturais e do Meio Ambiente
IBDF	Instituto Brasileiro de Florestas
IBIF	Instituto Boliviano de Investigación Forestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IIED	International Institute for Environment and Development
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agrária
Inra	Instituto de Colonização e reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IOS	Instituto Observatório Social
MP	Ministério Público
OIMT	Organização Internacional da Madeira tropical
OFCS	Organização Florestal Comunitária Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PAE	Projeto de Assentamento Extrativista
PAOF	Plano de Outorga Anual

PNF	Programa Nacional de Florestas
PPG-7	Projeto Piloto de Proteção das Florestas Tropicais
PPCDAM	Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia
SBF	Secretaria da Biodiversidade e Florestas
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SF	Superintendencia Forestal de Bolivia
SDT	Secretaria do Desenvolvimento Territorial
Sipam	Serviço de Proteção da Amazônia
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
RESEX	Reserva Extrativista
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RRI	Rights and Ressources Initiative
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCO	Terras Comunitárias de Origem
TCU	Tribunal de Contas da União
TFT	Tropical Forest Trust
TNC	The Nature Conservancy
UC	Unidade de Conservação
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
WWF	World Wide Fund for Nature

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1. REVISÃO DA LITERATURA	10
1.1. Os direitos de propriedade sobre os recursos naturais: conceitos, definições e as principais correntes de pesquisa	11
1.1.1. Conceitos e definições	11
1.1.2. A contribuição dos estudiosos dos recursos comuns	14
1.1.3. Esforços somados: a contribuição dos franceses para a análise	19
1.1.3.1. Revelando a pluralidade de modos de apropriação e gestão	20
1.1.3.2. Aplicações da abordagem francesa	23
1.2. O território florestal como um campo: a abordagem político-cultural	30
CAPÍTULO 2. PROCEDIMENTOS DA PESQUISA	36
2.1. A escolha dos casos	37
2.2. Meios de coleta de dados.....	39
2.3. Tratamento e análise dos dados	42
2.4. Limitantes do trabalho de pesquisa.....	44
CAPÍTULO 3. OS MODOS DE APROPRIAÇÃO E GESTÃO SOBRE OS TERRITÓRIOS AMAZÔNICOS NA BOLÍVIA E NO BRASIL	46
3.1. Os direitos sobre a floresta nas terras baixas da Bolívia	47
3.1.1. Tipos de florestas e os direitos de posse e uso: antes e depois de 1996.....	48
3.1.1.1. O período pós-1996.....	51
3.1.2. Um novo mapa florestal.....	53
3.1.3. Os detentores de direitos e os modos de acesso aos recursos	54
3.1.3.1. As posses privadas e a exploração florestal.....	57
3.1.3.2. Atores não-empresariais.....	58
3.1.4. O quadro da ocupação na Amazônia bolívia.....	63
3.1.5. Resumo da situação boliviana.....	67
3.2. A quem pertence a Amazônia Legal brasileira?.....	69
3.2.1. Saldo da colonização: posses contestáveis e indefinição jurídica.....	72
3.2.1.1. Os resultados do cadastramento de imóveis rurais para a Amazônia Legal.....	77
3.2.1.2. Novas normas fundiárias: quais riscos para as florestas?.....	80
3.2.2. Os assentamentos da reforma agrária.....	83
3.2.2.1. Assentamentos <i>reformadores</i> e <i>não-reformadores</i>	89
3.2.2.2. Os riscos e oportunidades da exploração florestal em assentamentos.....	92
3.2.3. As áreas públicas destinadas e não destinadas na Amazônia.....	95
3.2.3.1. As Florestas Nacionais: o “espaço natural” para concessões florestais.....	98
3.2.3.2. Os entraves para a consolidação das Unidades de Conservação.....	102
3.2.3.2.1. Os custos da consolidação.....	105
3.2.4. Os povos indígenas brasileiros e seus direitos sobre florestas.....	107
3.2.4.1. Os direitos indígenas aos recursos florestais.....	110
3.2.5. O Distrito Florestal da BR-163: o foco da política de concessões.....	113
3.2.6. Um quadro da ocupação da Amazônia Legal brasileira.....	117
3.2.7. Resumo da situação brasileira.....	121
CAPÍTULO 4. AS CONCESSÕES FLORESTAIS COMO MODO DE GESTÃO DE FLORESTAS	124
4.1. Concessão florestal e a experiência de Camarões.....	125
4.1.1. Camarões: antecipando os desafios e as lições	128
4.2. Histórico e características das concessões florestais na Bolívia.....	134
4.2.1. As regras de funcionamento do sistema boliviano.....	138
4.2.2. As primeiras concessões outorgadas.....	140

4.2.3. A estagnação (1997-2005).....	143
4.2.4. A eleição de Evo Morales: início do fim?.....	145
4.3. Brasil: da proposta dos militares à lei de gestão de florestas públicas.....	146
4.3.1. Principais características do regime de concessões brasileiro.....	149
4.3.2. A aplicação da nova legislação.....	152
4.3.3. O regime de transição brasileiro.....	158
4.3.4. O planejamento para 2010.....	161
4.3.5. balanço da implantação das concessões florestais no Brasil (2006-2010).....	163
CAPÍTULO 5. OS EMBATES NA ARENA POLÍTICA : AS CONCESSÕES INTERESSAM?	165
5.1. O setor madeireiro na Bolívia.....	167
5.1.2. A formalização dos informais: os produtores florestais comunitários.....	174
5.1.3. Produção e mercado.....	176
5.1.3.1. Destinos da madeira boliviana.....	177
5.1.4. A certificação florestal FSC na Bolívia.....	178
5.1.4.1. O padrão para madeira controlada.....	180
5.1.4.2. Balanço da certificação FSC na Bolívia.....	182
5.1.5. A arena florestal boliviana: quais interesses em jogo?.....	183
5.1.5.1. A arena muda: os efeitos da nova lei florestal (1997-2005).....	187
5.1.5.2. O período 2006-2009: o jogo de forças na gestão Evo Morales.....	191
5.2. O setor produtivo da madeira tropical no Brasil.....	198
5.2.1. Tipologia e distribuição espacial das empresas.....	201
5.2.2. A distribuição das madeireiras.....	202
5.2.3. A dinâmica da cadeia produtiva em uma região do Estado do Pará.....	206
5.2.4. Mercado para a madeira tropical brasileira.....	207
5.2.5. A certificação florestal FSC no Brasil.....	210
5.2.6. A organização social da produção madeireira no Brasil: afinal, as concessões interessam?.....	214
CONCLUSÕES	224
BIBLIOGRAFIA	240
APÊNDICE A. GRADE DE ANÁLISE	260
APÊNDICE B. ROTEIRO DE ENTREVISTAS POR GRUPO DE ATORES	261
APÊNDICE C. RELAÇÃO DAS ENTREVISTAS EXECUTADAS POR PAÍS NO PERÍODO DE JULHO DE 2007 A OUTUBRO DE 2009	262
APÊNDICE D. CATEGORIAS DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC)	263
APÊNDICE E. COMISSÃO DE GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS (CGFLOP)	264
APÊNDICE F. LISTA DOS SIGNATÁRIOS DO PACTO SETORIAL DA MADEIRA DA INICIATIVA CONEXÕES SUSTENTÁVEIS	265
ANEXO A. FOTOCÓPIA DE UMA DAS RESOLUÇÕES DE CANCELAMENTO DE CONCESSÃO NA BOLÍVIA	266

INTRODUÇÃO

As florestas (temperadas e tropicais) cobrem cerca de quatro bilhões de hectares no planeta (FAO, 2005, 2009). Estima-se que a maior parte destas florestas (75%) está sob domínio público e é administrada por governos nacionais, locais ou regionais (RRI e OIMT, 2009). Em vários países, desenvolvidos e em desenvolvimento, um dos meios de conceder e regular os direitos de propriedade sobre estas áreas é por intermédio das concessões florestais (GRAY, 2000, 2002, WHITE e MARTIN, 2002).

Concessão é um ato legal tomado por uma autoridade pública que atribui a uma pessoa privada o direito de uso ou um privilégio (FAO, 1999, p.8). Na legislação brasileira, assim como na legislação francesa, esta definição inclui ainda a noção de que o ato da concessão envolve a delegação de direitos e deveres, do poder público para um agente privado. Esta relação é mediada por um contrato e envolve a necessidade de pagamento (KARSENTY, 2007, BRASIL, 2006).

Concessões florestais podem ser outorgadas tanto para comunidades tradicionais e populações indígenas quanto para as indústrias madeireiras, dependendo da legislação de cada país. Muito embora as duas categorias de concessão estejam previstas na legislação de alguns países que adotaram este modelo, as concessões florestais, destinadas às indústrias predominam na maioria dos contextos estudados. Isto se deve, em parte, às dificuldades (incluindo os custos de exploração e de transporte) que as comunidades e populações indígenas ainda enfrentam para adquirir e manter direitos de propriedade sobre os recursos florestais (RRI e OIMT, 2009, DRIGO, PIKETTY e ABRAMOVAY, 2009, EZZINE DE BLAS e PEREZ, 2006). Quanto ao objeto do contrato de concessão, este pode incluir o direito de exploração madeireira, de produtos não-madeireiros e até mesmo de serviços, como o turismo ecológico.

No contexto internacional, as mais antigas experiências com concessões florestais encontram-se nos países que integram a África Central e Ocidental. Nestas regiões os registros apontam a adoção do modelo desde o final do século XIX (COQUERY-VIDROVITCH, 2001). Estima-se que existam cerca de 55 milhões de hectares de florestas públicas concedidas em seis países integrantes da região central africana (Camarões, Gabão, Congo, República Democrática do Congo, República Centro Africana e Guiné Equatorial) (KARSENTY, 2007).

Na Ásia as concessões florestais cobrem 69 milhões de hectares. Deste total, 38 milhões de hectares estão localizados na Indonésia (GRAY, 2002, RRI, 2008, OIMT, 2005). Neste país as concessões tornaram-se o principal método de alocação de direitos sobre as florestas no período do governo de Suharto (SINGER, 2009).

Nas florestas tropicais das Américas, os estudos reportam a existência de contratos de concessão sobre uma superfície de 34 milhões de hectares de florestas (OIMT, 2005). Estas áreas estão no Suriname, Guiana, Venezuela, Guatemala (com predominância das concessões comunitárias e somente duas concessões industriais), Colômbia, Bolívia e Peru. Recentemente, o Brasil, adotou o modelo para gerir parte de suas florestas públicas.

O balanço geral da implantação do sistema é de cerca de 158 milhões de hectares no que se refere às florestas tropicais. Em relação às florestas temperadas, as maiores áreas sob regime de concessão estão no Canadá. Na Rússia predominam os contratos, totalizando 332 milhões de hectares (GRAY, 2002 e RRI, 2008).

Apesar de ser um dos principais modos de atribuição de direitos de propriedade sobre florestas há um vivo debate político e acadêmico sobre os prós e contras desta opção (HARDNER e RICE, 2000, GRAY, 2002, BOSCOLO e VINCENT, 2000, KARSENTY et al., 2008).

Os argumentos favoráveis ao estabelecimento de concessões ressaltam as vantagens e potencialidades deste modo de gestão, entre elas: a) permitir aos governos superarem suas dificuldades para aproveitar economicamente os recursos das florestas públicas, baseado na suposição que delegar a gestão para terceiros, balanceando incentivos e restrições, seria mais eficiente que a gestão direta; b) permitir aos governos desenvolver as regiões madeireiras menos povoadas e com pouca infra-estrutura (mas, não totalmente isoladas) por intermédio dos investimentos dos futuros concessionários; c) diminuir a insegurança dos empresários quanto aos seus direitos de acesso aos recursos florestais, no longo prazo e desta forma incentivá-los a investir em boas práticas e em certificação; d) retomar o controle sobre vastas áreas públicas em vias de apropriação privada (GRAY, 2002, VERÍSSIMO e BARRETO, 2004).

Por outro lado, há quem veja problemas nesta opção. Os argumentos contrários realçam as fraquezas do modelo. Segundo algumas organizações como THE RAINFOREST FOUNDATION e FOREST MONITOR (2007) as concessões na África Central falharam em reduzir à pobreza porque privilegiaram a concessão de grandes extensões florestais às grandes empresas do setor. NEPSTAD (2003), comentando o movimento pela reforma da legislação no Brasil que viria a introduzir as concessões, declarou:

[...] as concessões excluem as pessoas carentes das riquezas geradas pela indústria madeireira. Além disso, as concessões podem levar as indústrias - com as suas estradas, máquinas e pessoal - para as áreas menos perturbadas; sobrecarregar a capacidade administrativa do governo e prejudicar as empresas legais que trabalham em áreas privadas [...].

MERRY et al. (2003) e MERRY e AMACHER (2005) colocam em evidência alguns riscos potenciais com a adoção de concessões. Os autores sugerem, por exemplo, que os governos (nacionais e estaduais) poderiam ser tentados a estender o modelo por todo o território florestal, em detrimento de uma política de expansão das áreas de preservação. A

principal motivação dos governos para isso seria a possibilidade de capturar mais renda por intermédio da coleta de taxas sobre a exploração.

Em outra linha de questionamento, MENDES e MACQUEEN (2006, p.18), ao analisar o setor florestal na Guiana, sugerem que promover as pequenas empresas madeireiras seria melhor caminho que investir em um sistema de concessões para indústrias de larga escala que tendem a se concentrar em altos volumes, produtos primários de baixo valor como toras ou grandes peças de madeira serrada. Para os autores, os pequenos empreendimentos teriam maior capacidade para criar oportunidades de emprego assim como maior 'potencial' para agregar valor e diversificar o uso das espécies florestais¹.

Por fim, registram-se ainda as críticas que se referem diretamente à capacidade dos governos em fazer cumprir os contratos de concessão. No Brasil, o jornalista Washington Novaes, ex-secretário de Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia do Distrito Federal e um dos mais respeitados especialistas do país na questão ambiental, sublinhava que a proposta tinha muitos méritos e direções corretas, mas a prática não vinha acompanhando o que está previsto na lei. Segundo Novaes, sem um aumento da fiscalização, a concessão de uma terra pública para exploração seria apenas um incentivo à depredação: "[...] Não há sinal de melhoras na fiscalização, por isso não há razão para ser otimista [...]" (PINTO e REDAÇÃO AMBIENTE BRASIL, 2006).

Sem estarem alheios a essas críticas, os governos da Bolívia e do Brasil promoveram as reformas na legislação que possibilitaram introduzir o modelo de concessão florestal. Embora o Peru tenha feito o mesmo, os casos, boliviano e brasileiro chamam a atenção pelos desafios sociais envolvidos bem como pelas expectativas que as duas iniciativas suscitaram, nacional e internacionalmente, principalmente por serem estes países dois grandes alvos do movimento de certificação independente do Conselho Mundial para as Florestas (da

¹ Para uma crítica a esta visão do manejo florestal comunitário ver DJIRE, 2004, MEDINA e POKORNY (2008) KARSENTY et al. (2008), LESCUYER, EBA'A ATYI e CERATTI (2009), EZZINE DE BLAS e PÉREZ (2006).

denominação em inglês, *Forest Stewardship Council*) (BOSCOLO e RIOS, 2002, CONTRERAS-HERMOSILLA e RIOS, 2002, CORRALES et al., 2005, VERÍSSIMO e COCHRANE, 2003). O que revelam os levantamentos preliminares sobre a situação das concessões florestais nestes países?

Apesar dos investimentos e do apoio interno e externo, tanto a Bolívia quanto o Brasil enfrentaram, e continuam enfrentando, problemas para seguir com a implantação das concessões. Alguns números ajudam a entender a situação.

A Bolívia conduziu suas reformas legais e implantou algumas concessões no final dos anos 90. O Brasil, depois de duas tentativas (nos anos 70 e no início dos anos 2000) conseguiu aprovar, em 2006, uma nova lei de gestão de florestas, que incluiu o estabelecimento de concessões (governo de Luís Inácio Lula da Silva).

A semelhança entre os dois casos reside no fato de que em ambos os contextos, as reformas legais e o sistema de concessões foi incentivado e apoiado por um conjunto de organizações não-governamentais, nacionais e internacionais. Entre estas organizações podem ser citadas algumas gigantes como a *The Nature Conservancy* (TNC), WWF e Greenpeace². Além disso, dois grandes projetos de cooperação internacional investiram recursos humanos e financeiros nos estudos prévios para definir as regras e o possível mapa das concessões. Na Bolívia, desempenhou um papel central o Projeto BOLFOR (Projeto Bolívia Florestal). No Brasil, o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais (PPG7) forneceu relevantes contribuições para a elaboração das novas regras.

O primeiro gesto das autoridades florestais bolivianas foi classificar 28 milhões de hectares de florestas como parte do domínio florestal do Estado. CORRALES et al. (2005) e CÂMARA FLORESTAL DA BOLÍVIA (2007) confirmam que o plano inicial do governo era separar 22 milhões de hectares que seriam destinados, prioritariamente, para a produção

² No entanto, o Greenpeace é um dos principais opositores ao sistema na África Central e do Oeste.

madeira. Uma parte desta superfície seria destinada às concessões florestais industriais e outra às concessões comunitárias. Porém, sobre esta mesma superfície, cerca de 20 milhões de hectares já eram reivindicados pelos povos indígenas para a demarcação de suas Terras Comunitárias de Origem (TCO).

Segundo os dados oficiais disponíveis as concessões florestais distribuídas às indústrias na Bolívia somavam, até 2007, pouco mais de cinco milhões de hectares (atribuídos em uma única vez, em 1997, por adesão das empresas ao novo regime de propriedade, sem realização de leilão). As concessões comunitárias somavam pouco mais de seiscentos mil hectares. Por outro lado, crescia a emissão de licenças de corte em propriedades privadas e a demarcação das Terras Comunitárias de Origem avançava (PACHECO, 2008).

No Brasil, as metas iniciais de alocação de concessões eram também ambiciosas. Desde 2002, o Programa Nacional de Florestas (PNF) desejava ampliar a área sob manejo florestal legal na Amazônia Brasileira (BRASIL, Plano de Outorga Florestal, 2008 p.9). No início dos anos 2000, a meta era atingir uma área de 15 milhões de hectares sob manejo florestal “sustentável” na Amazônia Legal até 2011. Uma parte desta superfície se localizava em Florestas Nacionais já decretadas. Outra parte eram terras públicas cobertas por florestas, mas já ocupadas e sob disputa (terras devolutas da União e dos Estados),

Entre 2006 e 2009 as autoridades florestais brasileiras já haviam elaborado e publicado três Planos de Outorga Florestal (PAOFs), instrumento por intermédio do qual se planeja o ritmo anual de implantação das concessões. Em 2009, a meta anual de implantação já havia sido ajustada. De acordo com o Plano de Outorga Florestal 2009, esperava-se alcançar a superfície de setecentos mil hectares de florestas sob regime de concessões naquele ano (BRASIL, 2009).

No entanto, apenas um processo de licitação de concessões florestais, iniciado em 2007, havia sido completado. Ao o início de 2010, o balanço das concessões florestais no

Brasil contabiliza noventa e seis mil hectares de florestas concedidos para três empresas em uma Floresta Nacional no Estado de Rondônia. Um segundo edital de licitação, foi lançado e previa a concessão de cerca de 140 mil hectares de florestas em uma Floresta Nacional do Estado do Pará. Quatro empresas haviam respondido ao edital e estavam em processo de avaliação documental. Um terceiro pré-edital para licitação de uma área de 340 mil hectares na Floresta de Amanã, a primeira no Distrito Florestal Sustentável da Rodovia BR-163, havia sido lançado e começavam as audiências públicas

O breve histórico apresentado acima aponta para o seguinte quadro: a) uma estagnação da implantação das concessões, industriais e comunitárias, na Bolívia, com tendência à reversão das concessões em prol de outros modos de acesso a terra e aos recursos florestais e b) uma baixa escala no estabelecimento de concessões no Brasil em comparação ao que fora planejado. Ao deparar-se com este quadro de dificuldade na implantação da política de concessões florestais nos dois países, este trabalho questiona:

Por que razões a política de concessões florestais na Bolívia e no Brasil, apesar das expectativas geradas, avançou tão pouco em relação às metas de implantação planejadas nos dois países?

Quais as pistas para chegar a uma resposta para esta questão? Especialistas na temática florestal têm insistido em seus trabalhos para o fato de que a questão florestal está imbricada na questão fundiária (LE ROY, KARSENTY e BERTRAND, 1996, KARSENTY, 1996, PACHECO, 2008). Estes autores advogam a necessidade de aumentar a compreensão sobre a dinâmica de ocupação e uso do solo e dos recursos naturais. Recursos estes que são compartilhados pela diversidade de atores que habitam os territórios florestais. Com base

neste conhecimento é que seria possível compreender porque certas intervenções governamentais funcionam ou não.

Nos dois casos estudados neste trabalho, os territórios florestais onde se demarcaram as florestas públicas e pretende-se estabelecer concessões, é um espaço social compartilhado por grupos heterogêneos. No momento da aprovação e introdução deste novo modo de acesso às florestas, as disputas e as incertezas persistiam sobre quem teria mais direitos sobre o território e como estes direitos poderiam ser exercidos. Os interesses eram diversos.

O Estado, propositor da política como uma das soluções de gestão e regulação possíveis destes espaços, não teria como contornar essa disputa. A análise da intervenção dos governos para ordenar os espaços florestais e atribuir direitos de propriedade sobre as florestas, executada em outras partes do mundo, principalmente no continente africano, oferece um substrato fértil de onde se pode extrair um conjunto de elementos que permitem refletir sobre as barreiras com as quais se deparam também a Bolívia e o Brasil ao implantar sua política de concessões.

Assim, a partir de uma revisão da literatura que analisa o problema da atribuição de direitos de propriedade sobre recursos naturais (LE ROY, KARSENTY e BERTRAND, 1996 e SCHLAGER e OSTROM, 1992) e dos estudiosos que utilizam a abordagem político-cultural para compreender as estratégias e interesses dos atores na formação e no desenvolvimento dos mercados (FLIGSTEIN, 1990, 1996, 2001) formula-se uma resposta provisória (hipótese de trabalho central) à questão de pesquisa que é a seguinte:

Partindo da premissa de que tanto na Bolívia quanto no Brasil, há uma pluralidade de atores, ocupando historicamente os territórios florestais e as florestas públicas, **a baixa escala no estabelecimento de concessões florestais resulta da maior habilidade e força dos atores contrários ao novo regime**

para fazer valer seus interesses e garantir sua posição, enquanto os atores favoráveis às concessões (os desafiantes) não são suficientemente fortes para alterar o *status quo* no que se refere aos modos de ocupação, uso e gestão dos territórios florestais.

Não se trata de uma resposta tautológica e sim de um convite ao exame empírico das forças sociais subjacentes às diferentes formas de ocupação e uso do solo. Mais do que um mecanismo de governança ou uma técnica administrativa, o exame das concessões é feito aqui a partir da força e da capacidade de liderança de diferentes grupos sociais em levar adiante suas proposições quanto ao manejo florestal.

A fim de testar o quanto esta resposta explica as dificuldades para se estabelecer e manter as concessões florestais nos dois casos, boliviano e brasileiro, este trabalho foi organizado e será apresentado da seguinte forma: **o Capítulo 1** explicita as abordagens científicas que inspiraram a questão de pesquisa e a resposta provisória formulada acima. **O Capítulo 2** pormenoriza os procedimentos elaborados e aplicados para a coleta e análise dos dados. O terceiro capítulo apresenta um mapeamento dos diversos modos pelos quais os atores se apropriam da floresta e de seus recursos nos dois casos estudados. **O Capítulo 4** recupera o histórico da implantação de concessões florestais em Camarões, país centro-africano que fornece importantes elementos para uma reflexão acerca dos sucessos e falhas da implantação deste modo de atribuição de direitos. Na seqüência, o capítulo descreve o histórico da implantação e as características das concessões florestais na Bolívia e no Brasil. No **Capítulo 5** apresentam-se e analisam-se os interesses e o jogo de forças estabelecido nos dois territórios e suas conseqüências para os planos governamentais de implantar as concessões florestais na escala idealizada. Nas Conclusões, expõe-se uma síntese dos resultados mais relevantes encontrados.

1. REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo, são apresentadas as correntes científicas e os autores que inspiraram a construção e o desenvolvimento da pesquisa. Em primeiro lugar, disserta-se sobre os conceitos e definições sobre a propriedade da terra e dos recursos naturais. A revisão busca recuperar o diálogo estabelecido entre os pesquisadores de dois grandes grupos de pesquisa, um radicado nos Estados Unidos e outro na França. Deste diálogo, resultam reflexões sobre a importância dos arranjos não formais que, para além dos textos legais, também definem direitos de posse e uso.

Um dos grupos é a Rede da Propriedade Comum (*Common Property Network*) que mais tarde se transformaria na Associação Internacional para o Estudo dos Recursos Comuns. A integrante mais conhecida deste grupo é a cientista política Elinor Ostrom, laureada em 2009 com o prêmio Nobel de Economia, juntamente com Oliver Williamson. O outro grupo é aquele capitaneado pelo antropólogo, Etienne Le Roy, que o organiza no seio do Laboratório Jurídico de Paris. Este grupo também viria a formar, mais tarde, a Associação para a Promoção das Pesquisas e Estudos da Propriedade na África (APREFA).

Num segundo momento, é explorada a articulação deste enfoque com a igualmente inspiradora, abordagem político-cultural desenvolvida pelo sociólogo americano Neil Fligstein. Tal abordagem inspira uma visualização do território florestal como um campo social (BOURDIEU, 2005), onde os diferentes atores vão definir os direitos de propriedade, a estrutura de governança, as regras de troca e as concepções de controle sobre os recursos que detêm.

1.1. Os direitos de propriedade sobre os recursos naturais: conceitos, definições e as principais correntes de pesquisa

A discussão a respeito dos direitos de propriedade sobre os recursos naturais fomentou uma vívida agenda de pesquisa que teve início no meio da década de 80, se estendeu pelos anos 90 e entrou pelos anos 2000. A rápida depreciação de alguns recursos naturais, principalmente das fontes de água, dos peixes e das florestas, fez com que muitos pesquisadores voltassem seus interesses para o tema e mobilizassem certas concepções teóricas e metodológicas a fim de tentar explicar as causas da devastação, mas também investigar as possibilidades de reversão do quadro (OSTROM e SCHLAGER, 1996, JODHA, 1996, EGGERTSON, 1996, LARSON et al., 2008).

Estes autores concordarão, amplamente, sobre a importância de estabelecer e garantir os direitos de propriedade como uma pré-condição para o desenvolvimento das regiões rurais (e florestais) em diversos países. As discussões fomentadas pelos teóricos dos direitos de propriedade (ALCHIAN, 1965, 1967, ALCHIAN e DEMSETZ, 1972) estão na base das reflexões que se sucederam. Mas qual o entendimento partilhado sobre o que seja um direito de propriedade e como o conceito se operacionaliza?

1.1.1. Conceitos e definições

A definição de direito de propriedade não é a mesma entre economistas e juristas. No Brasil, esclarece ARHENS (2003), o Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071, de 01-01-1916) foi inspirado no Código Civil Francês, editado após a Revolução Francesa. Possivelmente tenha sido esse o motivo, para a percepção de que a propriedade da terra seria plena e absoluta. Segundo o autor, esta postura de pessoas (físicas ou jurídicas) proprietárias, em relação à terra

e ao que nela possa ou devesse existir, (como por exemplo, a fauna e a flora), tem sido a principal razão dos conflitos em face do Código Florestal brasileiro. No entanto, o Novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 11-01-2002, que entrou em vigência em 12-01-2003) também modificou substancialmente o conteúdo da norma definidora de propriedade, pois acrescentou a obrigatoriedade do cumprimento de uma função socioambiental ao informar, no Art. 1.228, §1º, que:

[...] o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas [...].

Na Economia, a definição de BARZEL (1997) é uma das mais didáticas. O autor faz questão de registrar a distinção entre o **direito de propriedade legal**, aquele estabelecido nos textos das leis, portanto regra formal, e o **direito de propriedade econômico** que se estabelece, independentemente do direito de propriedade legal e, por vezes, à margem deste³. Na definição do autor, o direito de propriedade econômico é **a habilidade de um indivíduo, nos termos esperados, para consumir um bem ou os serviços de um bem**, diretamente ou por intermédio da troca (BARZEL, 1997, p.3, grifos no original)

Para cada direito que um indivíduo, ou um grupo, possui regras são formuladas, autorizando ou solicitando ações específicas para exercer, de fato, a propriedade sobre um determinado bem (OSTROM, 1996).

Em EGGERTSSON (1996) encontra-se um ponto de ligação entre uma teoria econômica dos direitos de propriedade e uma teoria econômica do controle. Como este autor assinala: “[...] A utilização dos recursos depende de como o controle das múltiplas dimensões

³ Guardar esta distinção será muito importante para compreender, no Capítulo 4, a discussão acerca dos direitos de propriedade ou regimes de direitos de propriedade que já se encontravam estabelecidos nas regiões amazônicas da Bolívia e do Brasil, antes da introdução das concessões pelas novas leis.

de um recurso está dividido entre os atores, inclusive os governos, e como eles asseguram seu controle sobre estes recursos [...]” (EGGERTSSON, 1996, p.157).

A natureza do bem, ou do recurso, pode tornar complicada a tarefa de definir o tipo de direito de propriedade adequado para governar sua posse e uso. Os recursos naturais são, em geral, suscetíveis a este tipo de complicação. Por isso, os autores classificam alguns tipos de recursos naturais dentro do que eles convencionaram denominar de conjunto de recursos comuns (*common pool resources*). Os recursos comuns compartilham duas características: i) é custoso desenvolver instituições para excluir os beneficiários em potencial e ii) as unidades do recurso coletadas por um indivíduo deixarão de estar disponíveis para os demais (OSTROM et al., 1994 e GARDNER,1990).

Os recursos florestais (madeira e produtos não-madeireiros) são usualmente analisados como recursos comuns. Embora seja verdade que existam florestas privadas, elas ainda assim serão classificadas como recursos comuns. Exceto, se tais áreas florestais forem de tamanho muito reduzido e estiverem totalmente cercadas, de forma que seu proprietário possa garantir que ninguém entrará sem sua autorização. No entanto, estes são casos raros e isolados.

A inclusão de maciços florestais na categoria de recursos comuns se deve ao fato de que estes se estendem, em geral, por algumas centenas ou milhares de quilômetros o que facilita à apropriação de unidades de seus recursos por indivíduos ou grupos. Há ainda a dificuldade de controlar o estoque e o fluxo dos recursos. As árvores e plantas que compõem uma floresta são finitas, portanto ao subtrair uma quantidade de unidades do recurso, um indivíduo ou grupo está diminuindo a quantidade disponível para os outros (OSTROM, 1990). Se estes indivíduos ou grupos não são restringidos por nenhuma espécie de regulamentos (formais ou informais) e não tem suas práticas monitoradas, o regime de propriedade de fato, será o de livre acesso.

Como será abordada mais adiante, a definição de regime de livre acesso não comporta ausência de direito de propriedade, mas ausência de regras que governam este tipo particular de direito. Por isso, costuma-se dizer que os recursos são, na verdade, “deixados em regime de livre acesso”. Desta forma os usuários são livres para extrair as quantidades do recurso que desejam sem se preocupar em realizar os investimentos para repor o estoque e/ou permitir que o recurso se renove naturalmente. Se isto acontece, se está diante da Tragédia dos Comuns postulada por HARDIN (1968). Neste estado, os recursos estão fadados à super exploração e à depreciação, salvo se outros tipos direitos de propriedade forem estabelecidos, definindo quem possui o quê e como o indivíduo ou grupo pode dispor do que possui.

1.1.2. A contribuição dos estudiosos dos recursos comuns

O grupo de estudiosos reunido ao redor da cientista política Elinor Ostrom compreende cientistas políticos, antropólogos, historiadores, economistas e gestores ambientais de diversos países. O tema do problema da propriedade sobre os chamados “recursos comuns” (*common pool resources*) os aglutinou, inicialmente, sob a Rede dos Recursos Comuns em 1984. Cinco anos mais tarde, em 1989, o grupo forma a Associação Internacional para a o Estudo dos Recursos. Grande parte da extensa produção do grupo e de seus associados encontra-se disponível ao público acadêmico na Livraria Digital dos Comuns⁴. Quais os conhecimentos relevantes que este grupo pode aportar para a pesquisa do uso dos recursos naturais?

Uma das principais contribuições deste grupo foi ter proporcionado uma crítica as pré-visões e prescrições provenientes da teoria dos direitos de propriedade denominadas por eles de “teoria convencional”. Esta crítica permitiu maior compreensão sobre como a questão dos

4 A Livraria Digital dos Comuns pode ser consultada por intermédio do endereço eletrônico: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/contentguidelines>

direitos de propriedade interfere na gestão dos recursos naturais. Segundo estes autores, os teóricos “convencionais” colocam muita ênfase na recomendação de que a saída mais eficiente é a emergência da propriedade privada sobre os recursos comuns (DEMSETZ 1967; POSNER 1977; SIMMONS, SMITH e GEORGIA, 1996) ou, alternativamente, a emergência da propriedade e do controle pelo Estado (OPHULS, 1973). No entanto, para os estudiosos dos recursos comuns é questionável a visão destes teóricos. Tal visão presume que os reguladores agirão sempre em nome do interesse público e que eles serão capazes de entender, perfeitamente, como os sistemas ecológicos funcionam e como mudar as instituições a fim de obter um comportamento social ótimo (FEENY, HANNA e McEVOY 1996, p. 195).

Os pesquisadores buscaram então ampliar a abordagem, descrever e explicar outros regimes de propriedade possíveis, para além da propriedade pública ou privada. A expressão “regimes de propriedade” pode ser traduzida também como modos de gestão sobre os recursos. A tabela 1.1 resume os tipos de regime de propriedade ao qual um recurso pode estar sujeito e descreve o que caracteriza cada tipo, na concepção de SCHLAGER e OSTROM (1992).

Tabela 1.1
Os regimes de propriedade segundo SCHLAGER e OSTROM (1992)

Tipos de regimes	Características
Acesso livre	Ninguém é proprietário. Todos podem entrar e subtrair recursos
Propriedade estatal	Todos (significando o conjunto dos cidadãos) são proprietários, mas cabe ao Estado definir as regras de entrada, prioridade de entrada, o que pode e não pode ser feito (atividades econômicas, de lazer, etc.)
Propriedade comum	Um grupo de indivíduos ou organizações governa o espaço, construindo regras de acesso, extração de recursos, regras da própria gestão.
Propriedade privada	Um só indivíduo possui de forma absoluta todos os direitos de acesso, extração, exclusão de outros do uso e o mais importante, de transferir todos esses direitos, por herança ou através da troca.
Elaborado pela autora	

O **regime de livre acesso** não é ausência de propriedade, como anteriormente enfatizado, mas a ausência de regras para entrar e desfrutar da propriedade. O **regime privado** é aquele no qual o detentor da propriedade tem a capacidade de realizar o pacote completo de cinco direitos, a saber: i) de acesso; ii) de extração; iii) de exclusão; iv) de gestão e v) de alienação. Por sua vez o **regime público**, como o próprio nome diz, é o domínio do Estado sobre um determinado espaço e seus recursos, sendo que é o Estado que determina, ouvindo a sociedade ou não, os direitos de acesso e demais direitos que podem ser conferidos. Finalmente, o **regime de propriedade comum** é caracterizado pelo direito partilhado de governar sobre um espaço e seus recursos. Este direito pode ser partilhado entre os membros de um mesmo grupo, entre grupos diferentes ou entre um grupo e um governo local ou nacional.

NORTH e THOMAS (1973) ressaltam que os direitos de propriedade encontram-se imersos na estrutura institucional da sociedade e a criação de novos direitos de propriedade demanda novos arranjos institucionais para redefinir e especificar a maneira pela qual as “unidades econômicas” podem cooperar e competir. A esta observação EGGERTSSON (1994) acrescentaria que a fraqueza das análises convencionais dos direitos de propriedade reside em sua limitação em entender o funcionamento das instituições informais, como elas evoluem e como elas se relacionam com as instituições formais.

Uma teoria “não convencional” dos direitos de propriedade deveria, então, levar em consideração a possibilidade de maior participação dos usuários na construção e aplicação efetiva de regras de posse e uso dos recursos naturais que são de seu interesse.

No entanto, é com prudência que OSTROM (1990) adverte seus leitores sobre o fato de que ainda não existe uma teoria dos direitos de propriedade, completamente reformulada, que englobaria as afirmações da teoria convencional como um dos modos de funcionamento possíveis, mas não preponderantes. Por outro lado, a autora insistirá que dos resultados da

pesquisa de campo desenvolvida por um conjunto de pesquisadores (BALAND e PLATTEAU, 1996; McKEAN, 1992, 1996; OSTROM 1990, 1992, 1992a; 1994, OSTROM, GARDNER e WALKER, 1994; SCHLAGER, 1990; TANG, 1992; WADE, 1994) é possível extrair um conjunto de variáveis que devem ser verificadas sistematicamente.

Estas variáveis foram denominadas pela autora como os **atributos dos usuários e dos recursos**⁵. A observação do comportamento destas variáveis em contextos distintos, e das formas como elas se combinam, poderia indicar a maior ou menor probabilidade, de que os recursos venham a ser governados pelos próprios usuários de forma não destrutiva, com base em regras acordadas e auto aplicadas. Se isto pudesse ser verificado em grande número de casos, estaria demonstrada a perda de importância da Tragédia dos Comuns (HARDIN, 1968) e sua previsão de que os recursos comuns estão fadados à desapareição. A confirmação de certo número de casos exitosos contribuiria também como meio de relativizar a pertinência da solução do problema por intermédio da aplicação da propriedade privada ou estatal, como preconizada pelos teóricos “convencionais” do direito de propriedade.

FUTEMMA (2000) demonstrou como dois grupos de agricultores na região do Baixo Amazonas, na Amazônia brasileira, tiveram sucesso em se organizar e reverter a privatização das terras e florestas que eles ocupavam historicamente. Os casos analisados pela autora são considerados os de maior sucesso em uma região marcada pela violência na disputa pela posse da terra. Os grupos, explica a autora, conseguiram definir seus direitos de entrada e acesso as unidades de recursos almejados por eles, entre eles, espécies valiosas de madeira.

Um balanço das contribuições deste grupo mostra que, mais do que provar que os grupos têm sucesso ao agir coletivamente para administrar os recursos comuns que partilham, o avanço significativo foi provar que eles tentam fazê-lo. Regimes de propriedade comum se estabelecem e possuem dinâmicas próprias de funcionamento. Esta revelação possibilitou um

5 Para uma leitura dos atributos de usuários e dos recursos e exemplos de sua verificação ver OSTROM (1999).

salto de uma percepção dicotômica do direito de propriedade (propriedade privada ou propriedade estatal) para uma percepção ampliada das possibilidades, da qual emergiu também a noção de pacotes de direitos (LE ROY, KARSENTY e BERTRAND, 1996).

SCHLAGER e OSTROM (1992) descrevem cinco categorias de direitos de propriedade e quatro tipos de detentores (tabela 1.2). A depender do tipo de detentor, ele poderá abraçar apenas um ou todos os cinco direitos. Quais seriam estes direitos? O direito ao acesso (i) é o simples direito de entrar em um espaço e desfrutar de benefícios sem extrair unidades de qualquer recurso. O direito à extração (ii), como o próprio nome diz, confere o direito de coletar unidades do recurso. Há um segundo nível de direitos, os direitos operacionais que incluem graus variados de governança: iii) direito de exclusão; iv) direito de gestão e v) o direito de alienação.

O direito de exclusão autoriza aquele que o possui a determinar quem pode e quem não pode ter acesso ao recurso. O direito de gestão autoriza seus detentores a determinar como, quando e onde, a entrada e a extração podem ser feitas. Por fim, o direito de alienação compreende o direito de transferir o todo, ou partes, do recurso.

Os proprietários exclusivos (*owners*, em inglês) personificam o proprietário privado (ou absoluto) porque detêm todos os quatro tipos de direitos e o quinto, que lhe confere poder para transferir todos os direitos sobre um recurso para outro indivíduo ou grupo.

Os proprietários não-exclusivos são grupos ou indivíduos que, além de terem direito de acesso e extração, detêm ainda os direitos de definir quem pode entrar, como pode ser feita a extração e quem deve ser excluído de um ou mais direitos acima. Em suma, eles participam da gestão. Porém, não podem transferir nenhum destes direitos sobre os recursos.

Os dois últimos tipos de detentores são os “usuários com direitos” e os “usuários autorizados”. Os primeiros têm uma permissão de uso sobre o recurso, mas não fazem as

regras, enquanto os últimos detêm, tão e somente, o direito de entrada. Este tipo de direito pode ser exercido, por exemplo, em parques e unidades de conservação de proteção integral.

Tabela 1.2
Pacotes de direitos associados com a posição dos detentores

Detentores Direitos	Proprietário absoluto	Aqueles que estão na posse	Usuários com direitos	Usuários autorizados
Acesso	X	X	X	X
Extração	X	X	X	-
Exclusão	X	X	-	-
Gestão	X	X	-	-
Alienação	X		-	-
Adaptado de SCHLAGER e OSTROM (1992)				

1.1.3. Esforços somados: a contribuição dos franceses para a análise

Aos esforços de análise de Elinor Ostrom e seus associados, somaram-se aqueles realizados por um grupo de pesquisadores franceses. A trajetória de pesquisa de ambos os grupos é similar. No início dos anos 80, sob a liderança do antropólogo, Etienne Le Roy, reúnem-se pesquisadores de diversas formações (antropólogos, etnólogos, juristas, economistas, sociólogos). Este grupo, sediado no Laboratório Jurídico de Paris, acumula mais de vinte anos de pesquisas sobre a apropriação dos espaços rurais e florestais no continente africano. Mais tarde, o grupo tornou-se uma rede de pesquisadores que viriam a integrar a Associação para a Promoção das Pesquisas e Estudos da Propriedade na África (da sigla em

francês, APREFEA, *Association pour la Promotion des Recherches et Études Foncières en Afrique.*)

A corrente francesa se aproxima dos estudiosos dos recursos comuns também na crítica que elabora sobre a concepção jurídica da propriedade sobre os espaços e os bens. Seu esforço para entender como a propriedade sobre os bens e recursos se estabelece pretende ser um contraponto à concepção dualista que opõe tradição e modernidade, da qual se desprende a noção “moderna” de que a forma de propriedade eficiente é a propriedade privada (LE ROY, KARSENTY e BERTRAND 1996). A busca é por uma abordagem científica capaz “[...] *de revelar a lógica de cada sistema de organização e de restituir o conjunto de experiências em um modelo operacional* [...]” (LE ROY, 1996, p.59). O esforço do grupo será, então, o de revelar a pluralidade de formas de apropriação e gestão sobre os espaços e os recursos (terra, água, campos de passagens, florestas, etc.).

1.1.3.1. Revelando a pluralidade de modos de apropriação e gestão

O grupo investe no desenvolvimento de uma análise matricial, surgindo assim o que se denominará a seguir de **matriz de análise dos modos de apropriação e gestão da propriedade**. A matriz foi elaborada, explicam seus autores, retomando as categorias de SCHLAGER e OSTROM (1992) e a partir de um procedimento de investigação dos diferentes tipos de direitos observados em campo, primeiramente, no Senegal. Ao longo dos anos 90 o grupo executa análises comparativas realizadas em vários países, dentro e fora, do continente africano (Camarões, Mali, Nigéria, Papua Nova Guiné, etc.).

Os pesquisadores assinalam o caráter indutivo de seu trabalho. Segundo eles, é uma abordagem que abre novas possibilidades para o entendimento do funcionamento real dos grupos em relação com seu meio, quando confrontada com o modelo de análise dual do

Direito moderno. Com sua matriz o grupo pretende tornar visíveis as formas de apropriação provenientes das concepções dos próprios grupos, além daquelas juridicamente estabelecidas.

É, exatamente, a partir destas concepções que emergem as modalidades complementares àquelas de SCHLAGER e OSTROM (1992). Para além dos regimes de propriedade pública/estatal (A) e da propriedade privada (E), os autores franceses descrevem outras três modalidades de gestão possíveis da terra e dos recursos (B, C e D). Estas três modalidades descritas são nuances do **regime de propriedade comum**. A tabela 1.3 mostra a correspondência entre as categorias dos grupos e a descrição de cada uma delas.

Tabela 1.3
Correspondência entre as categorias de análise de
LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996) e SCHLAGER e OSTROM (1992)

	Modos de gestão e/ou regimes de propriedade				
	A	B	C	D	E
	Público	Externo	Interno-Externo	Interno	Privado
Segundo LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996)	Aquilo para o qual todos são chamados a gerir e potencialmente, podem fazê-lo.	Aquilo cuja gestão é exercida por alguns grupos, sempre em número limitado	Aquilo cuja gestão é exercida por dois grupos, que formam uma aliança por laços de sangue, casamento, residencial ou por contrato	Aquilo cuja gestão é exercida por somente um grupo ou comunidade, constituído como um só corpo diretivo	Aquilo cuja gestão é exercida por somente uma pessoa física ou jurídica
Segundo SCHLAGER e OSTROM (1992)	Propriedade do Estado	Propriedade comum	Propriedade comum	Propriedade comum	Propriedade privada
Elaborado pela autora					

Será denominado de *externo* (B) o modo de regulação exercido por alguns grupos (sempre em número limitado) sobre um mesmo espaço e seus diferentes recursos. Algumas regras básicas, e comuns aos usuários de cada grupo, são acordadas e devem ser seguidas. O modo *interno-externo* (C) já supõe maior restrição, mais regras e uma aliança entre dois grupos unidos por laços de sangue, de matrimônio ou por interesses comuns que passam a

controlar um determinado espaço e seus recursos. No modo *interno (D)* há o controle por um grupo ou comunidade que se faz representar por intermédio de um só corpo diretivo. Os exemplos podem ser uma associação, cooperativa ou consórcio de empresas.

O grupo de pesquisa francês irá se esforçar ainda para ampliar a descrição dos tipos de domínio sobre os espaços e os recursos passíveis de serem encontrados (tabela 1.4). Cada modo de gestão autoriza a realização de um, ou mais, direitos de propriedade. Novamente é possível fazer um paralelo entre **os domínios de propriedade** como eles surgem em LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996) com os **tipos de direitos de propriedade** e os **tipos de detentores** destes direitos, também visualizados por SCHLAGER e OSTROM (1992).

Tabela 1.4
Correspondência entre os tipos de direitos em
LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996) e em SCHLAGER e OSTROM (1992)

	Tipos de domínios ou modos de apropriação segundo LE ROY, KARSENTY e BERTRAND 1996				
	1	2	3	4	5
	Domínio indiferenciado	Domínio prioritário	Domínio especializado	Domínio exclusivo	Domínio absoluto
Paralelo com os tipos de direitos de SCHLAGER e OSTROM (1992)	Acesso	Acesso Extração	Acesso Extração Gestão	Acesso Extração Gestão Exclusão	Acesso Extração Gestão Exclusão Alienação
Paralelo com os tipos de detentores de SCHLAGER e OSTROM (1992)	Usuários autorizados	Usuários com direitos	Usuários com direitos	Aqueles que estão na posse	Proprietários exclusivos
Elaborado pela autora					

O **domínio indiferenciado (1)** é aquele no qual todos, potencialmente, podem entrar. Confere, basicamente, um direito de passagem. A categoria de **domínio prioritário (2)** supõe uma prioridade no uso para certos indivíduos ou grupos e uma autorização de uso que confere direito ao acesso e à extração de unidades de determinados recursos.

O **domínio especializado (3)** é conferido mediante uma requisição de um indivíduo ou grupo para um fim específico. Além dos direitos de acesso e extração, o indivíduo ou grupo possui direito de participar da definição das regras de uso.

O quarto tipo, **domínio exclusivo (4)**, caracteriza uma propriedade funcional, mas não total, sobre um recurso. O principal diferencial é a possibilidade de excluir terceiros do uso. Por fim, o **domínio absoluto (5)** corresponde à propriedade privada que, além de englobar os demais quatro direitos (acesso, extração, gestão e exclusão), permite a transferência do bem em posse de seu detentor.

Utilizando então, o eixo horizontal de uma planilha para dispor os cinco possíveis modos de apropriação e o eixo vertical para dispor os modos de gestão, os pesquisadores chegam à sua **matriz de análise dos modos de apropriação e gestão sobre a terra e os recursos** (tabela 1.5).

Tabela 1.5
A matriz proposta por LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996)

Eixo dos modos de gestão (em geral co-gestão)	Eixo dos modos de apropriação				
	1 Domínio indiferenciado	2 Domínio prioritário	3 Domínio especializado	4 Domínio exclusivo	5 Domínio absoluto
A - Público					
B- Externo					
C -Interno-Externo					
D- Interno					
E - Privado					
Elaborado pelo autor com base em LE ROY , KARSENTY e BERTRAND (1996)					

1.1.3.2. Aplicações da abordagem francesa

A matriz dos modos de apropriação e gestão sobre a terra e os recursos naturais será aplicada ao estudo de uma diversidade de casos, entre eles os que envolvem a gestão de territórios e recursos florestais. Assim KARSENTY (1996) a aplica para obter uma

cartografia dos modos de gestão sobre os espaços florestais em Camarões e, mais adiante, em Papua Nova Guiné.

É interessante deter-se sobre o caso de Camarões, pois guardadas as devidas distinções históricas, o caminho trilhado por este país centro-africano na definição de direitos de posse e uso sobre suas florestas antecipa os desafios de países que possuem extensas porções de florestas públicas como o Brasil. A tabela 1.6 mostra os variados modos com os quais o autor se depara.

Tabela 1.6
Alguns modos de posse e uso dos recursos florestais
encontrados nos estudos de LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996) no leste de Camarões

Modos de gestão	Modos de apropriação				
	1 Domínio indiferenciado	2 Domínio prioritário	3 Domínio especializado	4 Domínio exclusivo	5 Domínio absoluto
A - Público	Florestas não destinadas no leste de Camarões (A1)		Florestas do domínio do Estado (florestas protegidas e classificadas) (A3)	Florestas classificadas com destinação específica para produção madeireira (A4a) Algumas florestas sob domínio de um município (A4b)	
B- Externo		Áreas de coleta de produtos não-madeireiros em zonas distantes de um povoado (B2)			
C -Interno-Externo		Arranjos entre membros de uma comunidade local e pequenos empreendimentos madeireiros (C2)	Florestas comunitárias destinadas ao uso de povoados formados no entorno das florestas de produção (C3)		
D- Interno		Concessões florestais para exploração madeireira (D2)		Florestas privadas (E4)	
E - Privado					

Elaborado pelo autor com base em LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996)

Como se pode constatar ao observar a tabela, e como sublinha KARSENTY (1996), o direito de ocupação e uso sobre as florestas, principalmente nos países de colonização francesa, é essencialmente um domínio público cujos direitos são conferidos aos Estados nacionais ou aos governos sub-nacionais (**modos de gestão A1, A3 e A4a e A4b**).

Segundo algumas fontes (OSOUF e LE ROY, 2007), no acordo assinado entre a França e aquele que viria a ser o primeiro presidente de Camarões, Ahmadou Ahidjo, ficou definido que a França poderia manter autoridade sobre a alocação de direitos sobre os “recursos estratégicos”⁶ da nação que emergia.

SINGER (2009), analisando os regimes florestais internacionais e sua relação com as políticas florestais cita os levantamentos de autores como COQUERY-VIDROVICH (2001), LINJOUN (2008) e TOPA et al. (2009) que em sua revisão histórica mostram que a legislação de Camarões, regulamentando o uso dos recursos florestais, não mudou durante os anos 60,70 e 80.

O uso das florestas era governado por intermédio de um decreto que fora editado em 1946 e que seria atualizado apenas em 1973, doze anos depois da independência (acordada em 1960). Este regulamento definia, basicamente, o direito das corporações, em sua maior parte francesas, de solicitar ao Ministério da Agricultura uma licença para exploração das florestas. O decreto também já previa regras mínimas de exploração a serem seguidas pelas indústrias, como por exemplo, respeitar um diâmetro mínimo de corte, obrigações de manter e construir estradas e pontes nas regiões de exploração, entre outras. Estas licenças de exploração configuravam o modo pelo qual se atribuíam as concessões florestais à época (**modo D2**).

⁶ Os recursos estratégicos mencionados são, neste caso, o petróleo, minério, e madeiras valiosas.

No início dos anos 90, o governo de Camarões, fortemente impulsionado e apoiado por seus financiadores internacionais e por um conjunto de organizações não-governamentais (Banco Mundial, FMI, WRI, *Global Witness*, *Global Forest Watch*, WWF, IUCN, entre outros), reforma substancialmente sua política e sua legislação florestal e investe no processo de zoneamento e classificação de suas florestas⁷. Deste conjunto de ações, resulta a demarcação das florestas sob domínio permanente do Estado que englobam as florestas protegidas e as florestas classificadas, principalmente aquelas reservadas à exploração madeireira comercial (domínio prioritário e público, modo A3 e modo A4a, domínio exclusivo e público).

TOPA et al. (2009) assim como SINGER (2009) ressaltam o caráter inovador da reforma florestal de Camarões, em relação aos demais países do continente africano, pelo fato deste país ter incluído no corpo da lei de 1994, o reconhecimento dos direitos tradicionais dos povos indígenas sobre a terra e seus recursos.

A reforma camaronesa define então duas novas modalidades de acesso aos recursos florestais: as florestas das comunas (**ou florestas municipais, modo de gestão A4b**) e as florestas comunitárias (**modo de gestão C3**), estabelecidas fora do domínio florestal permanente do Estado. Porém, entre o momento do reconhecimento jurídico e da efetivação destes direitos, muitos problemas se interpuseram.

No estabelecimento das florestas de produção do Estado, os autores mostram, por exemplo, que o processo de classificação das florestas se fez sem confrontar, suficientemente, as indicações técnicas do zoneamento com as práticas reais dos atores. Sobretudo, a classificação se processou sem definir as zonas de exercício de direitos de uso

7 Como salientam TOPA et al. (2009), zoneamento e classificação são passos distintos de um política de ordenamento territorial. Enquanto o zoneamento é apenas um instrumento técnico que serve para identificar sobre um mapa do território as zonas ocupáveis, segundo suas vocações geográficas, econômicas e ecológicas, a classificação é um instrumento político que define e legaliza as escolhas que serão tomadas a partir dos apontamentos do zoneamento. Portanto, classificar é dar um passo adiante, e supõe estabelecer um processo de negociação com os atores locais.

das comunidades que entravam em áreas destinadas às concessões florestais, mesmo após a demarcação destas últimas.⁸

As concessões foram estabelecidas segundo os traçados e limites tecnicamente definidos, mas, em alguns casos as autoridades florestais foram obrigadas a rever os limites das concessões, a compensar os concessionários com outras áreas ou estimular acordos entre concessionários e povos que reivindicavam a continuidade de seu direito de acesso e extração de recursos destas áreas⁹.

Finalmente, embora o governo de Camarões tenha criado a abertura legal que permitiu o estabelecimento das florestas comunitárias, (classificadas como o **modo A4b**), o excesso de regras e procedimentos a que estão sujeitos os atores interessados nestas modalidades e a lentidão do governo em simplificar este processo, terminaram por favorecer outros arranjos. Por exemplo, nota-se o crescimento dos pequenos empreendimentos madeireiros, que em aliança com grupos locais (**modo C2**), conseguem ter acesso, de forma nada ou pouco controlada, aos recursos madeireiros, escapando às normas e, provavelmente, degradando as florestas além do necessário (LESCUYER, EBA' A ATYI e CERATTI, 2009).

Também como ocorre no caso brasileiro, as florestas privadas (**modo E4**) não podem ser consideradas como propriedades absolutas na medida em que as restrições legais às quais o uso destas áreas esta submetida (notadamente a restrição para desmatar se o plano de gestão do território não permite) limitam fortemente o direito de dispor, próprio da propriedade privada absoluta.

Para além dos casos africanos, KARSENTY (1996), descreveu as formas pelos quais os direitos de uso sobre as florestas são atribuídos no caso de Papua Nova Guiné. Assim

8 Com o avanço da certificação, esta cartografia dos espaços comunitários onde se desenvolvem e são exercidos direitos de uso, serve de referência para contribuições voluntárias das empresas destinadas aos vilarejos.

9 Uma das finalidades de um dos instrumentos de certificação florestal independente como a certificação FSC é de fazer com que as empresas madeireiras, na ausência da ação governamental, garantam os direitos de acesso de comunidades tradicionais sobre porções de florestas sob sua concessão, mesmo que as leis do país não as obriguem.

como no Brasil e na Bolívia, os direitos de comunidades tradicionais sobre extensas porções de florestas é uma característica marcante em Papua Nova Guiné. Neste arquipélago de quarenta e seis milhões de hectares, formado por quatro grandes grupos de ilhas, localizado na Oceania, as florestas se estendem por cerca de 30 milhões de hectares. O exercício de aplicação da matriz revela uma situação de modos de uso da floresta totalmente distinta daquelas prevalentes nos países africanos de colonização francesa (tabela 1.7).

Tabela 1.7
Alguns modos de posse e uso dos recursos florestais
revelados nos estudos de LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996) em Papua Nova Guiné

Modos de gestão	Modos de apropriação				
	1 Domínio indiferenciado	2 Domínio prioritário	3 Domínio especializado	4 Domínio exclusivo	5 Domínio absoluto
A - Público					
B- Externo					
C -Interno- Externo				Florestas comunitárias em regime de co- gestão com o governo em Papua Nova Guiné (C4)	
D- Interno				Áreas florestais sob gestão de “corporações comunitárias em Papua Nova Guiné (D4)	
E - Privado					

Elaborado pelo autor com base em LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996)

Segundo dados da OIMT (2005), uma superfície de mais de 40 milhões de hectares é reconhecida pela constituição do país como terra comunitária, prescindindo de registro formal. Os detentores dos direitos de acesso e extração sobre estas terras são cerca de 700 clãs e sub-clãs em regime de propriedade comum e partilhada com o Estado (**domínio exclusivo interno-externo, modo C4**).

Desde os anos 70, este país permitia a negociação da madeira existente nas florestas comunitárias para as indústrias. O papel do governo neste período era somente o de autorizar a transação. Por um decreto do governo de 1991, as comunidades passaram a ter direito de vender a madeira de suas florestas unicamente ao Estado que repassa esse direito de exploração às empresas madeireiras (concessões florestais madeireiras dentro de florestas comunitárias, combinação dos **modos D2** com o **modo C4**). Como resultado de sucessivas reformas, a legislação florestal incentivou também a criação das denominadas “corporações de proprietários comunitários”. Por este ato o governo abriu a possibilidade para que uma parte dos clãs se organizasse em sociedades juridicamente reconhecidas. Com esse *status*, estes clãs teriam a propriedade de suas florestas, podendo transacionar diretamente os direitos de acesso e extração dos recursos florestais de suas áreas com as companhias madeireiras (uma transição para o **modo D4**). Esta forma de gestão foi implantada em baixa escala no território.

Análises mais recentes (ODI, 2007) colocam em dúvida a possibilidade de que este modo de gestão florestal seja mantido em Papua Nova Guiné. Estas análises apontam à fragilidade das corporações comunitárias criadas e suas dificuldades para monitorar e controlar os contratos com as empresas. Estes mesmos estudos relatam a emergência de empresas comunitárias de pequena escala que operam serrarias portáteis e que, apoiadas por organizações não-governamentais como o WWF, experimentam acordos de fornecimento com empresas madeireiras, ainda à margem da legislação florestal vigente.

Em síntese, pode-se dizer que um mérito da aplicação da matriz de análise dos modos de apropriação e gestão da terra e dos recursos (na concepção francesa) ou dos regimes de propriedade (na concepção americana) é propiciar uma cartografia dos arranjos formais (estabelecidos em leis e regulamentos) e arranjos informais (acordos entre os atores que partilham o território, que são tolerados ou não pelas leis), pelos quais a ocupação, uso e

gestão de importantes maciços florestais se concretizam. Os modos são plurais e coexistem. Tal coexistência se mostra, raramente, pacífica. Entretanto, ela se impõe na maioria dos contextos, seja por razões sociopolíticas ou funcionais.

Para os observadores das disputas em torno dos modos de apropriação dos recursos naturais, a solução não passa pela substituição de um modo de gestão por outro, simplesmente. Nem o regime estatal (domínio exclusivo e público) nem o regime comum (domínio externo, interno-externo ou interno) constituem panacéias. O problema maior é o divórcio entre as normas locais de uso e as normas legais (LE ROY, KARSENTY e BERTRAND, 1996). Entretanto, como a dimensão política da questão é incontornável, as escolhas se definem a partir do jogo de forças que se estabelece entre os atores, pois decidir sobre os modos de apropriação e gestão sobre os espaços florestais e seus recursos significa decidir quem terá acesso à qual recurso, em quais condições e, portanto, qual será a distribuição dos recursos entre grupos heterogêneos (DELVILLE e CHAVEAU, 1998).

Assim, a relevância em persistir neste esforço de pesquisa está em revelar qual é e como se estabelece o jogo de forças entre os atores; quais os interesses em jogo; quais as estratégias e com quais recursos os atores contam para estabilizar ou mudar a situação. Isto nos leva a segunda corrente de pesquisa que fornece uma contribuição importante neste caminho investigativo.

1.2. O território florestal como um campo: a abordagem político-cultural

Ao chamar a atenção para a disputa dos atores em torno de diferentes modos de apropriação dos recursos em determinado território, a abordagem dos domínios da propriedade se aproxima, e pode ser articulada, com a abordagem político-cultural,

desenvolvida pelo sociólogo americano Neil Fligstein que se nutre dos trabalhos de Pierre Bourdieu (1977).

Essa abordagem enfatiza que a ação social (governamental ou privada) tem lugar em arenas que podem ser chamadas de campos (FLIGSTEIN, 1990, 1996, 2001). Um campo é um conjunto de relações objetivas e históricas entre posições ancoradas em certas formas de poder (ou capital). Os campos contêm atores coletivos (as organizações) que tentam produzir e manter um sistema de dominação. Nestes espaços os grupos dominantes e desafiantes podem se confrontar para alterar suas posições ou o próprio campo.

A teoria dos campos (BOURDIEU, 2005) confere uma vantagem para a análise em relação às linhas sociológicas convencionais, pois oferece uma visão de como as ordens locais são criadas, sustentadas e transformadas. A criação ou transformação das instituições – definidas como o conjunto de leis, normas, padrões de comportamento e valores que regem uma sociedade – resulta da interação entre atores se confrontando em campos. Por esta abordagem, os processos de cooperação envolvem sempre a capacidade de determinadas lideranças organizarem as agendas, criarem as histórias que dão coesão ao grupo, em suma, estabelecerem as condições de sua dominação.

A esta capacidade Neil Fligstein dá o nome de habilidades sociais e este é o principal instrumento heurístico que lhe permite estudar diferentes organizações sob o ângulo de uma teoria sociológica da ação. A habilidade social é compreendida como “*a habilidade de induzir outros a cooperar*” e é utilizada para influenciar a emergência, a manutenção ou a transformação de diferentes tipos de ordem social. Conseguir a cooperação de outros atores é fundamental para que as relações se estabilizem, com a conseqüente diminuição da incerteza que marca a interação entre os indivíduos em determinados campos. Conseguir essa cooperação também se torna fundamental para manter determinadas relações de poder que permitem a reprodução social de um determinado ator. Ou ao contrário, conseguir a

cooperação de outros pode ser o passaporte para subverter uma determinada ordem social constituída, o que permitiria uma alteração na correlação de forças e na própria estruturação de um campo determinado. (FLIGSTEIN, 2001a, 2007, p.62).

Douglass North, um dos principais autores da Nova Economia Institucional, afirma que as instituições, assim como o processo histórico de formação e legitimação delas, importam significativamente para a estabilidade social em um determinado campo (NORTH, 1990).

Reconhecendo a importância fundamental das instituições – aqui entendidas como as “regras do jogo” que organizam as relações sociais entre as pessoas – para as configurações de estabilidade e/ou instabilidade de determinados campos, Fligstein, diferentemente dos autores da Nova Economia Institucional, não está preocupado em encontrar aquelas instituições que são mais eficientes, e que, portanto sobrevivem ao longo do tempo. Ao contrário, o que ele busca demonstrar é que as próprias instituições são fruto de processos sociais que opõem atores sociais com dotações assimétricas de capital¹⁰, com diferentes habilidades sociais e que estão posicionados de forma desigual no campo. O processo de elaboração e legitimação de instituições passa necessariamente por disputas entre concepções de mundo que têm os diferentes atores sociais.

As instituições são construídas exatamente neste momento de confronto entre atores desafiantes e dominantes, que disputarão o poder de impor as novas regras ou que acabarão formando algum tipo de coalizão política. FLIGSTEIN (2001) salienta que um campo se estabiliza quando consegue definir quatro tipos principais de regras. A primeira delas regula

10 BOURDIEU (1984) postula a existência de diferentes tipos de capital, como por exemplo, o capital econômico, fundado na apropriação de bens materiais, o capital social, baseado em relações mundanas que constituem fontes estratégicas de apoios para a atuação dos agentes sociais, o capital cultural, que tem na posse dos títulos escolares uma de suas manifestações institucionais e o capital simbólico, que nas palavras de Bourdieu (1984, p. 114) é uma propriedade qualquer – força física, riqueza, valor guerreiro – que percebida pelos agentes sociais se torna eficiente, como uma força mágica. Se bem que estas espécies de capital sejam distintas umas das outras, elas não cessam de manter relações estreitas e, sob certas condições, a posse de um tipo de capital constitui a condição para a obtenção de outro distinto.

os direitos de propriedade de seus integrantes, aqueles que definem a apropriação dos espaços, seus recursos e dos benefícios criados pela sua exploração.

Em segundo lugar vêm as **estruturas de governança**, que se constituem das regras gerais, responsáveis pela definição de relações de cooperação e concorrência entre as organizações. As **regras de troca** definem quem pode transacionar com quem e as condições pelas quais as transações são realizadas. Elas ajudam a estabilizar os campos ao assegurar que as transações ocorram sob condições que se aplicam a todos (MARTINS DE SOUZA, 2006).

Por fim, os atores disputam a definição de **concepções de controle**, que operam como entendimentos comuns partilhados pelos atores. Estas concepções servem para dar sentido às interações dentro de um determinado campo. Funcionam como um esquema interpretativo usado para explicar e também para justificar ações dos atores. Por exemplo, uma concepção desenvolvimentista e com apelos à soberania (ocupar para não entregar) justificou nos anos 70 a ocupação de largas extensões da Amazônia Brasileira (LOUREIRO e PINTO, 2005).

Na visão de FLIGSTEIN (2001, p.81), os atores principais (organizações dominantes), geralmente, ignoram os desafiantes, a menos que estes comecem a desafiar a estabilidade do campo. Portanto, a transformação de campos é possível quando os equilíbrios começam a se romper, o que normalmente é precipitado por algum tipo de crise e muitas vezes por descobertas tecnológicas que alteram a configuração de um campo.

Entretanto, em raras ocasiões a pressão por mudança vem de dentro das próprias organizações que formam o campo. Mais freqüentemente, outras organizações invadem a arena e lutam para transformar a concepção de controle. Estas organizações invasoras podem ser tanto as empresas, as organizações do movimento social ou os governos (FLIGSTEIN, 2001, p.76) ou ainda algum tipo de aliança estabelecida entre eles.

Em se tratando da governança sobre recursos naturais valiosos (no caso, os florestais) o Estado desempenha um papel central, aspecto que já foi explicitado anteriormente. Na visão

de NORTH, WALLIS e WEINGAST (2009), o Estado é uma organização de organizações. Ao eliminar possibilidades, ou seja, ao colocar limites legais ao comportamento, o Estado pode encorajar as organizações privadas a inovar. Porém, uma vez que novas táticas são desenhadas e colocadas em prática pelas organizações privadas, os atores governamentais também têm de decidir um novo curso para sua ação, como mostra FLIGSTEIN (1990, p.8 e 9). O Estado atua, portanto, como um mediador entre os diferentes interesses e o problema de decidir quais interessem prevalecerão é uma questão empírica.

O conjunto de autores e trabalhos revisados incita a conceber os territórios florestais como campos. Embora território seja noção oriunda da geografia e, especialmente, da geopolítica, sua recente incorporação por outras ciências sociais – especialmente pela economia e pela sociologia, por meio do estudo dos sistemas produtivos localizados – é extremamente salutar.

O território, se tomado como o resultado de um conjunto de relações historicamente construídas, poderia então ser entendido como um campo, no sentido que lhe atribui Bourdieu (ABRAMOVAY, 2006).

Nos territórios florestais amazônicos da Bolívia e do Brasil relacionam-se múltiplos atores para os quais a floresta e seus recursos podem ser tanto uma fonte de renda quanto um empecilho ao estabelecimento de outras atividades (a agricultura e a pecuária, notadamente). Entre os atores principais estão os grandes, médios e pequenos empresários florestais, as comunidades extrativistas, os povos indígenas, os produtores agrícolas e os pecuaristas, além dos agricultores assentados. Eles compartilham o mesmo campo ou arena. Neste espaço se desenvolvem as ações e os embates que podem fazer avançar ou retardar a introdução de uma política que mude a configuração do campo, como o estabelecimento de concessões florestais, por exemplo.

Ao conceber o território florestal como o campo de atuação dos atores e de suas organizações que controlam o espaço e seus recursos – segundo a teoria dos campos de Bourdieu –, é possível identificar quem são estes atores; quais os seus interesses e habilidades sociais; qual a quantidade de capital– em suas diferentes formas – disponível para cada ator; quais são as instituições existentes e como elas foram formadas e estabelecidas e, desta forma, tentar entender porque neste campo prevalecem e se reproduzem certas formas de domínio e regulação sobre os recursos naturais em detrimento de outras.

A situação de multiplicidade de modos de apropriação e gestão sobre os espaços e recursos florestais e uma disputa entre grupos heterogêneos pelo seu controle, ilustrada pelos exemplos africanos, expostos na seção anterior, encontraria um paralelo nos contextos boliviano e brasileiro? A suspeita é que sim.

Ao tentar re-ordenar o uso de porções do território florestal, por intermédio da demarcação de florestas públicas e de sua concessão às empresas e comunidades, os governos, brasileiro e boliviano, provocaram mais instabilidade na relação de forças no território florestal. Face às disputas já existentes um novo embate se estabeleceu entre os atores a quem as concessões interessam e aqueles a quem elas não interessam.

È à luz dos autores e abordagens apresentadas neste Capítulo, que este trabalho busca entender as formas pelas quais os atores se apropriam das florestas nos dois países focalizados e as barreiras para o estabelecimento de uma nova modalidade de acesso: as concessões florestais.

2. PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Enquanto nos países africanos, notadamente naqueles que integram a África Central e Ocidental, a implantação de concessões florestais como um dos modos de gestão de florestas públicas, remonta ao período colonial, a implantação deste modelo em países da América do Sul é relativamente recente. A Bolívia o fez há treze anos e o Brasil conseguiu fazê-lo em 2006, depois de duas tentativas mal sucedidas, conforme foi comentado na Introdução deste trabalho. No entanto, foram estes os dois casos que geraram as maiores expectativas nos observadores externos em função da importância das florestas para uma gama de atores heterogêneos e as disputas envolvendo o espaço florestal, todo ele público nos dois casos.

Como apresentado no Capítulo 1, os trabalhos dos pensadores e as abordagens teórico-metodológicas por eles mobilizadas foram a fonte de inspiração da pergunta de pesquisa e da hipótese de partida. Mas, foi o mergulho efetuado em cada caso em particular que permitiu refinar a hipótese na medida em que buscava-se o aprofundamento na realidade. A argumentação em favor desta forma de condução encontra-se em D'AMBROISE (1996) quando este autor ressalta que as sociedades e as organizações não são mais percebidas como simples estruturas, mas sim como entidades dinâmicas. Esta condição guia o pesquisador a privilegiar outras abordagens mais maleáveis e adaptadas ao objeto de pesquisa.

A abordagem denominada holística-indutiva mostra-se a mais recomendada neste contexto. A denominação refere-se a dois conceitos diferentes. O termo “holístico” faz alusão ao fato de que o pesquisador dirige sua atenção o conjunto do fenômeno de seu interesse. Ou seja, ele busca compreender ou descrever o fenômeno em profundidade no seu contexto e meio ambiente. Quanto ao termo “indutivo” ele remete a um raciocínio que parte do particular ao geral, buscando extrair os elementos que explicam determinados comportamentos.

O procedimento geral adotado se constituiu de três etapas principais: a) revisão da literatura sobre as concessões florestais e sua aplicação, notadamente na região centro-

africana; b) entrevistas com pesquisadores e consultores que atuaram em países onde existem concessões florestais, principalmente aqueles que participaram das fases de construção das regras das concessões e/ou de sua implantação nos casos selecionados; d) entrevistas com atores diretamente responsáveis pela construção das regras das concessões florestais e pela sua implantação, sendo estes principalmente os atores governamentais do processo; com atores-alvo da política (empresários madeireiros); comunidades e quando existiam, com atores afetados pela política (comunidades ou grupos no entorno das áreas passíveis de concessão).

2.1. A escolha dos casos

A pesquisa restringiu sua abrangência a duas experiências de implantação de concessões da América do Sul. O Brasil e a Bolívia foram os países que melhor preencheram os critérios de seleção e onde os atores se dispuseram a cooperar com a pesquisa. Durante os levantamentos preliminares para escolha dos casos levaram-se em conta:

- a) A extensão das florestas tropicais sob domínio público dentro do bioma amazônico;
- b) A escala planejada das concessões florestais que projetassem um grau de desafio importante em termos de organização do espaço e da paisagem;
- c) As semelhança e diferenças em relação aos aspectos e desafios políticos e institucionais que permitissem comparar as ações e as escolhas feitas pelos gestores públicos nos diferentes casos;

Tabela 2.1
Resultados da aplicação dos critérios para seleção dos casos

Critérios	Bolívia	Brasil
A extensão das florestas tropicais sob domínio público;	53 milhões de hectares de florestas 28 milhões de florestas, nas terras baixas, decretadas como florestas do domínio permanente do Estado e destinadas, prioritariamente à produção madeireira e não-madeireira	Aproximadamente 361 milhões de hectares de florestas no bioma amazônico; Possui 205 milhões de hectares de florestas em unidades de conservação, deste total, cerca de 96 milhões de hectares localizam-se em áreas públicas e são passíveis de exploração florestal por empresas ou comunidades.
A escala planejada das concessões florestais	Plano inicial de conceder concessões florestais em uma superfície de 22 milhões de hectares.	Programa Nacional de Florestas (PNF) desde 2002 planejava colocar cerca de 15 milhões de hectares de Florestas Nacionais sob um manejo “florestal sustentável”. Boa parte desta meta seria atingida atribuindo as florestas públicas em concessão com a finalidade de fomentar a exploração madeireira racional
Aspectos políticos e institucionais	-Situação fundiária não estabilizada; -Pressão de atores do setor florestal e de fora dele para adquirir direitos sobre terras e sobre florestas; -Apoio internacional de grandes ONGs (TNC, WWF, CIFOR, para implantar concessões florestais) e da cooperação internacional, como USAID; -Influência de grande projeto de cooperação (Projetos BOLFOR I e II, 15 anos); -Reformas administrativas consecutivas, desde 1996, alterando a estrutura de gestão ambiental e sobre florestas; -Florestas manejadas sob arranjos formais e informais;	-Situação fundiária não estabilizada; -Pressão de atores do setor florestal e de fora dele para adquirir direitos sobre terras e sobre florestas; -Apoio internacional de grandes ONGs (WWF, Greenpeace, Amigos da Terra para implantar concessões florestais) e da cooperação internacional, como GTZ; -Influência de grande projeto de cooperação (Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais-PPG7); -Reformas administrativas consecutivas desde 2002, alterando a estrutura de gestão ambiental e sobre florestas
Elaborado pela autora		

A tabela 2.1 mostra como os dois países selecionados responderam aos critérios. Ambos desenharam metas ambiciosas para o estabelecimento de concessões florestais. As reformas na legislação, em ambos os casos, foram impulsionadas e apoiadas por agentes externos. Os obstáculos enfrentados no caminho da implantação das concessões, notadamente os conflitos em torno da ocupação do território florestal que colocava em oposição ou aliança

diferentes grupos, era sem dúvida, o principal aspecto em comum entre os dois vizinhos. Então, a possibilidade de observar e comparar os conflitos, os arranjos e as soluções desenvolvidas em cada contexto, tornou o estudo destes dois casos bastante interessante.

É importante lembrar que, inicialmente, a experiência peruana com a implantação de concessões florestais foi considerada. Porém, apesar da superfície florestal outorgada em concessões florestais neste país ser relativamente importante, a pesquisadora se deparou com muitos bloqueios na tentativa de levantar os dados necessários à análise. Havia poucas fontes de informação sobre o processo histórico e depoimentos vagos sobre os planos governamentais de relançar as concessões florestais para outras regiões da Amazônia peruana. Embora houvesse indícios de problemas fundiários e do embate entre concepções diferentes sobre a ocupação e uso do escritório, os atores de ambos os lados não se dispuseram realmente a falar. Esses fatores, aliados aos constrangimentos de tempo e orçamento, fizeram com que o estudo sobre a experiência peruana não fizesse parte deste trabalho.

2.2. Fontes e meios de coleta de dados

Embora a pesquisa realizada seja fundamentalmente qualitativa, o trabalho exigiu a coleta de dados quantitativos. Os dados quantitativos aqui referidos são principalmente os dados de superfície florestal ocupada ou passível de ser ocupada, com concessões. Levantaram-se também dados do desmatamento e números do setor florestal de cada país. As principais fontes para estes dados quantitativos foram os estudos já realizados nos dois países selecionados.

Os meios de coletas utilizados para os dados qualitativos foram de dois tipos: a) entrevistas semi-estruturadas e individuais e b) observação de reuniões entre atores

governamentais e não-governamentais que tratavam do tema concessões florestais ou da gestão florestal do espaço amazônico nos dois países.

A utilização de gravadores durante as entrevistas individuais não foi possível devido aos conflitos que envolvem o tema nos dois casos. A simples presença do equipamento inibiria os atores, principalmente aqueles ligados aos órgãos governamentais e às empresas, a comentar com mais detalhes sua participação e sua visão crítica sobre o processo de construção das regras das concessões bem como sobre seu processo de implantação, tendo em vista que esses atores se relacionam uns com os outros, cotidianamente.

O trabalho de campo se estendeu de julho de 2007 a julho de 2009. Na Bolívia foram realizadas duas incursões. A primeira aconteceu em 2007 e a segunda em 2008. Foram realizadas entrevistas na capital La Paz e nas cidades de Santa Cruz de la Sierra e Cobija, esta localizada no departamento de Pando, no norte amazônico, na fronteira com o Brasil. Buscou-se entrevistar a maior gama possível de organizações e atores, governamentais e não-governamentais, envolvidos com a questão florestal e com as concessões florestais. Nos Apêndices, A, B e C, encontram-se a grade de análise, o roteiro de entrevista por grupo de atores aplicado e a lista dos atores entrevistados na Bolívia e no Brasil.

As entrevistas no Brasil foram conduzidas em várias ocasiões entre julho de 2007 e julho de 2009. Na capital, Brasília, os entrevistados foram os principais gestores encarregados da concepção e execução da política de concessões florestais que atuavam no Serviço Florestal Brasileiro e em outros departamentos do Ministério do Meio Ambiente, principalmente no Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento na Amazônia (DPCDA). A investigação no Brasil exigiu também que se realizassem viagens e entrevistas em outras capitais amazônicas. Em Belém, no Estado do Pará, foram entrevistados os gestores dos órgãos estaduais do meio ambiente e de florestas, mas também os membros de

organizações não-governamentais, movimentos sociais e empresários do setor florestal. No Estado do Amazonas, executaram-se entrevistas nos órgãos estaduais, ambientais e de terras.

Quanto às zonas madeireiras sensíveis para a política de concessões no Brasil, foram realizadas incursões e entrevistas com madeireiros, agricultores assentados e lideranças sindicalistas nos municípios de Altamira e Uruará, na região da Transamazônica no Estado do Pará, e ainda em Itaituba e Santarém, na região da Rodovia BR-163. No Amazonas, as entrevistas foram realizadas em Maués e no município de Boa Vista dos Ramos, na região do Baixo Amazonas, uma das novas fronteiras madeireiras. No Estado do Acre, entrevistaram-se gestores públicos, comunidades extrativistas assentadas e empresários madeireiros nas cidades de Rio Branco e Xapuri.

Foram executados também levantamentos junto a atores empresariais e pesquisadores, bolivianos e brasileiros, por intermédio de troca de mensagens eletrônicas. O contato e a troca de informações com engenheiros florestais nos dois países foi também uma forma de verificar e cruzar dados qualitativos e quantitativos. No total foram entrevistadas cinquenta pessoas nos dois países, entre entrevistas presenciais e por meio eletrônico.

Além das entrevistas individuais, algumas reuniões de discussão e avaliação das metas de gestão florestal puderam ser acompanhadas pela autora na condição de observadora do processo nos dois países. O ambiente institucional que favorecia maior transparência no trato da coisa pública facilitou o acesso a muitos documentos oficiais por intermédio da rede mundial de computadores. Para os documentos que não eram públicos não houve problema em obter colaboração dos governos e pesquisadores que cederam os arquivos e permitiram sua citação. Estes documentos foram relevantes fontes de informações e dados sobre os embates, as discussões e os desafios que envolviam a gestão florestal nos dois casos analisados.

2.3. Tratamento e análise dos dados

Os dois casos foram analisados sob uma perspectiva histórica e utilizando-se procedimentos da pesquisa qualitativa. A análise dos dados em pesquisas qualitativas consiste em três atividades interativas e contínuas (MILES e HUBERMAN, 1994):

- Redução dos dados - processo contínuo de seleção, simplificação, abstração e transformação dos dados originais provenientes das observações de campo. Na verdade a redução dos dados já se inicia antes do trabalho de campo e a partir da etapa de entrevistas com pesquisadores mais experientes sobre a temática. A grade de análise apresenta esta primeira redução efetuada logo no início do trabalho de pesquisa (Apêndice A).
- Apresentação dos dados - organização dos dados de tal forma que o pesquisador consiga tomar decisões e tirar conclusões a partir dos dados (textos narrativos, matrizes, gráficos, esquemas etc.);
- Delineamento da conclusão - identificação de padrões, possíveis explicações, configurações e fluxos de causa e efeito, seguidos de verificação, por intermédio do retorno às anotações de campo e à literatura.

A descrição e narração servem não apenas para contar uma história, mas para permitir encontrar os elementos que explicam porque as ações humanas planejadas funcionam ou não em determinados contextos.

Em um primeiro momento o procedimento utilizado foi, basicamente, executar uma revisão histórica do processo de atribuição de direitos de posse e uso sobre os territórios amazônicos e seus recursos florestais bem como dos conflitos existentes nos dois casos estudados. Para isso foi necessário executar um levantamento dos estudos já realizados sobre a questão fundiária em cada país e atualizar os dados quantitativos disponíveis.

Depois de quantificar e esclarecer a ocupação, o procedimento seguinte foi sistematizar e organizar em uma matriz os diferentes modos pelos quais os atores que vivem nos espaços florestais amazônicos do Brasil e da Bolívia se apropriam das florestas e de seus recursos. Para realizar esta tarefa, este estudo lançou mão do **modelo de matriz de análise dos modos de apropriação e gestão da propriedade**, elaborado pelo grupo de pesquisadores franceses, apresentada no primeiro Capítulo 1 (LE ROY, KARSENTY e BERTRAND, 1996). O objetivo deste procedimento e do uso desta ferramenta foi proporcionar um mapeamento da ocupação e uso do território, aquela prevista e regulamentada pelas leis dos países estudados e aquela feita à margem das leis oficiais e com base em outros arranjos entre atores.

Em um segundo momento, o esforço voltou-se para **compreender melhor a organização social no campo florestal**. O primeiro passo neste sentido foi levantar e sistematizar os dados quantitativos e qualitativos existentes sobre os tipos de empreendimentos florestais e empresários madeireiros que atuam nos dois países. Quem seriam os atores dominantes e desafiantes? As fontes de informação utilizadas para cumprir esta tarefa foram tanto as secundárias (estudos publicados por órgãos de pesquisa brasileiros e estrangeiros, relatórios, diagnósticos, entre outros documentos) quanto as primárias, encontradas durante o trabalho de campo.

O segundo passo foi verificar, para cada caso, como estava configurada a arena florestal em termos das quatro categorias de análise elaboradas por FLIGSTEIN (1996), também expostas no Capítulo 1. Ou seja, as duas arenas foram investigadas em relação aos/às:

- i) **direitos de propriedade:** aqueles que definem a apropriação dos espaços, seus recursos e dos benefícios criados pela sua exploração;
- ii) **estruturas de governança:** regras gerais, responsáveis pela definição de relações de cooperação e concorrência entre as organizações;

iii) **regras de troca:** definem quem pode transacionar com quem e as condições pelas quais as transações são realizadas;

iv) **concepções de controle:** entendimentos comuns partilhados pelos atores que servem para justificar seus comportamentos;

Desta forma, de modo a complementar a descrição dos modos de apropriação e gestão, o objetivo foi investigar o quanto a organização social estabelecida nos territórios florestais dos dois países, era favorável ou desfavorável, à implantação das concessões florestais como mais um destes modos. Os resultados deste exercício estão expostos no Capítulo 5.

2.4. Limitantes do trabalho de pesquisa

Os limitantes do trabalho de pesquisa sobre as experiências de Bolívia e Brasil ao implantar seu regime de concessões florestais foram de três naturezas: de tempo; da disposição a falar dos atores implicados na política e referentes à qualidade dos dados quantitativos.

O tempo representou um limite principalmente no caso brasileiro, tendo em vista a dimensão continental da região amazônica. Assim, a escolha sobre onde conduzir as entrevistas recaiu sobre as regiões mais importantes para o estabelecimento de concessões nos dois casos.

Quanto a disposição dos atores implicados (gestores públicos, empresários e comunidades), ela nem sempre correspondeu de imediato. Esta certa resistência deve-se ao fato do certo cansaço por parte dos atores em receber pesquisadores, dado os inúmeros projetos e programas em curso na região amazônica e dos pesquisadores (acadêmicos e não-acadêmicos) demandantes de entrevistas. Desta forma foi necessário buscar, em alguns casos,

intermediários que ajudaram a marcar as entrevistas e explicar o teor do estudo ao entrevistado, principalmente entre os empresários do setor florestal.

Em relação ao terceiro limitante, a precariedade de dados quantitativos e cartográficos, este foi mais importante no caso boliviano. Constatou-se uma importante dependência dos órgãos ambientais da Bolívia dos apoios externos para a geração, sistematização e atualização de dados quantitativos sobre o uso de suas florestas. De qualquer forma, a pesquisa foi beneficiada com a publicação de uma série de dados atualizados por um conjunto de organizações internacionais e nacionais bolivianas, no seio de um projeto de cooperação.

3. OS MODOS DE APROPRIAÇÃO E GESTÃO SOBRE OS TERRITÓRIOS AMAZÔNICOS DE BOLÍVIA E BRASIL

A Bolívia e o Brasil compartilham características comuns com relação à maneira como classificam suas florestas públicas e na forma como atribuem os direitos de propriedade sobre os recursos florestais nelas existentes. Uma primeira característica comum entre os dois países é o fato de que toda a cobertura florestal é patrimônio dos Estados, boliviano e brasileiro, mesmo aquela existente em propriedades privadas. Portanto, nestes países, toda a posse de florestas, seja no bioma amazônico ou em outros biomas, é uma posse partilhada com o Estado.

Em segundo lugar, ambos os países reconheceram os direitos de posse e uso de extensas áreas florestais para grupos indígenas e comunidades extrativistas. Ambos também partilham os problemas e as dificuldades para a implantação das chamadas “florestas comunitárias”, previstas na legislação dos dois países. Uma terceira característica comum entre Bolívia e Brasil é a existência de grandes porções de florestas sob domínio privado, legalmente reconhecido, ou não.

Nos dois casos estudados, **as concessões florestais vieram se somar a estes modos.** No entanto, o maior entrave para o seu avanço parece ser a preferência dos detentores de direitos sobre florestas por outros modos de acesso aos seus recursos, historicamente construídos e baseados em alianças políticas.

Portanto, antes de dissertar diretamente sobre a introdução das concessões florestais e sobre o modelo introduzido (o que se apresenta no Capítulo 4), **o propósito deste Capítulo é fornecer um mapeamento dos diversos modos pelos quais os atores já vêm, há anos, se apropriando de porções de florestas no bioma amazônico, na Bolívia e no Brasil.** O objetivo é tornar mais claro para o leitor o quadro da ocupação e como os modos de posse e uso sobre porções de florestas nestes dois países estão definidos legalmente, assim como eles

são redefinidos a partir de alianças e do estabelecimento de regras negociadas entre os atores que disputam o espaço. Compreender como se dá a competição pelo território e os diferentes modos de ocupação, uso e gestão sobre a terra e seus recursos auxilia no entendimento das causas que tornaram a implantação das concessões florestais e sua manutenção, na escala programada pelos governos de ambos os países, uma árdua tarefa.

3.1. Os direitos sobre a floresta nas terras baixas da Bolívia

A Bolívia se estende por 109 milhões de hectares. Deste total, cerca de três milhões de hectares são ocupados por cidades, lagos e campos de sal. Resta uma superfície de, aproximadamente, 106 milhões de hectares. Segundo NAVARRO E FERREIRA (2007), 57% desta área (ou cerca de 52 milhões de hectares) correspondem a distintas coberturas florestais

Tabela 3.1
Tipologia florestal e distribuição das florestas na Bolívia

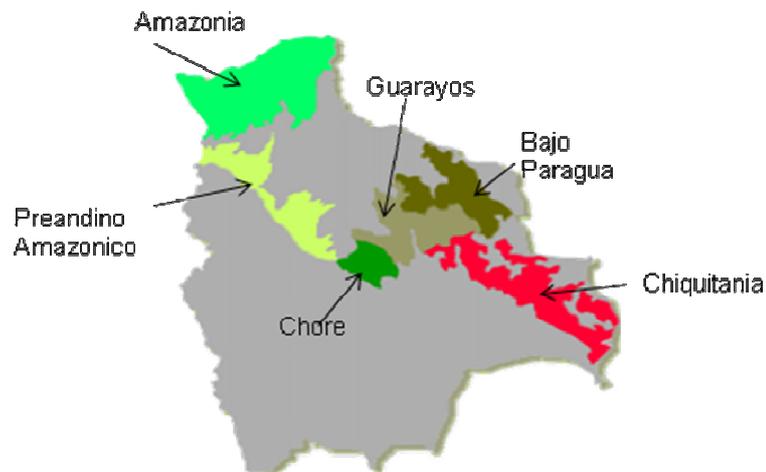
Nome da região	Extensão da região (em milhões de hectares)	Tipo de Bosque	Altitude (metros acima do nível do mar)	Extensão das florestas (em milhões de hectares)
Amazônica	28	Floresta densa, prioritariamente perenifólia ombrófila de baixa altitude	150 a 700	25
Chaqueña	19	Florestas denso ou rala, xerofítico de baixa altitude e altura	150 a 500	7
Chiquitana	21	Floresta densa ralo, mesolítico ou tropófito de baixa altitude	250 a 900	11
Andina	41	Florestas densa, prioritariamente, perenifólia subhigrófila de altura	700 a 3300	9
Totais	109			52
Elaborado pela autora, baseado em NAVARRO E FERREIRA (2007)				

A Bolívia pode ser dividida em quatro regiões ecológicas, sendo elas: a) amazônica; b) chaqueña; c) chiquitania e d) andina (tabela 3.1). Oitenta por cento das terras cobertas por florestas (cerca de 43 milhões de hectares) se encontra nas chamadas terras baixas bolivianas

que se estendem pela porção oriental do país, sobretudo, pelas regiões amazônicas, chaqueñas e em uma parte da região chiquitania. Em termos mundiais, a Bolívia ocupa o sexto lugar em extensão de florestas tropicais (BOLFOR II, 2009).

Assim como no Brasil, o desmatamento das florestas bolivianas, sobretudo na região amazônica, representa uma ameaça. Segundo os dados mais recentes, cerca de quatro milhões de hectares de florestas amazônicas foram desmatados na Bolívia entre 1993 e 2007. Em média, estima-se que a Bolívia perde 251 mil hectares de florestas por ano (BOLFOR II, 2009). Mas, quem ocupa o espaço florestal e quais são as regras que regulam o seu uso ? Os dados coletados e apresentados no parágrafos seguintes buscam responder à estas questões.

Figura 1. As regiões ecológicas da Bolívia



Fonte : BOLFOR II (2009)

3.1.1. Tipos de florestas e os direitos de posse e uso: antes e depois de 1996

Antes de 1996, a norma que regia a propriedade e uso das florestas na Bolívia era a Lei nº 11.686 de 1974. Segundo esta lei, toda a cobertura florestal do país, inclusive as

reservas florestais dentro das propriedades privadas, era considerada patrimônio¹¹ do Estado. No entanto, diferentemente da legislação brasileira, a lei boliviana não estipulava um percentual de floresta que os proprietários privados eram obrigados a conservar.

Duas categorias de florestas estavam previstas na lei: as florestas já classificadas e aquelas ainda não-classificadas (tabela 3.2). Entre as florestas classificadas se distinguem cinco tipos: i) florestas permanentes de proteção, sub-categoria que abrigava os parques e reservas ecológicas; ii) florestas permanentes de produção, como o próprio nome sinalizava, aquelas passíveis de serem exploradas para produção madeireira, predominantemente; iii) as reservas de imobilização, caracterizadas por áreas cobertas por florestas com suposto potencial produtivo, mas até então não mensurado pelo Estado; iv) as florestas especiais, categoria sobre a qual não há quase informação, mas que possivelmente seriam uma evolução da categoria anterior, ou seja seriam as reservas florestais de imobilização, depois de confirmado seu potencial produtivo, e finalmente, as v) florestas de uso múltiplo, áreas florestais com potencial de uso tanto madeireiro quanto não-madeireiro.

Em relação à categoria de florestas não-classificadas, incluíam-se aquelas superfícies localizadas em terrenos abandonados ou em terras pertencentes aos governos dos Departamentos ou municípios. O órgão nacional governamental encarregado da administração, regulação e fiscalização do uso das florestas públicas era o Centro de Desenvolvimento Florestal (CDF) que atuava por intermédio de secretarias regionais.

¹¹ BARRIÈRE (1996) reforça a noção dos espaços-recursos como patrimônio, lembrando que os espaços-recursos se transmitem entre gerações e estão submetidos à uma gestão que garanta a reprodução social do grupo. O autor sublinha que ao contrário da visão tradicional, o patrimônio não se constitui somente de coisas apropriáveis por um indivíduo, mas ele está ligado a uma finalidade e a um destino. Desta forma, a partir desta despersonalização, é possível introduzir os aspectos comunitários e falar em patrimônio comum e patrimônio natural.

Tabela 3.2
Características do regime florestal boliviano antes de 1996 (pré-reforma)

Aspectos	Lei 11.686 de 1974
Estrutura administrativa	Centro de Desenvolvimento Florestal (CDF) com funções de órgão técnico, administrativos, regulador e fiscalizador
Tipos de florestas públicas	Florestas Classificadas: a) Florestas de produção permanentes; b) Florestas de proteção permanentes; c) Reservas florestais de imobilização; d) Florestas especiais; e) Florestas de uso múltiplo; Florestas não classificadas: a) Florestas fiscais do Estado em terrenos baldios; b) Florestas não classificadas.
Regimes de propriedade vigentes	Todas as florestas integram o patrimônio da Nação, mesmo aquelas presentes nas propriedades privadas e nas terras de propriedade comunal.
Tipos de usuários reconhecidos legalmente	Indivíduos ou empresas
Modos de regulação do uso das florestas	i) Contratos de aproveitamento de curto prazo (três anos) com autorização do CDF; ii) Contratos de médio prazo (10 anos) para indústrias, concedidos por intermédio de decreto supremo (do executivo nacional); iii) contratos de longo prazo (20 anos ou mais) para grandes empresas privadas ou mistas (público-privadas); iv) outras formas: simples autorizações de corte único; autorizações de corte por um ano; autorizações por prazo médio e longo (mas aparentemente sem contrato)
Elaborado pela autora	

Quanto aos usuários, a legislação anterior reconhecia somente um tipo, o usuário privado. Os usuários privados, indivíduos ou empresas, podiam adquirir direitos às florestas permanentes de produção de várias formas, sendo as principais: i) contratos de aproveitamento de curto prazo (três anos) com autorização do Centro de Desenvolvimento Florestal; ii) contratos de médio prazo (10 anos) para indústrias, concedidos por intermédio de decreto supremo (do executivo nacional); iii) contratos de longo prazo (20 anos ou mais) para grandes empresas privadas ou mistas (público-privadas). No entanto, co-existiam ainda formas mais simples como as autorizações de corte único; as autorizações de corte por um ano; as autorizações por prazo médio e longo (mas aparentemente sem qualquer contrato).

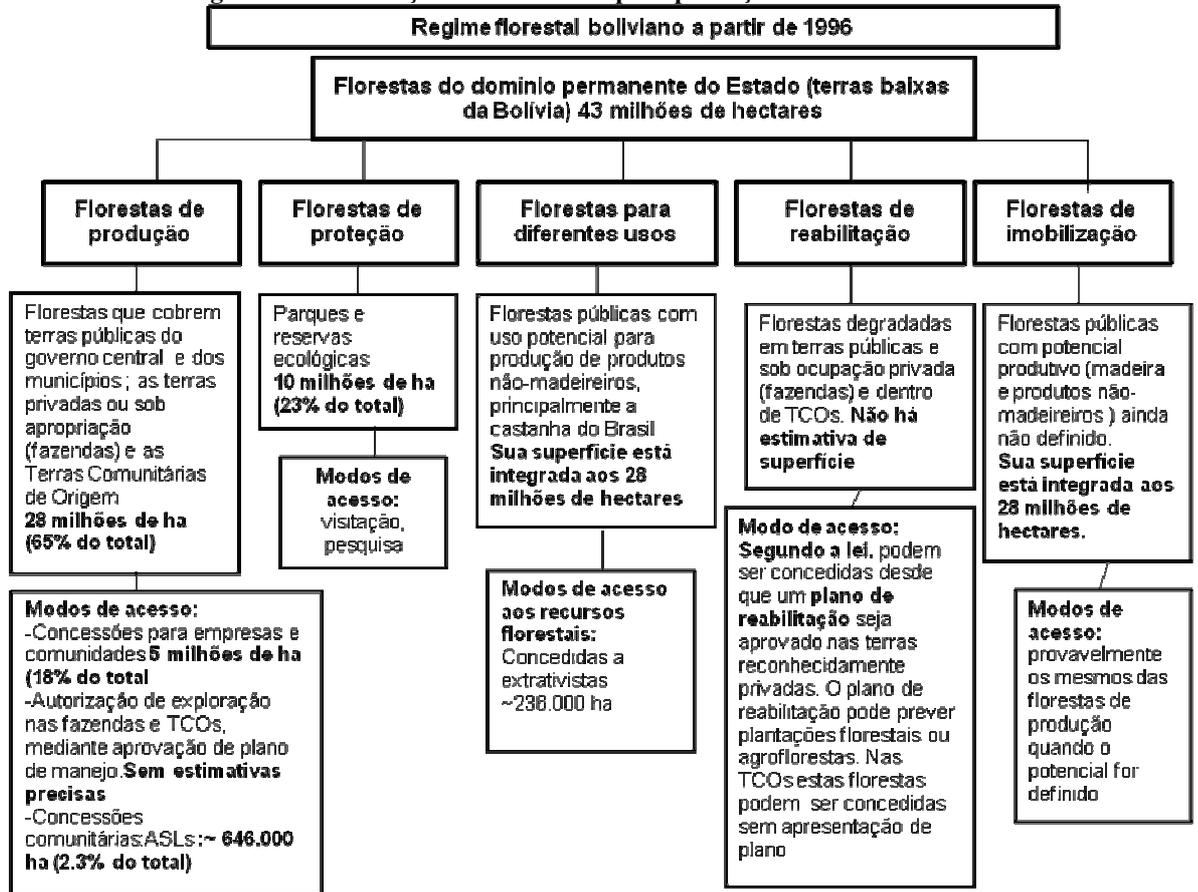
3.1.1.1. O período pós-1996

Em 1996 é aprovada a nova lei de gestão florestal (BOLÍVIA, 1996) que estabeleceria um novo regime de gestão sobre as florestas. Todas as florestas continuavam pertencendo ao domínio do Estado boliviano, estivessem elas cobrindo terras públicas arrecadadas pelos governos (nacional, estadual ou municipal) ou em propriedades privadas. As florestas são reagrupadas em cinco classes (tabela 3.3). Observa-se que não há mudanças significativas nas classes de florestas, apenas uma nova nomenclatura. As mudanças mais importantes estabelecidas pela nova lei dizem respeito a: i) alterações na estrutura administrativa encarregada de gerenciar as florestas do domínio do Estado e ii) redefinição dos direitos de posse e uso sobre as florestas.

Tabela 3.3
Características do regime florestal boliviano pós- reforma

Aspectos	Lei nº 1.700 de 1996
Estrutura administrativa	Ministério do Meio Ambiente do Desenvolvimento Sustentável: normalização; Superintendência Florestal: regulador e fiscalizador; Prefeituras dos Departamentos e governos das municipalidades: regras específicas; outorgar direitos sobre as florestas sob seu domínio; fiscalizar planos de manejo em sua jurisdição.
Tipos de florestas públicas	Cinco tipos: a) Florestas de produção permanentes; b) Florestas de proteção permanentes; c) Florestas aptas para diversos usos; d) Florestas para reabilitação; e) Florestas de imobilização;
Regimes de propriedade vigentes	Todas as florestas integram o patrimônio da Nação, mesmo aquelas presentes nas propriedades privadas e nas terras de propriedade comunal
Tipos de usuários reconhecidos legalmente	Indivíduos, empresas, Associações Sociais do Lugar; Grupos habitando as Terras Comunitárias de Origem
Modos de gestão do uso das florestas	<u>Concessões para empresas</u> em florestas sob domínio do governo central : processo de licitação pública; <u>Concessões comunitárias</u> para as Associações Sociais do Lugar nas florestas sob domínio dos municípios , sem licitação; <u>Autorização de aproveitamentos para :</u> - grupos indígenas habitando as Terras Comunitárias de Origem (TCOs) e que possuem cobertura florestal - ocupantes privados que possuem reserva florestal em suas propriedades;
Elaborado pela autora	

Figura 2. Classificação das florestas após aprovação da Lei nº 1700



Elaborado pela autora com base nos levantamentos de Superintendência Florestal até 2007

No lugar do Centro de Desenvolvimento Florestal surge um Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e uma Superintendência Florestal. Estabelece-se também um processo de transferência de tarefas de licenciamento e aprovações na área florestal para os governos dos departamentos e dos municípios (PACHECO, 2006).

No tocante aos direitos de acesso, a principal inovação é o estabelecimento de um regime de concessões florestais para as empresas e comunidades, e o reconhecimento de novos usuários para além dos indivíduos e empresas. Surgem as denominadas Associações Sociais do Lugar (ASL), organizações sociais que se originam na esfera municipal e podem ter como membros pequenos produtores florestais. Também os grupos indígenas, têm seus

direitos de exploração exclusivos, legalmente reconhecidos, sobre as florestas existentes em suas terras. Estas terras são as denominadas Terras Comunitárias de Origem (TCO) que começam a ser demarcadas em meados dos anos 90. Nos parágrafos seguintes o novo papel conferido a estes dois atores será melhor explorado.

3.1.2. Um novo mapa florestal

Como consequência das mudanças legais e administrativas descritas na seção acima, o mapa florestal da Bolívia ganhou nova configuração. Em fevereiro de 2001, a Superintendência Florestal publicou o novo mapa florestal da Bolívia baseado nas informações dos Planos de Uso do Solo, instrumentos do ordenamento fundiário que eram elaborados pelos governos departamentais. De acordo com este mapa, oitenta por cento da cobertura florestal do país (cerca de 43 milhões de hectares) localizam-se nas terras baixas (Mapa 1, direitos florestais da Bolívia).

Tabela 3.4
Distribuição das florestas nas terras baixas da Bolívia (em ha)

Área total com cobertura florestal nas terras baixas bolivianas	43.000.000
Florestas de produção permanente sem restrição de uso	28.000.000
Florestas de produção permanente com alguma restrição de uso	5.000.000
Áreas Protegidas (Reservas e Parques)	10.000.00
Elaborado pela autora	

O governo decide classificar 33 milhões de hectares como áreas de produção florestal permanente. Isto significa que não poderiam ocorrer autorizações para corte raso nesta superfície, mas apenas exploração racional. Deste total, 28 milhões foram destinados à produção florestal sem restrições de uso enquanto os cinco milhões restantes foram

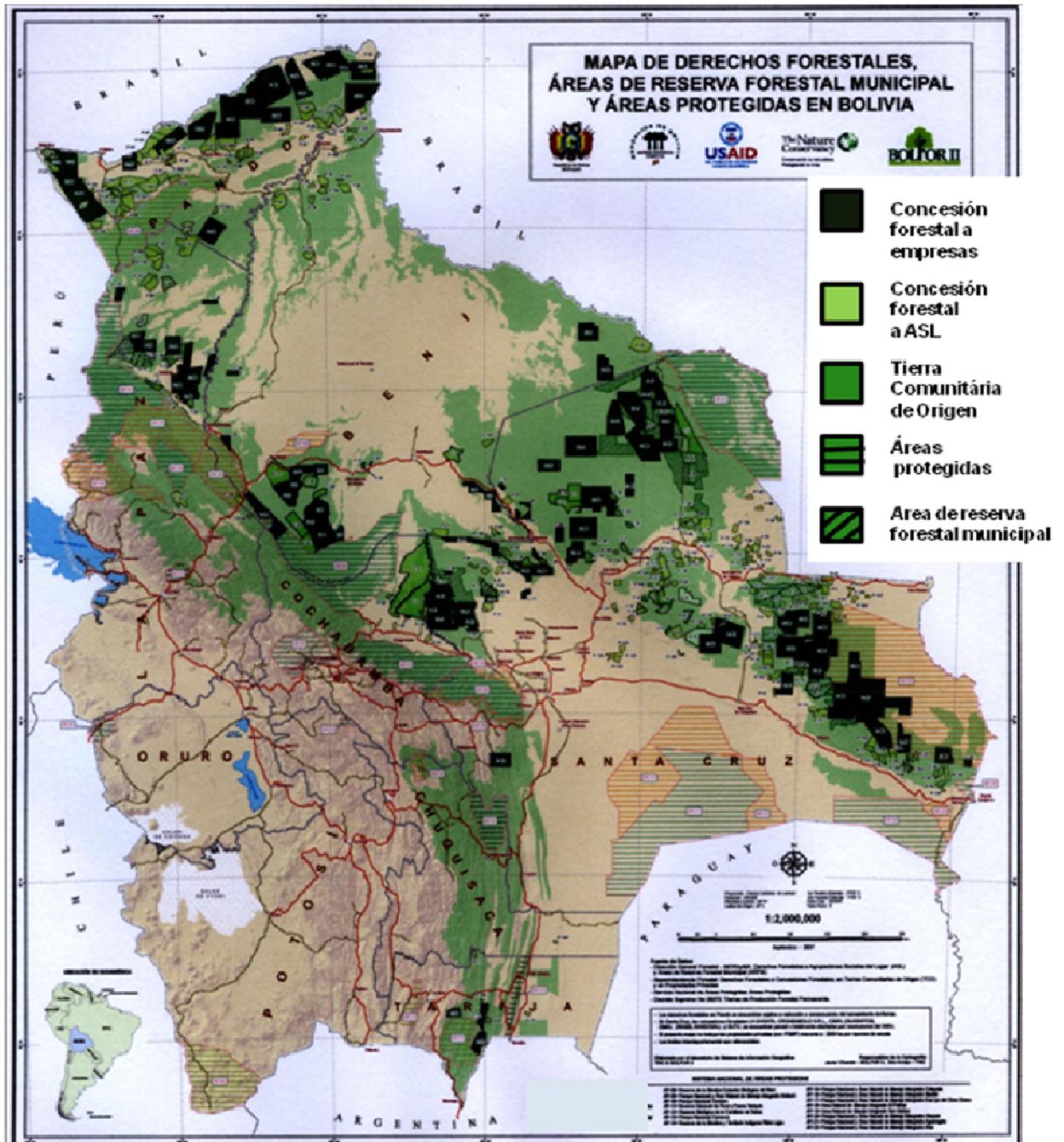
classificados também como possíveis áreas de produção, porém com restrições de uso. A destinação final desta porção dependeria de estudos complementares. Cerca de 10 milhões de hectares são áreas protegidas demarcadas (tabela 3.4).

3.1.3. Os detentores de direitos e os modos de acesso aos recursos

A tabela 3.5 organiza os dados disponíveis sobre os tipos de atores que detêm direitos de posse e uso sobre as florestas nos 28 milhões de hectares classificados como florestas de produção permanente nas terras baixas bolivianas. Os dados mostram que 18 milhões e 400 mil hectares de florestas de produção permanente (65% da área total) estão em áreas sob posse privada ou comunitária. De qualquer maneira, a sua exploração está sujeita às regras expressas na Lei nº 1700 e seus regulamentos, sendo toda a cobertura florestal considerada patrimônio do Estado boliviano, como anteriormente enfatizado.

A demarcação das Terras Comunitárias de Origem em favor de grupos indígenas foi a que mais cresceu entre 2006 e 2009. Dos 20 milhões de hectares reivindicados, 15 milhões já haviam sido demarcados, segundo o Instituto Nacional de Reforma Agrária da Bolívia (INRA, 2009). No entanto, estima-se que a superfície florestal em mãos dos indígenas seja de cerca de oito milhões e setecentos mil hectares. O que indica que parte das Terras Comunitárias de Origem já foi convertida para usos agropecuários (PACHECO, 2008).

Mapa 1. Os direitos florestais da Bolívia após reforma



Adaptado de BOLFOR II (2009)

Tabela 3.5
Os tipos de detentores de florestas reconhecidos legalmente na Bolívia

Tipo de detentor	Estimativa da área florestal disponível para cada tipo de detentor (em ha)	Porcentagem em relação do total de florestas de produção permanente
FLORESTAS PÚBLICAS SOB GESTÃO DE DETENTORES INDIVIDUAIS OU GRUPOS SOCIAIS		
Médios e grandes detentores de imóveis rurais	4.000.000	14%
Pequenos produtores detentores de imóveis rurais	3.700.000	13%
Propriedades comunitárias	2.000.000	7%
Grupos indígenas nas Terras Comunitárias de Origem já destinadas	8.700.000	29%
SUBTOTAL (1)	18.400.000	65%
FLORESTAS DE PRODUÇÃO PÚBLICAS UTILIZADAS SOB ALGUM CONTRATO		
Concessões florestais destinadas às empresas	5.500.000	20%
Concessões florestais comunitárias (destinadas às Associações Sociais do Lugar)	646.000	2,3%
Direitos de exploração concedidos à extrativistas de produtos não-madeireiros em superfícies de até 15.000 ha.	236.000	0,9%
Contratos de longo prazo	225.000	0,8%
SUBTOTAL (2)	6.607.000	24%
Área total florestal com uso produtivo destinado = SUBTOTAL (1)+ SUB TOTAL (2)	25.007.000	89%
Área florestal ainda sem destinação oficial	2.993.000	11%
TOTAL	28.000.000	100%
Elaborado pela autora com base nos dados de PACHECO (2008); BOLFOR II (2009)		

A área total de florestas de produção públicas, utilizadas por usuários sob alguma forma de contrato somava mais de seis milhões de hectares (24% do total). A maior parte desta superfície foi concedida às empresas madeireiras (5,5 milhões de hectares ou 20% do total), e poucos mais de 600 mil hectares (2,3%) às Associações Sociais do Lugar. Sobravam quase três milhões de hectares cobertos com florestas ainda não arrecadados pelo Estado ou não destinados para outros usuários. Isto se explica pelo fato de que até 2009 o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INRA) prosseguia o processo de regularização das terras pertencentes ao domínio florestal do Estado.

3.1.3.1. As posses privadas e a exploração florestal

A tabela 3.5 mostra que as médias e grandes propriedades detinham até 2007, cerca de quatro milhões de hectares de florestas (14% do total das florestas de produção permanente). Estas estimativas foram feitas por PACHECO (2008) com base em dados do INRA (2007). Em termos de licenças de aproveitamento de florestas em terras privadas os dados da Superintendência Florestal relatavam pouco mais de um milhão de hectares com autorizações emitidas (SUPERINTENDÊNCIA FLORESTAL, 2007). Esse cruzamento de dados mostra que a área de florestas sob posse privada se aproxima da área de florestas sob concessão.

PACHECO (2008) sistematizou ainda os dados de produção de madeira entre 1998 e 2006. Os dados mostram que a participação do volume autorizado extraído das áreas privadas aumentou 25 vezes (passando de 24 mil metros cúbicos, autorizados em 1998, para 620 mil metros cúbicos autorizados em 2006). As empresas florestais com concessões diminuíram seu volume autorizado em 27% (passando de 868 mil m³ em 1998 para 556 mil m³ em 2006). No mesmo ano as autorizações de desmatamento produziram um volume de madeira em tora de 227 mil metros cúbicos extraídos.

Ao comentar os dados, o autor lembra que este volume de produção refere-se a parte autorizada e extraída segundo os planos de manejo aprovados. No entanto, seria provável que uma parte da madeira que entra no mercado boliviano provém de áreas sem plano de manejo aprovado. Por fim, não havia dados precisos sobre as terras florestais não atribuídas na Bolívia. Descontando-se as áreas sob as quais se tem informações, o cálculo leva a crer que, até 2009, havia ainda cerca de três milhões de hectares não atribuídos, mas sob alguma ocupação.

3.1.3.2. Atores não-empresariais

Uma das principais inovações da Lei ° 1700 foi o reconhecimento dos direitos de ocupação e uso de florestas pelos grupos indígenas e comunidades. Ao revisar os levantamentos sobre o que se chama de manejo florestal de base comunitária (MFC) na Bolívia, depara-se com uma variedade de denominações sob as quais se agrupam distintos atores que, de uma forma ou de outra, utilizam as florestas dos territórios nos quais habitam (MONTAÑO 2008, BOLFOR II 2009a).

PACHECO (2008) proporciona uma radiografia dos tipos de grupos existentes que partilham o território. São cinco grupos, a saber:

i) camponeses e pequenos colonos que somam cerca de 500 mil pessoas. Possuem propriedades entre 50 e 200 hectares. A área florestal destas propriedades está estimada em aproximadamente 3,7 milhões de hectares, embora se desconhe que uma porção desta área foi convertida para usos agropecuários; a floresta é fonte de lenha e material de construção para estes pequenos produtores;

ii) povos indígenas que habitam dentro de TCOs: se organizam como Associações Florestais Comunitárias (OFCs) ou Empresas Florestais Comunitárias Indígenas (ECFIs). Compreendem cerca de 200 mil pessoas. Elas utilizam o sistema de corte e queima para praticar a agricultura de subsistência e utilizam as florestas tanto para a coleta de produtos não-madeireiros quanto madeireiros;

iii) comunidades indígenas e camponesas: são grupos mistos que detêm propriedades coletivas. Não existem estimativas confiáveis do número de pessoas que vivem nestas comunidades. Sabe-se que uma parte destas comunidades se sobrepõe às áreas de TCOs;

iv) **pequenos produtores agroextrativistas:** se concentram no norte amazônico e coletam, essencialmente, a castanha do Brasil (*Bertholletia excelsa*). A sua população gira em torno de 40 mil pessoas que se estendem por cerca de dois milhões de hectares;

v) **pequenos madeireiros:** são indivíduos que, tradicionalmente, exploram recursos madeireiros de florestas municipais com poucos recursos; geralmente possuem uma motosserra e/ou um caminhão; além da madeira têm outras fontes de renda, como a criação de gado e agricultura.

Os pequenos madeireiros se agrupam sob a denominação de Associações Sociais do Lugar (ASL). Antes da Lei nº 1700 de 1996 que instaurou o novo regime florestal (BOLÍVIA, 1996), estes não eram reconhecidos legalmente. A lei criou a figura da ASL e tornou possível que estes indivíduos se reúnam em associações e se regularizassem como micro-empresários.

As ASL têm direitos de acesso às florestas municipais em regime de concessão comunitária. No entanto, o processo de aprovação das ASL foi lento desde a sua instituição em 1996. Estima-se que foram formadas, com o financiamento de organizações internacionais de cooperação, 42 associações deste tipo. Uma Associação Nacional de ASL também foi criada em 2000.

Outro detentor de florestas que obteve reconhecimento formal foram os grupos indígenas. Segundo MONTAÑO (2008) e Confederação dos Povos Indígenas da Bolívia (CIDOB, s/d), a Bolívia abriga 34 povos indígenas que falam 33 idiomas diferentes e somam 700 mil pessoas. ALBÓ (1996) registra que as raízes do movimento indígena boliviano estão na região andina onde este se organizou há longa data (por volta de 1708). Nos anos 70 o movimento indígena andino se fortaleceu e conquistou direitos. No entanto, os povos indígenas da porção oriente não foram contemplados. Nos anos 80 os indígenas das terras baixas começam a se organizar. A motivação para a organização veio com a invasão de suas terras por empresas madeireiras.

Em 1982, os líderes indígenas dos departamentos de Beni e do departamento de Santa Cruz fundaram a CIDOB. No decorrer dos anos 80, a CIDOB organizaria protestos e marchas que começariam a chamar a atenção para suas reivindicações (VAN COTT, 2000).

Em 1990, grupos indígenas do departamento de Beni marcharam 650 quilômetros até a capital do país, La Paz. Foi a “Primeira Marcha para o Território e a Dignidade”. Em 1994 o Instituto Nacional da Reforma Agrária é criado. Em 1996, uma segunda marcha foi realizada com a participação de cerca de dois mil indígenas e 30 mil camponeses. A caminhada recebeu o título de “Marcha pelo Território, Dignidade e Recursos Naturais”. Nas análises de PADWE (2001) o objetivo de CIDOB era marcar a imagem dos indígenas como detentores legítimos e guardiões dos recursos naturais.

A principal reivindicação do movimento dos indígenas do oriente foi a demarcação dos territórios indígenas e a titulação de suas terras. A maior parte da superfície reivindicada se localizava na região amazônica. O movimento surtiu efeito. Em 1996 o governo de Gonzalo Sanches de Lozada fez passar no parlamento a Lei nº 1715, conhecida como Lei INRA (BOLIVIA, 1996a). As terras indígenas são reconhecidas e passam a ser denominadas Terras Comunitárias de Origem (TCOs). As TCOs deverão ser delimitadas e registradas por intermédio do processo de regularização fundiária (*saneamiento agrário*). A lei estabelece o direito ao título de propriedade coletiva, mas também afirma que esta modalidade de terra não poder ser revendida, subdividida, hipotecada ou tomada de seus proprietários, exceto no caso do Estado vir a expropriá-la para fins públicos.

Em uma TCO mais de uma etnia indígena pode coabitar o mesmo espaço, o que geralmente ocorre. A efetiva titulação das Terras Comunitárias de Origem caminhou lentamente até 2005. Dos 20 milhões de hectares reivindicados como TCOs, o governo de Sanchez Lozada chegou a titular cerca de cinco milhões de hectares antes de renunciar ao cargo. Com a eleição de Evo Morales, o novo presidente prometeu acelerar o processo de

demarcação e titulação das TCOs. Segundo os dados disponíveis e oficiais, até novembro de 2009, as terras indígenas bolivianas tituladas já somavam 15 milhões de hectares (INRA, 2009).

Os estudos apontam que uma parte significativa da superfície das TCOs (8,7 milhões de hectares, 29% da área total de florestas de produção permanente) possui cobertura florestal (tabela 3.5). O manejo florestal madeireiro é permitido nestas áreas sob certas regras. Dentro de uma TCO podem existir (ou ser criadas) distintas Unidades Comunitárias Florestais (UCFs, denominação dada pelos consultores do Projeto BOLFOR). Neste caso, cada uma deve elaborar e fazer aprovar um Plano de Manejo para exercer o direito de exploração madeireira.

Embora a CIDOB reafirme em seu discurso a “disposição natural” dos indígenas para a conservação dos recursos naturais, o movimento ambientalista e as organizações internacionais que apóiam o manejo florestal temem que os povos indígenas queiram converter a totalidade da superfície de suas terras para os usos agropecuários. Segundo Roca e Corrales, para diminuir este risco, surgiram projetos e programas de organizações não-governamentais com ajuda da cooperação internacional que têm buscado incentivar o manejo florestal comunitário (informação pessoal)¹². Em 2008, a primeira parceria entre uma empresa privada (INPA Parket) e uma organização indígena (Associação Cururu) obteve a certificação pelo Forest Stewardship Council (FSC).

¹² Informação fornecida por Ricardo Roca, encarregado de recursos naturais da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e Jorge Luiz Chávez Corrales, economista e ex- assessor de Gonzalo Sanchez de Lozada. Corrales dirigia a Fundação PUMA. Entrevista concedida na cidade de Lima em julho de 2007.

Quadro 1. Os grupos indígenas e as comunidades podem salvar as florestas?

Nas últimas duas décadas, o papel das comunidades na governança ambiental tem recebido bastante atenção daqueles interessados na gestão dos recursos naturais renováveis tais como florestas, pescados e vida selvagem (OSTROM, 1990). Através de um processo conhecido como devolução da floresta, os governos transferem direitos de uso e exploração de floresta legal às comunidades locais. Segundo o relatório de RRI e OIMT (2009), países como Angola, Camarões, República Democrática do Congo, Mali, Moçambique, entre outros, programam mudar sua legislação florestal a fim de reconhecer ou fortalecer os direitos de comunidades sobre as florestas. O processo poderá afetar o futuro de milhões de hectares de floresta tropical e a subsistência de milhões de pessoas que vivem dentro ou perto de florestas (SUNDERLIN, HATCHER e LIDDLE, 2008). Espera-se que a devolução das florestas às comunidades eliminará as conseqüências indesejáveis da gestão florestal praticada pelos governos ou empresas privadas (EDMUNDS e WOLLENBERG, 2003; ARNOLD, 2001). Os políticos e as empresas tendem a se concentrar em benefícios no curto prazo; comunidades com meios de subsistência ligados às florestas têm um papel na garantia de que as florestas estarão disponíveis para as gerações futuras e teriam um incentivo para serem guardiões responsáveis (EVANS, DE JONG E CRONKLETON, 2008). Supostamente, quando as comunidades (indígenas ou tradicionais) são proprietários, eles estariam em melhores condições para capturar os benefícios provenientes de florestas, conseqüentemente poderiam melhorar sua qualidade de vida e reduzir a pobreza rural (RRI e OIMT, 2009; COLFER 2005; COLFER e BYRON, 2001).

AGRAWAL e CHHATRE (2007) concluem que conceder maior autonomia aos atores locais resulta em melhores resultados para a conservação das florestas. Mas, os autores lembram que sua pesquisa realizada nos Himalayas indianos revela resultados positivos, porém limitados ao contexto específico desta região. Os autores avaliaram as condições das florestas sob gestão comunitária em um ambiente de alta variabilidade ecológica, alta densidade populacional, baixos níveis de renda e uma significativa dependência entre agricultura e floresta. Ou seja, as comunidades analisadas responderam bem aos atributos de usuários e dos recursos expostos em OSTROM (1999).

A realidade, porém, é que direitos estão sendo transferidos para as pessoas que estão, muitas vezes, marginalizadas e pouco habilitadas para defender os seus interesses. Forças poderosas podem intervir e tomar a floresta de volta seja pela fraude ou pela força. Outras pesquisas têm registrado casos onde a comunidade local não se beneficiou da transferência de direitos de propriedade e a exploração florestal insustentável continuou ou aumentou (EDMUNDS e WOLLENBERG, 2003; STOCK, 2005; STEARMAN, 2006; DRIGO, 2005). As razões para o fracasso variam, mas em muitos casos, foram desenvolvidas ações de devolução de direitos com pouca compreensão dos desafios de capacitar as comunidades florestais marginalizadas. As comunidades que vivem em regiões florestais estão freqüentemente isoladas, com populações pequenas, dispersas e têm uma história de controle paternalista pelo governo ou detentores de poder local. Em geral, os membros da comunidade possuem pouca, ou nenhuma, educação formal. O analfabetismo é recorrente o que dificulta a atuação dos comunitários ao lidar com a burocracia estatal para elaborar, por exemplo, planos de manejo florestal onde a legislação nacional demanda (casos de Brasil e Bolívia). As autoridades governamentais, os interesses econômicos privados e outras partes interessadas freqüentemente ignoram as comunidades no processo de decisão das regras de uso das florestas comunitárias, co-optando os direitos e os recursos que deveriam ser legalmente transferidos para a população local (COLFER, 2005; LYNAM et al., 2007). Para pesquisadores como EVANS, DE JONG e CRONCKLETON (2008), é imprescindível elevar a capacidade das comunidades de participar de fato na discussão, construção e negociação das regras de uso dos territórios, mais do que somente das florestas. No entanto, para alcançar este estágio é preciso quebrar a barreira do analfabetismo e do paternalismo.

3.1.4. O quadro da ocupação na Amazônia boliviana

Antes de passar à próxima seção deste Capítulo, que tratará dos modos de apropriação e de gestão sobre porções da floresta amazônica no Brasil, é útil organizar os diferentes modos pelos quais as florestas bolivianas são apropriadas e administradas a fim de obter uma visão de conjunto. Para este exercício, aplicou-se a **matriz de análise dos modos de apropriação e gestão sobre a terra e os recursos**, desenvolvida por LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996) e exposta no Capítulo 1.

À maneira dos pesquisadores franceses e de SCHLAGER e OSTROM (1992), a intenção é classificar os diferentes modos que surgiram na descrição realizada nos itens anteriores. Desta forma, pretende-se tornar mais visível a pluralidade de arranjos que governam a ocupação e uso de florestas na Bolívia. A tabela 3.6 expõe os resultados obtidos com o exercício. O acréscimo das letras **X** ou **Y** ao lado dos tipos de domínios encontrados foi adotado para demonstrar **se o tipo de domínio que ocorre está previsto na legislação (X) ou se estabeleceu à margem desta, por acordos informais entre os atores (Y)**.

Em primeiro lugar, observa-se que no eixo dos modos de gestão (eixo vertical da matriz) a lei boliviana garante a predominância do governo (regime de propriedade estatal) no que se refere ao controle sobre as florestas, sendo que toda a cobertura florestal da Bolívia foi declarada como domínio permanente do Estado. Porém, mesmo que todas as florestas pertençam ao Estado, este exerce diferentes graus de controle sobre as diferentes porções que estão sob sua administração.

Desta forma uma porção de quase três milhões de hectares continuava em situação de **domínio público indiferenciado (modo A1-X)**. Este modo aproxima-se do regime de livre

acesso descrito por OSTROM (1992a). Enquanto não se define o uso prioritário, especializado ou exclusivo, qualquer indivíduo ou grupo, em tese, pode ter acesso às áreas. Então estas áreas estão sujeitas a confirmar a Tragédia dos Comuns, salvo sejam estabelecidas, e cumpridas, as regras de acesso e uso.

O tipo de apropriação e gestão sobre as florestas de castanhais ao norte da Bolívia pode ser classificado como o **modo A2-X (domínio público e prioritário)**, pois se pode distinguir melhor o uso e os usuários autorizados. Os grupos extrativistas desta região da Bolívia têm direito de acesso reconhecido e prioritário sobre este território, mas não participam explicitamente da formulação das regras da extração, ou seja, não detém direito de gestão.

Todas as terras florestais de produção permanente na Bolívia, destinadas à produção madeireira encaixam-se no **modo A4-X (domínio público e exclusivo)**, estejam elas localizadas em propriedades privadas ou florestas públicas. Elas se encaixam nesta categoria porque há maior definição. O Estado boliviano definiu quem tem direito a ocupar e usar estas florestas, e como estes direitos podem ser adquiridos. Também é ao Estado que caberá definir quem será excluído dos direitos que ele vier a outorgar.

Quanto mais o governo delega direitos sobre certas porções deste espaço, estas porções vão sendo dominadas de forma diferente. É o caso das áreas destinadas às concessões florestais e comunitárias que se encaixam melhor no **modo D2a-X (domínio interno e prioritário)**. Estas áreas que juntas somam pouco mais de seis milhões de hectares integram o grande domínio florestal permanente (28 milhões de ha). Mas, elas foram destacadas deste domínio, pois os concessionários adquiriram direitos prioritários sobre estas porções. Ainda assim, eles não têm direitos exclusivos. Em teoria, o contrato pode ser cancelado se a prioridade de atribuição do Estado mudar. Ou ainda, ao final do contrato outro usuário pode vir a ocupar e explorar estas áreas.

Tabela 3.6
Os modos de apropriação e gestão sobre porções da floresta amazônica boliviana

Eixo dos modos de gestão	Eixo dos modos de apropriação				
	1 Domínio indiferenciado	2 Domínio prioritário	3 Domínio especializado	4 Domínio exclusivo	5 Domínio absoluto
A - Público	Porções de Florestas de produção permanente do Estado Boliviano, não arrecadadas e não destinadas até dezembro de 2009 ~ 3 milhões de ha (A1-X)	Porções de Florestas de produção permanente castanhais com autorização de acesso aos grupos extrativistas de castanha no norte amazônico ~ 236 mil ha (A2-X)		Florestas do domínio permanente do Estado Boliviano: todas as florestas 28 milhões de ha (A4a-X)	
B- Externo					
C - Interno-Externo				Áreas florestais de uma determinada Associação Florestal Comunitária Indígenas (AFCI), localizada dentro de uma TCO titulada, sob exploração em regime de parceria com uma empresa madeireira (Ex. Associação Cururu, na TCO Cururu, empresa privada com INPA Parket) (C4-Y)	
D- Interno		Concessionários empresariais e comunitários (ASLs) ~ 6,1 milhões (D2a-X) Contratos de longo prazo com madeireiros individuais em florestas de produção ~225 mil ha (D2b-X)			
E - Privado				Autorização de aproveitamento de florestas em: - propriedades privadas; (grandes, médias e pequenas) - Associações Florestais Comunitárias Indígenas(AFCIs) dentro de TCOs tituladas com autorização (E4-X)	

Elaborado pela autora com base em LE ROY, KARSENTY e BERTRAND . (1996)

Este é o caso também dos contratos de longo prazo mantidos com alguns madeireiros ocupantes de florestas dentro do domínio florestal permanente (**modo D2b-X**). Em suma, estas superfícies sob alguma forma de concessão, passam do domínio público estrito ao

domínio interno porque durante determinado período de tempo (vigência de um contrato) e sobre aquela área específica, o uso será concedido, prioritariamente, à uma pessoa jurídica, seja ela uma empresa ou uma organização comunitária.

É importante ressaltar que se supõe sempre uma gestão partilhada destas áreas entre os detentores e o Estado. Portanto, embora a empresa, ou a organização que representa uma comunidade, exerçam a gestão interna da área florestal concedida, a definição das regras gerais permanece sendo tarefa das autoridades florestais. Portanto o domínio em questão é de caráter público-privado.

As áreas florestais que integram o domínio público, mas estão dentro dos limites de uma Terra Comunitária de Origem titulada, cuja uma porção está sob ocupação de uma determinada Associação Florestal Comunitária Indígena (AFCI), e que, por sua vez explora esta porção de floresta em parceria com uma empresa madeireira conformam um **domínio do tipo interno-externo e exclusivo (modo C4-Y)**. O adjetivo interno-externo qualifica uma relação compartilhada entre dois grupos coletivos. Neste modo tem-se o conjunto de povos que compõem a TCO, que governa o território como um todo, e a AFCI que governa uma parcela dentro desta TCO.

Por sua vez, cabe à AFCI governar o contrato com a empresa que será sua parceira na exploração dos recursos. Novamente, não se pode deixar de verificar que o governo (representado pela autoridade florestal) será sempre um co-gestor, na medida em que é ele quem estabelece as regras sob as quais a exploração florestal da AFCI poderá ser feita e fiscaliza as atividades nas florestas.

Ao classificar este arranjo, acrescentando a da letra Y se quis enfatizar que estes arranjos estavam ocorrendo sem regulação do Estado até 2009. Porém eles eram legitimados pelo apoio e controle externo que vinham recebendo de organizações não-governamentais bolivianas e internacionais.

Finalmente, verifica-se que uma significativa superfície de florestas (cerca de 18 milhões de hectares) está sob **domínio privado e exclusivo (modo E4-X)**. São as florestas que cobrem partes das grandes, médias e pequenas propriedades privadas das terras baixas bolivianas. As áreas florestais das Terras Comunitárias de Origem e das propriedades comunitárias também conformam este tipo de domínio. O caráter privado vem do fato destas terras serem tituladas.

Ao contrário de uma concessão ou de um uso prioritário reconhecido, os detentores podem excluir terceiros do mesmo uso sem consultar o Estado. Mas, como a parte florestal destas terras ainda pertence ao domínio florestal permanente do Estado, estes proprietários para desmatar ou explorar os recursos florestais precisam de autorização das autoridades florestais. O governo será sempre um co-proprietário e um co-gestor, pelo menos enquanto estas florestas estiverem de pé. A questão é que os proprietários privados possuem os meios, legais e ilegais, de converterem o solo que sustenta estas florestas para outros usos se assim o quiserem.

3.1.5. Resumo da situação boliviana

Na primeira parte deste Capítulo buscou-se investigar quem são os indivíduos e grupos que co-habitam no território amazônico boliviano e como são definidos e redefinidos os direitos de posse e uso neste espaço. A aplicação da matriz dos modos de apropriação e gestão da propriedade revela uma pluralidade de modos de apropriação.

Evidencia-se que o território de 28 milhões de hectares por onde se estende a floresta amazônica boliviana sempre esteve em disputa. De um lado, estão os empresários da castanha e da madeira, os agricultores e pecuaristas e, de outro, os povos indígenas.

Duas iniciativas de reforma legal tentam acomodar os direitos e regularizar a ocupação. Por um lado, a lei INRA de 1994 reconhece os direitos de propriedade privada dos povos indígenas e inicia-se a demarcação das Terras Comunitárias de Origem. Estes povos esperam ter a propriedade privada sobre 20 milhões de hectares.

No final dos anos 90 uma nova lei florestal é aprovada. Na concepção das autoridades florestais e das organizações não-governamentais que apoiaram a reforma era imprescindível confirmar a vocação florestal do território conformado pelos 28 milhões de hectares na região amazônica. De fato, a reforma serviu para tirar do limbo uma parte dos usuários e detentores de direitos de exploração que até então estavam marginalizados, inclusive os povos indígenas. Mas a reforma serviu, principalmente, para acomodar os direitos de algumas empresas melhor posicionadas no mercado madeireiro internacional e que necessitavam obter uma certificação. Elas precisavam regularizar seus direitos de exploração sobre porções do território que elas já ocupavam (cerca de seis milhões de hectares). Por intermédio da aprovação do regime de concessões, cujas características são apresentadas no Capítulo 4, elas puderam alcançar este objetivo.

No entanto, ambas as reformas incidiam sobre o mesmo espaço. Com o avanço da demarcação de terras indígenas tornou-se mais evidente a superposição de direitos. Em superfícies onde as autoridades florestais e as organizações internacionais viam futuras concessões florestais, os indígenas viam as suas TCOs. Resistiram também, muitos dos ocupantes históricos do território (agricultores, pecuaristas, médias e pequenas indústrias madeireiras inclusive) que conseguiram manter sua posição e os arranjos locais (cooperação com alguns funcionários públicos e povos indígenas, inclusive) que lhes permitiam o acesso contínuo aos recursos florestais, seja a castanha do Brasil ou a madeira, apesar das novas regras jurídicas.

3.2. A quem pertence a Amazônia Legal brasileira?

A Amazônia se estende por 502 milhões de hectares no território brasileiro. A Amazônia Legal, região administrativa estabelecida no artigo 2º da lei nº 5.173, de outubro de 1966, abrange os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, parte do Maranhão e cinco municípios de Goiás (Mapa 2). A Amazônia representa 59% do território brasileiro, distribuídos por 775 municípios, onde vivem cerca de 15 milhões de pessoas de acordo com o Censo 2000 (IBGE, 2000). A superfície terrestre é de cerca de 491 milhões de hectares (descontados os cursos d'água). Estima-se que 72% desta área (361 milhões de hectares) estão cobertas por florestas do bioma amazônico (tabela 3.7).

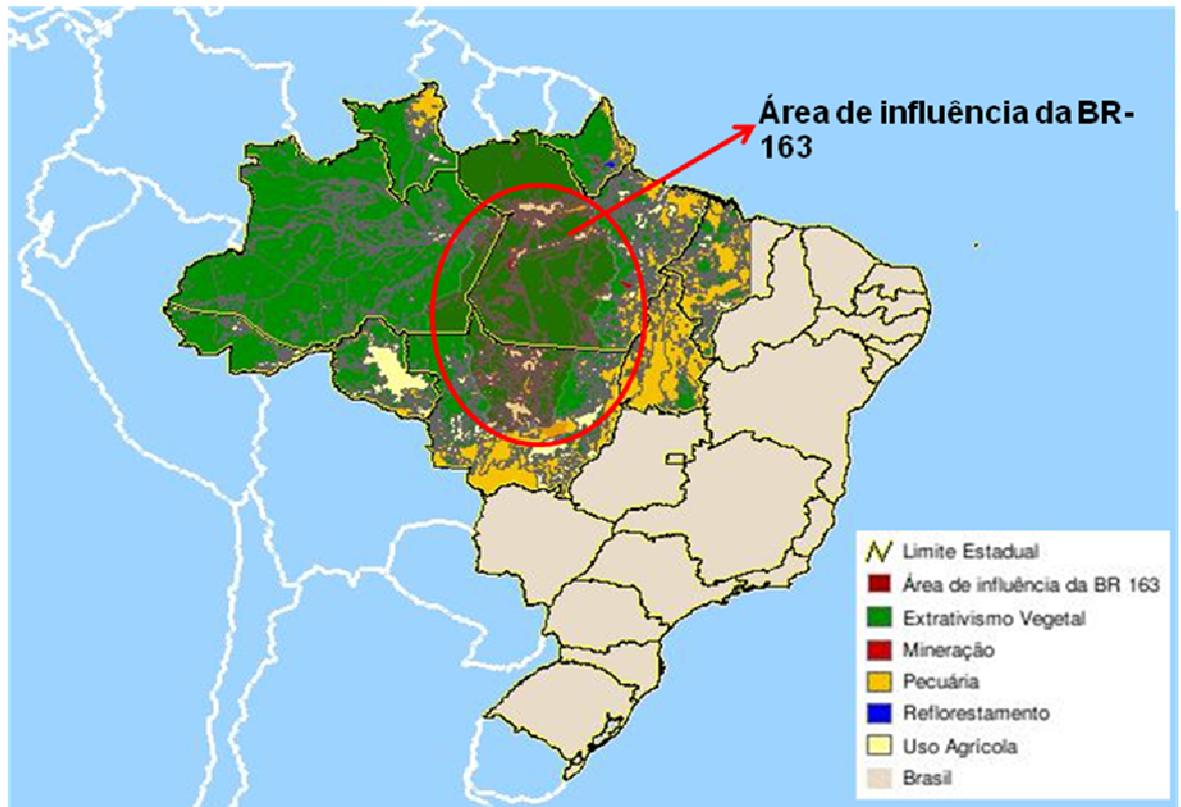
Tabela 3.7
Dados espaciais gerais sobre a Amazônia Legal (área em ha)

Extensão territorial brasileira	850.000.000
Superfície Amazônia Legal total	502.000.000
Superfície terrestre	491.000.000
Superfície com cobertura florestal (estimada)	361.000.000
Desmatamento acumulado de 1988 até julho 2009	38.000.000
Elaborado pelo autor com base em CENSO 2000 (IBGE) e INPE (2009)	

O Brasil é um caso complexo no que diz respeito à pluralidade de modos pelos quais indivíduos e grupos podem adquirir direitos de propriedade sobre porções de florestas, públicas e privadas.

MELLO (2006) ressalta que tanto BECKER (1982 e 2001) quanto MONBEIG (1981), apesar de utilizarem abordagens metodológicas diferentes, elaboraram praticamente a mesma conclusão: a ocupação da Amazônia pode ser vista como o resultado da tentativa de solucionar as pressões sociais internas advindas da expulsão de pequenos produtores do Nordeste e Sudeste pela modernização da agricultura; mas sobretudo, foi a ameaça de que o Brasil pudesse perder sua influência no coração do continente, que reforçou o projeto geopolítico.

Mapa 2. Amazônia Legal Brasileira e usos do solo



Fonte: MMA (Base Cartográfica da Amazônia-I3GEO (2010))

Em 1964, com o golpe militar, o regime que se instalou transformou em realidade estes propósitos: suas primeiras estratégias voltaram-se para a ocupação da Amazônia. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) determinou uma nova etapa de esforços de integração nacional, adotando a estratégia de “ocupação produtiva da Amazônia”, implementada por meio de incentivos fiscais. Uma rede viária começou a ser construída (a Rodovia Transamazônica e a BR-364). Os projetos de colonização foram lançados. Pouco a pouco os caboclos se transformaram em trabalhadores migrantes e a Amazônia começou a perder sua cobertura florestal.

A fase da colonização dirigida não resultou em controle efetivo da ocupação das terras, nem na integração de uma fração importante de pequenos produtores ao processo de desenvolvimento econômico e social. Apesar da obrigatoriedade de manter áreas de reservas florestais nas propriedades, a devastação da floresta se acelerou. Este processo ocorreu sob a

vigência do Estatuto da Terra (EGLIN e THERY, 1982). A lei, aprovada ainda em 1964, concedia o direito de propriedade sobre terras da União após 10 anos de ocupação. Concedia também o direito de posse após um ano e um dia, se o posseiro estivesse instalado, pacificamente, aos olhos de todos. Se não houvesse contestação, o posseiro seria considerado legítimo. A expulsão do terreno somente seria realizada após decisão judicial e com indenização pelos trabalhos realizados. Os pequenos posseiros, geralmente analfabetos, se colocaram à margem da lei e não demandavam reconhecimento da posse. Porém, os requerimentos de fazendeiros e grileiros eram de fato atendidos, devido às suas ligações com o poder Judiciário (MELLO, 2006). A dinâmica da estrutura fundiária (o minifúndio e latifúndio, as zonas invadidas) e a constituição dos grandes domínios e conflitos entre posseiros, grileiros e fazendeiros são alguns dos elementos mais importantes no estudo da estruturação do espaço amazônico (THERY, 1991).

Embora a criação de unidades de conservação (parques nacionais, reservas, entre outras) estivesse prevista no Código Florestal de 1965 e a demarcação de Terras Indígenas, constasse no Estatuto do Índio (lei nº 6001/73), elas foram iniciadas somente no final dos anos 80. O governo brasileiro, pressionado pelas críticas internacionais que relacionam a degradação ambiental às suas políticas, resolve dar uma resposta e lançar o Programa Nossa Natureza que acelera a criação de UCs e Terras Indígenas. Elas passam a ser encaradas então como elementos importantes na estruturação e dinâmica do território amazônico.

As próximas seções apresentam o mosaico de modos de apropriação e gestão sobre as terras, as florestas e seus recursos que resultaram destes trinta anos de políticas territoriais na Amazônia Legal brasileira.

3.2.1. Saldo da colonização: posses contestáveis e indefinição jurídica¹³

Na Amazônia Legal brasileira constata-se que uma grande superfície de florestas (237 milhões ha) estão ocupadas por pessoas físicas e/ou jurídicas que reivindicam direitos privados sobre estas áreas (BARRETO et al (s/d) e BRITO e BARRETO, 2009).

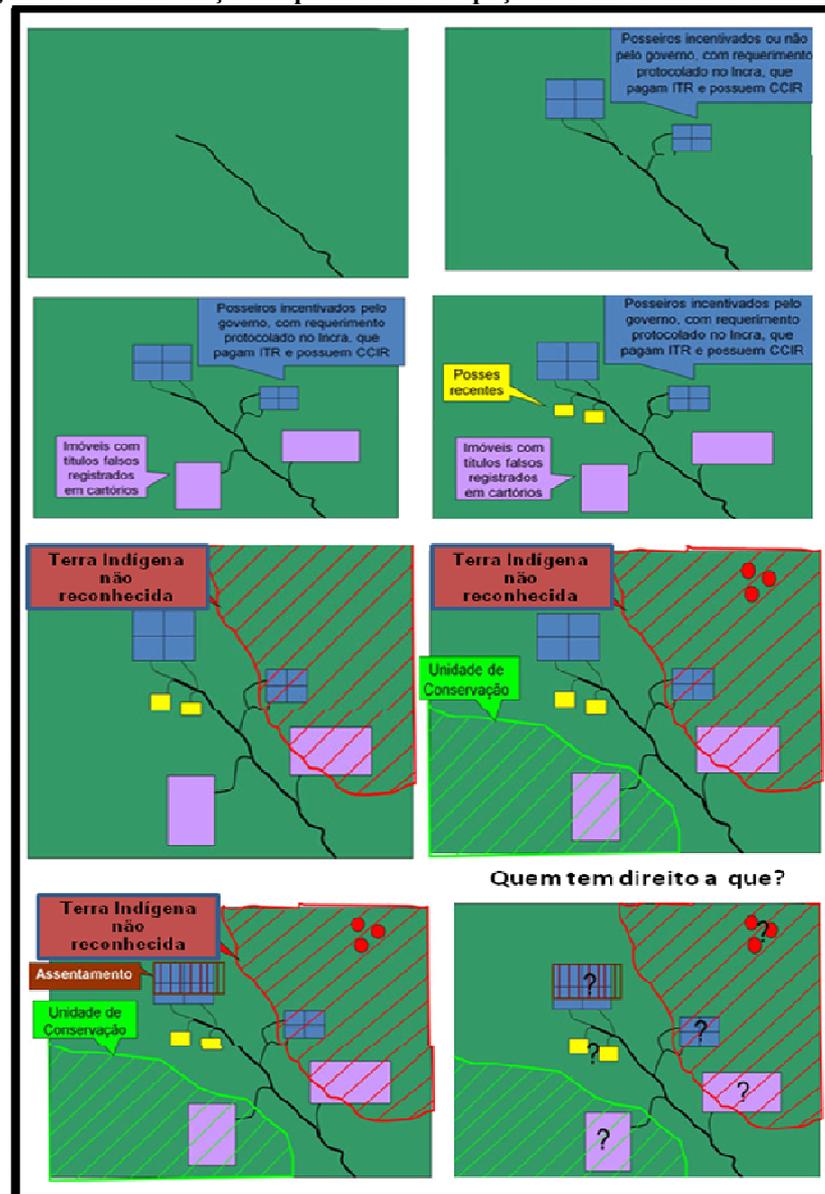
Tabela 3.8
Tipos de ocupação em áreas públicas e privadas na Amazônia Legal

Tipos	Área total (em ha)	Área de Reserva Legal Florestal (RL) (80% da superfície das propriedades, se respeitado o Código Florestal, em ha)	Porcentagem da RL em relação à área terrestre com florestas (~361 milhões ha)
Propriedades privadas com cadastro validado	19.000.000	15.200.000	4,2%
Propriedades com cadastro, mas sem validação	113.000.000	90.400.000	25%
Posses precárias	44.000.000	35.000.000	9,6%
Assentamentos da reforma agrária em geral	61.000.000	49.000.000	13%
Total	237.000.000	189.600.000	52,5%
Elaboração da autora com base em BRITO e BARRETO (2009) e INCRA/SIPRA 2009			

Baseando-se nos levantamentos do IMAZON, a tabela 3.8 mostra como este número se divide entre: i) propriedades privadas reconhecidas, registradas e tituladas (19 milhões ha); ii) propriedades sobre quais existe um registro no órgão de terras, mas este não foi validado ainda (113 milhões ha); iii) as posses precárias (44 milhões ha) e iv) os assentamentos da reforma agrária (61 milhões ha).

¹³ Esta seção está fortemente baseada na extensa pesquisa de dados feita por BARRETO et al. (2008) e BRITO e BARRETO (2009). Os esforços adicionais foram a reorganização dos dados em ordem cronológica e a complementação com informações obtidas durante o trabalho de campo, principalmente nas entrevistas realizadas com os órgãos de terra estaduais do Pará e do Amazonas e com a Superintendência do Incra no Estado do Acre entre 2007 e 2009.

Figura 3. Uma ilustração do processo de ocupação caótico da floresta amazônica

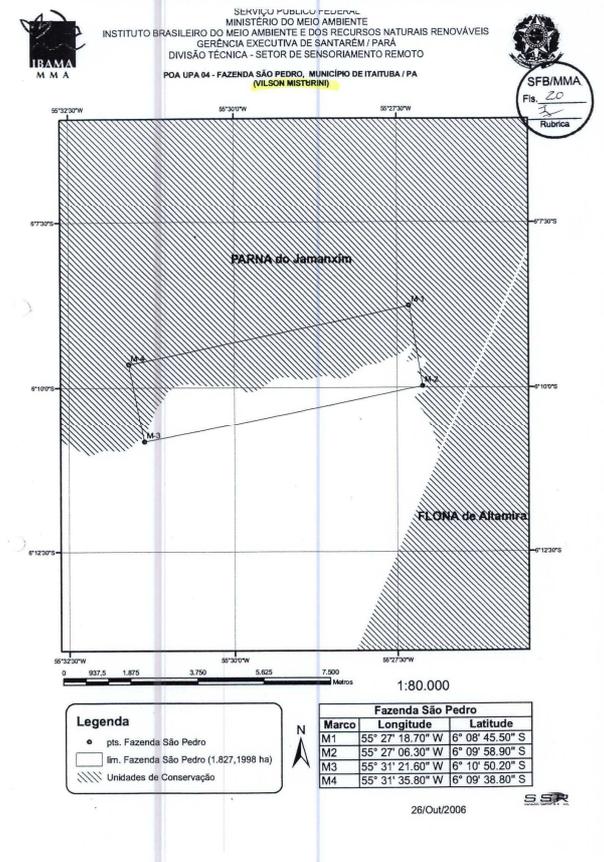


Adaptado de BARRETO et al. (s/d)

Considerando-se as propriedades cadastradas, mas não validadas (113 milhões ha) e as posses precárias (44 milhões ha), estima-se que existam 157 milhões de hectares na Amazônia Legal sob apropriação privada.

O problema é que parte desta superfície está ainda sobreposta com áreas de Unidades de Conservação (Florestas Nacionais e Estaduais, Reservas) e Terras Indígenas, ou seja, com terras públicas já arrecadadas e destinadas, assim como com as terras devolutas, ainda nem arrecadadas pelo Estado (tabela 3.8).

Figura 4. Fazenda São Pedro com área incidindo sobre UC



Fonte: SFB (2006)

Enfim, o cadastro existente, mas nunca validado, significa apenas que existe um documento protocolado em um cartório. Por outro lado, as posses são imóveis que nunca foram formalmente transferidos do poder público para o posseiro, portanto, são legalmente terras públicas sob ocupação totalmente irregular (**figura 4, um dos documentos oficiais que mostra a sobreposição de direito de posse com Unidade de Conservação**).

Se a reivindicação dos direitos privados sobre os 157 milhões de hectares de terras se confirmasse, haveria então, potencialmente, uma área de, aproximadamente, 125 milhões de hectares de florestas privadas, pois segundo o Código Florestal, modificado por medida provisória em 1996 e em 2001, toda propriedade na Amazônia deve conservar 80% de sua área como reserva legal. Mas, como a regra de manutenção e averbação da reserva legal não é

respeitada, não se sabe, de fato, se este número se confirmaria.¹⁴ A permanência desta incerteza tem como causa a situação do cadastro de terras brasileiro.

BARRETO et al. (2008) fornecem um histórico da evolução do cadastro de terras no Brasil e suas implicações para a gestão de florestas públicas. O primeiro cadastro das terras ocupadas no Brasil foi estabelecido pelo Governo Imperial pela Lei nº. 601 (Lei de Terras) em 1850. Para controlar a quantidade de terras já ocupadas, tal lei determinou que o governo organizasse um registro das terras possuídas (art. 13). Esse registro, regulamentado em 1854, foi realizado pelos vigários das paróquias e ficou conhecido como “Registro Paroquial” ou “Registro do Vigário”.

Todos os possuidores de terras (proprietários com documentos e mesmo posseiros) deveriam efetuar esse registro, ainda que somente de forma declaratória, sem comprovação de documentos ou mesmo medição da área. O registro não seria convertido em propriedade e, apesar de divergências entre decisões judiciais posteriores, foi essa a posição que prevaleceu em eventuais disputas judiciais.

Em 1964 o governo federal criou um novo cadastro (Cadastro de Imóveis Rurais) por meio do Estatuto da Terra (BRASIL, 1964, Lei nº. 4.504) com o objetivo de orientar suas políticas, agrícola e agrária. Todos os imóveis rurais públicos e privados deveriam ser cadastrados, incluindo as posses. Na tentativa de incentivar o cadastramento, o governo estabeleceu que o comprovante de cadastramento, o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), passava a ser necessário para todos os tipos de transações com o imóvel, incluindo: desmembramento, arrendamento, hipoteca, venda (ou promessa de venda) e para homologação de partilha amigável ou judicial em caso de herança.

¹⁴ A porcentagem de área de reserva legal florestal obrigatória foi alterada em 2001 de 50% para 80% no bioma amazônico por intermédio de Medida Provisória (MP 1.511 de 26 de junho de 1996). A alteração legal não significou na prática nenhuma mudança, não sendo aplicada pelos órgãos ambientais. Em 2002, no final do governo FHC a Medida Provisória foi reeditada, sob outro número (MP 2.166-67) e mantida pela Ministra Marina Silva durante sua gestão à frente do MMA no governo Lula.

Com base nessas novas normas, o primeiro cadastramento ocorreu entre 1965 e 1966. As informações cadastradas foram declaradas pelos detentores dos imóveis, sem averiguação de sua legitimidade. O cadastro incluía informações sobre o detentor do imóvel (nome, endereço, vínculo com o imóvel), a estrutura do imóvel (localização, área, limites) e o uso deste (áreas destinadas à agropecuária, não utilizadas e com benfeitorias). As informações foram cadastradas pelas Unidades Municipais de Cadastramento (UMC), instâncias instaladas por meio de convênios com as Prefeituras Municipais. Para a atualização do cadastro o governo federal determinou a realização de recadastramentos a cada cinco anos.

O Incra, criado em 1970, ficou responsável pelos recadastramentos. Em 1972 foi criado o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) para consolidar a coleta e armazenamento dos dados do cadastro¹⁵. Porém, a natureza declaratória dos dados cadastrais ainda se manteve por vários anos. Foram realizados quatro recadastramentos gerais (1972, 1978, 1992 e 1993).

As preocupações ambientais em relação às posses entraram no recadastramento apenas a partir de 1997, na gestão de Raul Jungman à frente do então Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Neste ano o Incra iniciou recadastramentos em áreas preferenciais. Inicialmente, o recadastramento visou os grandes imóveis rurais em regiões com suspeita de irregularidade. Os posseiros não podiam se cadastrar ou recadastrar, pois não tinham como cumprir uma das exigências do Código Florestal que era anotar na matrícula cartorial do registro do imóvel a área de reserva legal (o que se chama de averbação da reserva legal) (BRASIL, 1965, Lei nº 4.771). Os posseiros não podiam fazer esse registro no cartório, pois eles não têm título de propriedade registrado.

Para possibilitar o cadastramento e recadastramento destas posses, o Incra passou a aceitar que os posseiros assinassem um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pelo qual

¹⁵ Criado pela Lei nº. 5.868/1972 e regulamentado pelo Decreto nº. 72.106/1973.

se comprometiam a anotar a reserva legal na matrícula do registro do imóvel assim que se tornassem proprietários legalizados.

Nos recadastramentos de 1999, o Incra adotou uma outra estratégia para forçar seus ocupantes a se recadastrar: cancelou no SNCR os códigos dos imóveis com áreas iguais ou maiores que 10 mil hectares. A maioria desses imóveis se situava na Amazônia Legal.

Em 2001 foi aprovada uma nova lei (BRASIL, 2001, Lei nº. 10.267) para tentar ampliar o georeferenciamento dos imóveis cadastrados. A lei exigia que o cadastro de imóveis rurais incluísse o mapa georeferenciado e que os detentores de imóveis maiores do que quatro módulos fiscais – ou cerca de 400 hectares em vários municípios na Amazônia – sejam responsáveis por apresentar o georeferenciamento no cadastramento e recadastramento. Porém, essa lei só foi regulamentada em 2002 (Decreto nº. 4.449/2002) e, somente em 2004, o Incra pôde demandar o georeferenciamento com uma base legal robusta. Dadas as pendências que restavam de todos os recadastramentos anteriores, em 2006 o Incra decidiu recadastrar os imóveis iguais ou maiores que cinco mil hectares.

3.2.1.1. Os resultados do recadastramento de imóveis rurais para a Amazônia Legal

BARRETO et al. (2008) também buscaram sintetizar os resultados obtidos ao longo dos nove anos de recadastramentos das propriedades na Amazônia Legal (1997-2006). Na categoria de imóveis iguais ou maiores a 10 mil hectares, o autor relata que, até 2002, as Superintendências Regionais do Incra na Amazônia conseguiram notificar os detentores de 78 milhões de hectares. Deste total, aqueles que detinham cerca de 72 milhões de hectares atenderam ao chamado.

Ao recadastrar essa área, o Incra comprovou irregularidades em 18,2 milhões de hectares. O governo cancelou então os direitos sobre 17,25 milhões de hectares. Como

resultado parcial desse recadastramento, o ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Jugmann, divulgou em 2002 que 20 milhões de hectares seriam transferidos do Incra para o Ministério do Meio Ambiente (MMA) para a criação de unidades de conservação. De fato, parte dessas áreas foi transferida durante 2002 e 2003.

Em relação aos imóveis com área entre cinco e 9,9 mil hectares o atendimento ao chamado foi menor, segundo os dados disponíveis. O chamado foi feito para detentores de quatro milhões hectares. Apenas os detentores de cerca de um milhão e oitocentos mil hectares responderam.

A análise do órgão de terras apontou irregularidades em, aproximadamente, 245 mil hectares concentrados na área de abrangência das Superintendências do Incra em Santarém, no Estado do Pará, no Amazonas e no Maranhão. Como resultado final, o Estado do Amazonas cancelou os registros de 98 mil hectares. Em seguida veio o Maranhão, com 82 mil hectares de posses canceladas.

O problema da regularização das posses reivindicadas em terras públicas continuava sendo um enorme problema para o governo. Em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Incra editaram a Portaria Conjunta MDA/Incra nº.10 para combater a grilagem em posses por simples ocupação na Amazônia Legal (BRASIL, 2004).

As superintendências do Incra na Amazônia foram proibidas de expedir declaração de posse ou documentos similares para imóveis maiores que 100 hectares. É relevante notar que o Incra emitia, freqüentemente, as declarações de posses para os posseiros com áreas acima de 100 hectares, que as usavam para vários fins. Por exemplo, até 2003 o Ibama aceitava essa declaração para a aprovação da exploração madeireira por meio de projetos de manejo florestal nas áreas de posses. O Ibama deixou de aceitar a declaração de posse para protocolo de planos de manejo. A autorização para exploração somente deveria ser concedida para imóveis com títulos definitivos.

Os posseiros questionaram a intenção da Portaria, pois esta previa o cancelamento dos Certificados de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR) das posses em terras federais. Os protestos se intensificaram a partir da recomendação da direção do Ibama em Brasília de suspender os planos de manejo já aprovados em posses até que o Incra informasse a situação do CCIR destas áreas. Atendendo a essa orientação, o gerente-executivo do Ibama em Santarém suspendeu 26 planos de manejo no oeste do Pará, uma importante fronteira de expansão da exploração madeireira.

Uma vez aplicada tal suspensão, posseiros, madeireiros, funcionários de serrarias e comerciantes iniciaram protestos mais intensos nas cidades da Amazônia. As pressões resultaram em uma reunião em Brasília, em 03 de fevereiro de 2005, entre representantes do MMA, MDA, Ibama, Incra, de parlamentares, madeireiros e produtores rurais. Porém, no dia seguinte à reunião, o MMA publicou uma nota ratificando a manutenção dos efeitos da Portaria nº. 10 e informando que a medida resultou no cancelamento de mais de dez mil certificados de posses por simples ocupação em terras da União acima de 400 hectares.

Em 2006, o Incra regulamentou a concessão de uso de imóveis entre 100 e 500 hectares. Os posseiros de áreas maiores, que não foram atendidos pela lei para regularização até 500 hectares, continuaram demandando a titulação imediata por meio de pressão política e judicial.

Somente em junho de 2007 o Incra editou novas normas (BRASIL, 2007b, Instrução Normativa nº 41) sobre a alienação de terras entre 500 e 1,5 mil hectares na maioria dos municípios da Amazônia.

Entre março e abril de 2008 o Incra iniciou o recadastramento de imóveis rurais nos 36 municípios da Amazônia que mais desmatam. Essa ação de recadastramento, segundo o Incra, deveria atingir cerca de 81 mil imóveis rurais e uma área de cerca de 100 milhões de hectares.

Aqueles detentores de terras que não responderam ao chamado tiveram seus códigos de cadastro inibidos no Sistema Nacional de Cadastro Rural. Porém, a relação dos códigos inibidos no sistema foi divulgada somente para os órgãos ambientais, os bancos e cartórios.

Em dezembro de 2009, o Incra mudou novamente seu procedimento e resolveu cancelar todos os CCIRs emitidos em 2003, 2004 e 2005 e substituí-los pelos novos certificados, agora chamados de Certificados de Imóvel Rural, CIRs, simplesmente.

A partir de janeiro de 2010 os CIRs são emitidos apenas pela rede mundial de computadores e não mais em papel. O Incra esperava com essa medida fechar ainda mais o cerco sobre a corrupção e falsificação de documentos e fazer com que aqueles que tiveram seus cadastros inibidos, mas ainda possuíam certificados anteriores impressos em papel, fossem obrigados a se recadastrar. Até o fechamento deste trabalho não havia novos dados sobre os resultados desta medida.

Em suma, apesar dos sucessivos recadastramentos, restam muitas dúvidas sobre a legitimidade da posse sobre extensas porções de terras na Amazônia Legal brasileira.

3.2.1.2. Novas normas fundiárias: quais riscos para as florestas?

A revisão da história das ações do governo para sanar a situação das posses irregulares na Amazônia revela poucos avanços, impasses e a imensa fragilidade da gestão fundiária.

Embora o Instituto do Homem e do Meio Ambiente (VERÍSSIMO e COCHRANE, 2003), defendesse no início dos anos 2000 a idéia de que a aprovação e início da implantação de um regime de concessões florestais era uma oportunidade para acelerar a retomada das terras devolutas na Amazônia Legal, o que BRITO e BARRETO (2009, p.1), constatam nove anos depois é que [...] “é inviável realizar a concessão de uso de florestas públicas antes de definir claramente quais são as terras públicas” [...].

A apropriação privada de extensas porções de terras com cobertura florestal representa um problema para o estabelecimento de novas florestas públicas, destinadas especificamente à produção madeireira no Brasil.

Por isso, as novas normas fundiárias editadas pelo governo brasileiro em 2008 e 2009, acionaram um sinal de alerta no movimento ambientalista e em setores do Ministério do Meio Ambiente. Estes movimentos acreditam que elas vão consolidar a apropriação indevida de porções de florestas públicas na medida em que novamente, flexibilizam as regras para a regularização fundiária.

Paralelamente ao último recadastramento de terras, ainda em 2008, o governo aumentou a área passível de concessão de terras, com dispensa de licitação, de 500 para até 1.500 hectares. Isto foi estabelecido por intermédio da Medida Provisória nº 422, logo depois convertida na Lei nº 11.763 (BRASIL, 2008 e 2008a). Após essa alteração, o Incra publicou duas novas Instruções Normativas – nº 45 e nº 46 – para adaptar os procedimentos de regularização fundiária. As Instruções Normativas estipulavam que a regularização das posses deveria ocorrer mediante pagamento, mesmo para imóveis de até 100 hectares (BRASIL, 2008b e 2008c).

Em 10 de fevereiro de 2009, ocorreu nova mudança. O governo publicou a Medida Provisória nº 458 derrubando o efeito das Instruções Normativas mencionadas acima (BRASIL, 2009a). Em junho, depois de ser modificada no Congresso, a MP 458 tornou-se a Lei nº 11.952 (BRASIL, 2009b)¹⁶. A nova lei permite que o governo doe terras de até um módulo fiscal (até 100 hectares na Amazônia). Para as áreas entre dois e quatro módulos

¹⁶ Em junho de 2009, o Estado do Pará também aprovou sua lei para regularização das terras públicas estaduais (Lei nº 7.289/2009). A lei deverá ser aplicada para regularizar a situação fundiária de 257 mil km², o que equivale a 20% da área do Estado. Segundo BRITO e BARRETO (2010) a lei estadual também representa riscos em termos de regularização da “grilagem de terras” já que permite que os posseiros que possuem matrículas irregulares, ou seja, que apresentam dúvidas quanto à legitimidade dos documentos de propriedade apresentados, possa se regularizar, assinando um Termo de Ajuste de Conduta (TAC). Entretanto, a lei estadual é um pouco melhor no sentido que prevê vistorias em 100% das áreas a serem regularizadas e a obrigatoriedade do posseiro de aceitar o Cadastramento Ambiental Rural

fiscais (até 400 hectares) o instrumento de regularização é uma concessão de direito real de uso com prazo de pagamento facilitado.

Na prática, a lei nº 11.952 de 2009 viabilizou o Programa Terra Legal do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Até dezembro de 2009, o portal do programa no site do MDA informava o cadastramento de 52 mil posseiros, correspondendo a uma área declarada de pouco mais de cinco milhões de hectares. O número de títulos emitidos era de 277, a maioria absoluta era de áreas menores que 400 hectares. A listagem com o nome e cadastro de pessoa física de todos os beneficiados encontrava-se disponível no portal, assim como um canal para denúncias de irregularidades por terceiros¹⁷.

O órgão de terras federal ficou dispensado de executar vistorias nestas áreas para conceder o título. Até o limite de 1.500 hectares, o instrumento de regularização também é o contrato de direito real de uso. O veto presidencial excluiu a possibilidade de que pessoas jurídicas tivessem a possibilidade de regularizar a posse de terras na Amazônia Legal, valendo-se das mesmas regras.

Os ocupantes beneficiados com a regularização que possuírem até quatro módulos fiscais ficam liberados para vender a o título após três anos do seu recebimento. Para as áreas maiores, a lei estabelece que o título não pode ser transferido antes de dez anos.

Em termos de gestão também houve mudanças, pois em suas disposições gerais a nova lei transferiu do Incra para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, pelo prazo de cinco anos, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista.

Em relação à legislação ambiental, a lei estabelece prazo de 10 anos para que o detentor da propriedade execute a averbação da área de reserva legal e esteja em

¹⁷ O portal Terra legal está disponível no endereço eletrônico: <http://portal.mda.gov.br/terralegal/>. Consultado em 02 de dezembro de 2009.

conformidade com os demais requisitos ambientais. O título pode ser cancelado, caso o órgão ambiental notifique infrações ambientais no imóvel. No entanto, a lei não faz menção à identificação e localização prévia dos danos ambientais antes da emissão do Título de Domínio, bem como da sua forma de recuperação.

Segundo os analistas ambientais do Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento na Amazônia (DPCDA) do Ministério do Meio Ambiente esta era outra preocupação. O DPCDA tem como objetivo implantar o Cadastro Ambiental Rural como primeira etapa da regularização fundiária na Amazônia Legal (informação pessoal).¹⁸

O movimento social, ambientalista e o Ministério Público reagiram contra a aprovação da lei. Na opinião destas entidades, as novas regras podem provocar a reconcentração de terras nas mãos de poucos indivíduos, uma vez que será difícil controlar se os novos proprietários, sobretudo os pequenos, irão respeitar ou não o prazo de carência para a venda do título. Além disso, o prazo para a averbação da reserva legal florestal foi considerado muito extenso (10 anos). Finalmente, sem a avaliação ambiental prévia, a ação de titulação poderá beneficiar aqueles que já haviam desmatado a floresta e que obterão o título de propriedade sobre a terra.

3.2.2. Os assentamentos da reforma agrária

Na constelação de modos de apropriação da terra e das florestas no Brasil, é preciso abordar os espaços reservados aos assentamentos da reforma agrária brasileira. Por que descrever a situação dos assentamentos destinados aos agricultores neste trabalho? Em primeiro lugar, porque eles existem em grande número na Amazônia Legal e possuem áreas de reservas florestais passíveis de exploração pelos assentados. Além deste aspecto, novas

¹⁸ Informações obtidas em entrevistas realizadas com analistas ambientais e consultores do DPCDA em Brasília entre setembro de 2008 e junho de 2009.

modalidades de assentamentos foram criadas com a finalidade de atender aos objetivos de uma reforma agrária que fosse “adaptada” à região amazônica.

Segundo dados do Incra (atualizados até 2008)¹⁹ havia 1.800 projetos de assentamentos na Amazônia Legal, ocupando uma área de 61 milhões de hectares. Mais da metade dos projetos estão no Estado do Pará (972). Estes assentamentos vêm sendo criados desde os anos 70 com predominância dos modelos tradicionais, como os Projetos de Assentamentos (PAs) ou Projetos de Colonização (PCs), os Projetos Integrados de Colonização (PICs) e os Projetos de Assentamento Dirigido (PAD), além de outras modalidades.

A partir do final dos anos 80 criaram-se novos modelos de assentamentos, concebidos para atender os objetivos de uma reforma agrária adaptada à região. São eles: i) os Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAEs); ii) os Projetos de Assentamento de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e iii) os Projetos de Assentamento Florestais (PAFs) (tabela 3.9). Com algumas diferenças e especificidades, estes são modalidades de assentamentos humanos destinadas às comunidades tradicionais e/ou extrativistas (seringueiros e castanheiros, principalmente).

O conceito original de Projeto de Assentamento Extrativista (PAE) surgiu em 1989, um ano após o assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, no Estado do Acre. O PAE Chico Mendes tornou-se então o primeiro assentamento deste modelo a ser criado. Em 1996, por intermédio de portaria do Incra, o órgão cria a modalidade de Projeto de Assentamento Agroextrativista em substituição ao assentamento extrativista. Segundo o INCRA/SIPRA (2007) há 212 assentamentos agroextrativistas na Amazônia Legal.

¹⁹ A fonte destes dados foi o documento digital “Área Incorporada ao Programa da Reforma Agrária” disponível no endereço eletrônico: http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/servicos/numeros_reforma_agraria/num_oficiais_projetos.pdf. Consultado em novembro de 2009.

Tabela 3.9
Tipos de assentamentos da reforma agrária encontrados na Amazônia

Tradicionais	
PIC– Projeto Integrado de Colonização	Organização territorial, infra-estrutura e administração de responsabilidade do INCRA, além de promover, de forma indireta, a assistência técnica, o ensino, a saúde e previdência social, a habitação rural, o armazenamento e a comercialização da produção.
PA – Projeto de Assentamento / PC Projeto de Colonização	Obedecem à mesma metodologia dos PICs; procuram a rápida integração para uma rápida emancipação do projeto.
PAD – Projeto de Assentamento Dirigido	Existentes até 1986; seleção de assentados com maior conhecimento técnico e recursos financeiros próprios.
PAR – Projeto de Assentamento Rápido	Existentes até 1986; projetos normalmente implantados em áreas de tensão social. O INCRA responsabiliza-se apenas pela demarcação e titulação das parcelas.
PAC- Projeto de Ação Conjunta	Resultado de uma ação conjunta entre o INCRA e uma cooperativa. O INCRA é responsável pela implantação da infra-estrutura física e titulação dos colonos. A cooperativa assume a administração e a manutenção do projeto, além de promover a assistência sócio-econômica aos beneficiários.
PEC/PEA - Projeto Especial de Colonização/Assentamento	Semelhantes aos PICs, mas realizados em um prazo menor.
Diferenciados	
PAE – Projeto de Assentamento Agroextrativista	Existentes atualmente; beneficia agricultores que são também extrativistas.
PAF – Projeto de Assentamento Florestal	Criado em 2003; objetivo: implantar projetos em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária, especialmente aplicável à região norte.
PDS – Projeto de Desenvolvimento Sustentável	Modalidade criada em 1999; Destinado às populações que desenvolvem ou vão desenvolver atividades de baixo impacto.
Outros	
NC – Núcleo de Colonização	Terminologia anteriormente utilizada para indicar a unidade básica que se caracteriza por um conjunto de parcelas integradas por uma sede administrativa e serviços técnicos comunitários
PCT – Projeto Cédula da Terra	Existentes atualmente; o INCRA reconhece, mas não gerencia.
Projeto Casulo	Criado em 1997. Modalidade de assentamento que integra o processo de política agrária descentralizada em parceria com as prefeituras municipais
PF – Projeto de Regularização Fundiária	Ações do Incra que visavam regularizar as terras da união ocupadas mas que não se sabia por quem. O Incra atuou na identificação e titulação dessas áreas.
Elaborado pela autora	

A principal diferença do modelo do PAE é a permissão de concessão de áreas para as populações que ocupem ou venham a ocupar as áreas. Ou seja, abriu-se a possibilidade de assentar tanto os extrativistas tradicionais quanto os agricultores, desde que os últimos concordassem com as regras de uso mais restritas.

O instrumento de gestão dos PAEs é um contrato de direito real de uso não oneroso, firmado entre o Incra e a Associação de produtores e extrativistas do assentamento. O Incra reconhece somente uma Associação por assentamento. Um Plano de Uso e Gestão do assentamento é elaborado em comum acordo entre a Associação e o Incra, com participação do Ibama. Cabe à Associação dos assentados fazer com que todos cumpram as normas, que incluem regras de caça, área máxima para a lavoura e pecuária, regras para extração de madeira e produtos não-madeireiros, etc.

A divisão de parcelas em um PAE é diferente. No Acre, por exemplo, cada família tem direito a receber um módulo de 300 hectares. A regra dos 80% de manutenção de reserva legal não é aplicada neste tipo de assentamento. Os assentados em um PAE têm direito de desmatar até 10% da sua área (30 ha). Mas não podem desmatar mais que de 3% (0,9 ha) deste total por ano.

Teoricamente, a Associação é investida de poder para decidir quem pode ser aceito como morador. Os pedidos de assentamento devem ser feitos primeiro à Associação que os examina para verificar se o perfil do solicitante se encaixa nos objetivos do assentamento. Se isto acontece, a Associação os encaminha ao Incra para receberem um cartão de posse que os autoriza a se estabelecer.

No entanto, levantamentos de campo realizados em 2003 e 2004 (DRIGO, 2005) demonstraram que a Superintendência do Incra no Estado do Acre vinha fornecendo cartões de posse para alguns agricultores que acabavam por se instalar nos PAEs à revelia dos ocupantes tradicionais.

Em 1999, criou-se a modalidade de Projeto de Assentamento “Sustentável” (PDS). Da mesma forma que o PAE, o PDS destina-se às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades teoricamente de baixo impacto ambiental. O texto da portaria do Incra que cria esta modalidade (BRASIL, 1999, Portaria Incra nº 477) é explícito quanto à necessidade de participação do Ministério do Meio Ambiente e do Conselho Nacional dos Seringueiros na criação do PDS. O instrumento de concessão é também um contrato de direito real de uso firmado com a representação dos beneficiários que pode ser uma associação, uma cooperativa ou um condomínio de assentados.

Em um PDS a forma como a divisão de parcelas ocorrerá é definida entre os técnicos do Incra e os assentados. Em geral, se estabelece uma área de reserva florestal coletiva que corresponderia à 80% da área total do assentamento. O restante da área é dividido em lotes que cada família beneficiada irá receber.

Em tese, nos lotes seria permitida a supressão total de floresta para estabelecimento das atividades agropecuárias, caso assim o desejasse seu ocupante, pois a reserva legal florestal é coletiva. Sobre a área de reserva legal coletiva, os assentados têm o direito de propor um Plano de Manejo Florestal em bases comunitárias e executar a exploração madeireira e de produtos não-madeireiros. Estima-se que existam 85 projetos nesta categoria na Amazônia Legal (INCRA/SIPRA, 2007).

Finalmente, em 2003, foi criada a modalidade denominada Projeto de Assentamento Florestal (PAF). O objetivo principal da criação do PAF era implantar projetos em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária, especialmente aplicável à região norte. A identificação de áreas para estabelecimento do PAF deve ser feita de comum acordo entre o Incra e Ibama. Em relação aos potenciais beneficiários, as regras para estabelecimento do PAF são bem específicas:

[...] Os potenciais beneficiários desta modalidade de assentamento devem manifestar concordância em se dedicar às atividades florestais e à organização comunitária, devem também possuir uma ou mais das seguintes características: a) Experiência com atividade florestal de qualquer espécie; b) Experiência no cultivo de essências florestais; c) Experiência no beneficiamento de quaisquer produtos de origem florestal; d) Envolvimento em algum elo da cadeia produtiva do setor florestal como um todo. e) Ser titular ou descendente de populações tradicionais, que mantêm conhecimentos do extrativismo florestal [...] (BRASIL, 2006a, Portaria Incri nº 215).

Como os modelos anteriores, o contrato de concessão de direito real de uso é firmado com a organização que representa os beneficiários (associação, cooperativa ou condomínio). A portaria abre a possibilidade para que a exploração florestal aconteça em base comunitária, individual ou mista, a depender da decisão da cooperativa ou associação do PAF. Porém, o detentor dos direitos de exploração é sempre a organização comunitária. No caso da opção ser pela exploração em área individual, cada assentado recebe uma parcela individual que pode variar entre 150 e 300 hectares para executar atividades florestais. É permitida a supressão de até 10 hectares por família para o estabelecimento de culturas agrícolas. Até 2007 havia quatro projetos desta modalidade implantados na Amazônia Legal (INCRA/SIPRA, 2007).

Uma questão relevante no processo de criação de assentamentos é a facilidade com que o INCRA pode criar um projeto deste tipo, a partir da publicação de simples portaria, processo demasiado simples quando comparado ao processo de criação de uma unidade de conservação.

O mesmo padrão de estabelecimento de assentamentos – outrora observado ao longo de rodovias amazônicas como a BR 364 e a BR 222 - está em curso ao longo do eixo das rodovias Cuiabá-Santarém e Transamazônica, no Pará. A maioria (88%) dos assentamentos foi criada após 1995. É interessante notar que estes assentamentos, além de estarem associados às rodovias, se concentram no “Arco do Desmatamento”, região desmatada que ajudaram a criar, especialmente no Pará, Rondônia e Mato Grosso. Nas duas últimas três

semanas de 2006, 24 novos assentamentos foram criados na região da BR 163 (OLMOS et al., 2007).

A facilidade da criação, aliada à baixa qualidade dos estudos que embasam a adequação das áreas selecionadas para a ocupação e ao açodamento com que o Governo Federal aparentemente deseja mostrar números crescentes de assentados, leva a distorções como assentamentos sobrepostos a duas florestas nacionais e um parque nacional em dezenas de milhares de hectares ao longo da BR 163. Um estudo do IMAZON (BRANDÃO JR. e SOUZA JR., 2006) investigou o processo de desmatamento em assentamentos na Amazônia Legal criados entre 1970 e 2002, o que totalizava 1.354 projetos cobrindo 23 milhões de hectares de área e onde foram assentadas 231.815 famílias. Os dados do IMAZON apontaram um desmatamento de 11 milhões de hectares até 2004 em metade dos assentamentos. Este número correspondia na época a 15% do desmatamento total ocorrido na Amazônia no mesmo período.

3.2.2.1. Assentamentos *reformadores* e *não-reformadores*

É relevante a análise crítica que proporciona o estudo de GIRARDI (2008) sobre os resultados da política nacional de reforma agrária dos governos FHC e Lula. O autor classifica os modelos de assentamento decretados em *reformadores* e *não-reformadores*. O grupo dos assentamentos *não-reformadores* compreende aqueles cuja característica é o reconhecimento do direito do uso da terra aos beneficiários. Entre eles estão o reconhecimento da ocupação nas FLONAS, nos PAEs, nos PAFs, PDS, RDS, RESEX, todos de caráter ambiental e ainda os PAC e PIC: projetos de colonização de novas áreas. O centro da crítica do autor está em lembrar que com estes modelos o Estado não possibilita o acesso a terra, ele apenas

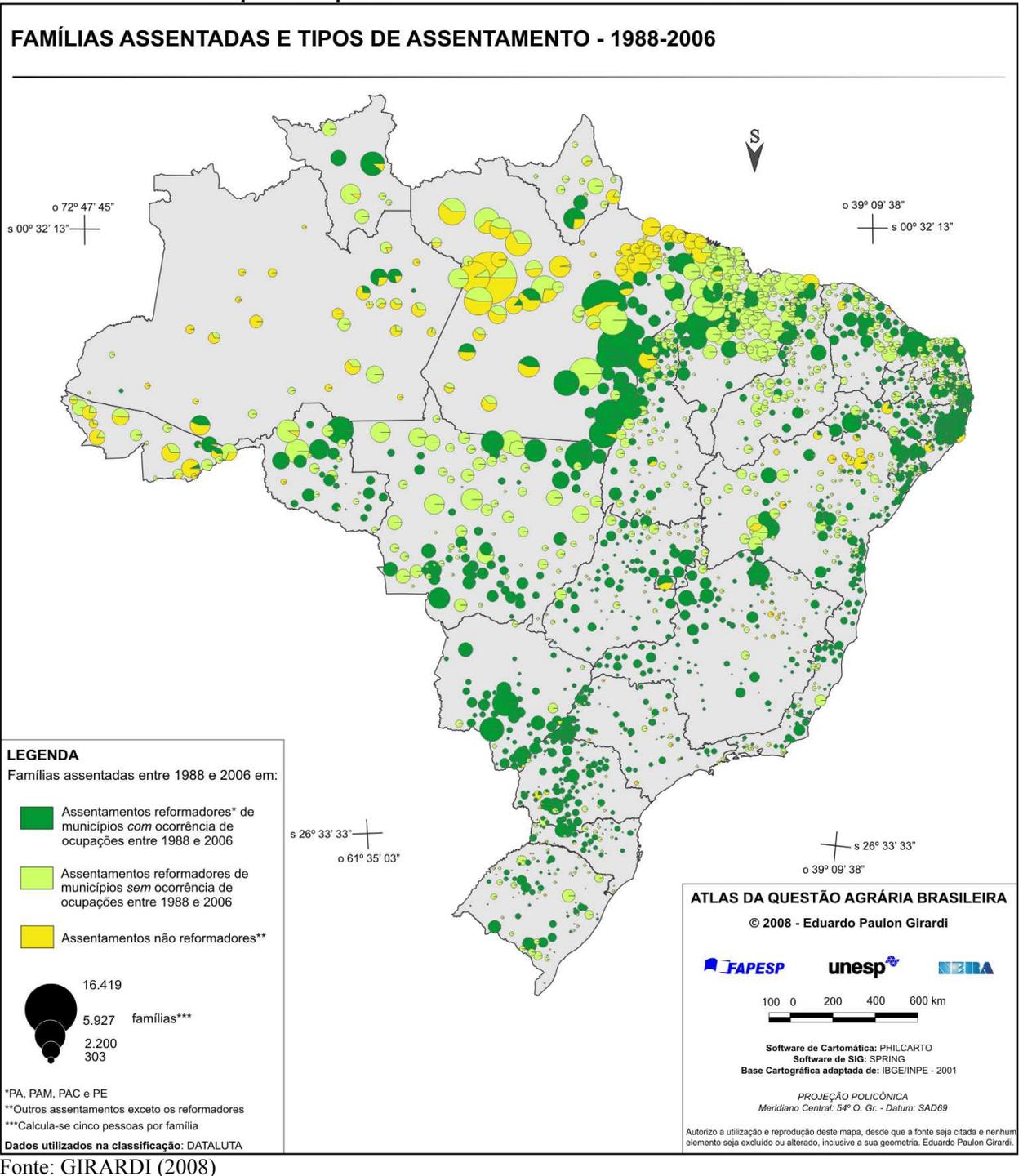
reconhece o direito de posse e uso. No caso deste tipo de assentamentos o campesinato se territorializa sem que haja a desterritorialização do latifúndio.

Reformadores seriam, segundo a classificação do autor, aqueles assentamentos onde as terras são arrecadadas geralmente a partir de desapropriação, o que representa o mais alto grau de reforma da estrutura fundiária possível na legislação brasileira atual. Através da criação desses tipos de assentamentos é cumprido o artigo 186 da Constituição e a estrutura fundiária é de fato desconcentrada. Com os assentamentos reformadores o campesinato se territorializa a partir da desterritorialização do latifúndio. O trabalho de GIRARDI (2008) traz uma cartografia destes assentamentos na Amazônia. O mapa 3 dispõe os dois tipos de assentamentos e evidencia a abrangência dos assentamentos *não-reformadores* na Amazônia.

Em sua pesquisa GIRARDI (2008) buscou quantificar a existência dos dois tipos de assentamentos. No primeiro mandato de FHC (1995-1998) a ênfase foi na criação de assentamentos *reformadores* (12 milhões de ha) contra 1,3 milhão de ha de *não-reformadores*, praticamente todos de caráter ambiental.

No primeiro mandato de Lula os dados dos assentamentos *reformadores* são muito próximos daqueles verificados no segundo mandato de FHC, ou seja, são da ordem de 5,8 milhões de ha. No entanto, a particularidade do primeiro mandato de Lula é a intensificação da criação de assentamentos *não-reformadores*, em especial os de caráter ambiental. Esses assentamentos correspondem, no primeiro mandato de Lula, a 21% dos assentamentos criados (1.800 projetos), 43% das famílias assentadas (141 mil famílias) e 80% da área total (23 milhões de ha, dos quais 22 milhões de ha são assentamentos de caráter ambiental).

Mapa 3. Os tipos de famílias e assentamentos entre 1988-2006



Já no segundo mandato de Lula, paralelamente à diminuição pela metade do número total de assentamentos criados e de famílias assentadas, houve **aumento da proporção dos assentamentos não-reformadores**, em especial dos de caráter ambiental (2,2 milhões de ha) contra seis milhões de hectares de *assentamentos reformadores*.

Por intermédio do mapa pode-se perceber que as regiões críticas para a política de concessões florestais (eixo da Rodovia BR 163 e região do Baixo Amazonas) são dominadas por estes assentamentos *não-reformadores*. No Nordeste do Estado de Rondônia, outro foco da política de concessões florestais, embora se registrem mais assentamentos reformadores, há também incidência da categoria *não-reformadores*.

3.2.2.2. Os riscos e oportunidades da exploração florestal em assentamentos

A classificação e cartografia dos assentamentos na Amazônia Legal, feita por GIRARDI (2008), auxiliam no entendimento das razões que levam a crer que esta política de reforma agrária pode significar maior perda de florestas e pode frear o estabelecimento de concessões florestais na escala desejada pela área florestal do governo brasileiro, tendo em vista os estoques florestais acessíveis aos madeireiros vis-à-vis a baixa capacidade de controle do manejo florestal praticados nos assentamentos.

Supondo-se que pelo menos 50% da superfície dos assentamentos da reforma agrária na Amazônia Legal brasileira estivessem cobertos de florestas, isto levaria a crer que cerca de 30 milhões de hectares estariam disponíveis para exploração florestal legal pelos próprios assentados ou por intermédio de contratos de parceria com empresas.

De fato, nos Estados do Acre, Pará e Amazonas, com incentivos governamentais, alguns assentados iniciaram nos anos 90 projetos de manejo florestal comunitário. Como explicitado acima, os Projetos de Assentamento Agroextrativista, de Desenvolvimento Sustentável e os Assentamentos Florestais foram concebidos para permitir esse tipo de investimento coletivo. Existem também iniciativas em Projetos Agrícolas (PAs) onde

agricultores assentados se reúnem para explorar suas áreas de reserva legal e comercializar a madeira destas áreas em conjunto²⁰.

No entanto, há quem enxergue riscos na proliferação de planos de manejo florestal em assentamentos da reforma agrária na Amazônia, principalmente aqueles feitos em parceria com empresas madeireiras. O problema da aliança entre alguns grupos de assentados e madeireiros ficou mais evidente em 2007, depois de uma denúncia da organização ambientalista Greenpeace que publicou um relatório denominado “Assentamentos de papel, Madeira de Lei” (GREENPEACE, 2007).

O relatório da ONG denunciava a criação de assentamentos pela Superintendência do Incra de Santarém “às pressas”, sem o licenciamento ambiental necessário e sem que os assentamentos apresentassem condições logísticas adequadas.

Segundo o Greenpeace, com as dificuldades criadas pelo Incra e Ibama para a apropriação de terras públicas e para a aprovação de planos de manejo florestal, as indústrias madeireiras passaram a olhar para os assentamentos como fonte de suprimento de madeira em terras com regularidade fundiária e encontraram uma possibilidade de "legalizar" suas atividades (GREENPEACE 2007, p.9).

Tais denúncias foram protocoladas no Ministério Público do Estado do Pará. Em setembro de 2009, o Ministério Público Federal já havia recomendado à Secretaria de Meio Ambiente do Pará, cancelar 57 Planos de Manejo e reavaliar outros 100.

Além da investigação feita pelo Greenpeace, outras fontes confirmam o problema dos assentamentos mal planejados na Amazônia, favorecendo a extração ilegal ou predatória de recursos madeireiros. SOARES (2008), perito federal agrário da Superintendência do Incra do Pará, afirma em artigo publicado na Revista da Geografia Agrária:

²⁰ Para uma análise dos projetos de manejo florestal comunitário na Amazônia ver MEDINA e POKORNI (2008) e DRIGO, PIKETTY e ABRAMOVAY (2009).

[...] A adequada inserção da variável ambiental nas ações de reforma agrária ainda é muito incipiente e tem habitado mais o campo do discurso do que o da prática. A agropecuária da grande maioria dos assentados está mais voltada ao paradigma da “moderna” agricultura, não direcionada aos preceitos da agroecologia; os assentados, em sua maioria, conhecem a legislação ambiental no que se refere às Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, mas têm ocorrido muito desmatamento e exploração de madeira ilegalmente; por vezes as instituições de assistência técnica estão sendo remuneradas, mas sem estarem prestando um serviço adequado; via de regra a situação econômica da maioria dos assentados é insatisfatória, o que gera pressão sobre os recursos naturais e compromete a viabilidade econômica da Política de Reforma Agrária; a maioria dos projetos antigos ainda permanece sem a licença ambiental, como também a maior parte dos assentamentos criados após a Resolução CONAMA 289 não foram licenciados [...] (SOARES 2008, p.146)

Durante o trabalho de campo desta pesquisa, foram entrevistados agricultores assentados na região da Rodovia Transamazônica e habitantes de comunidades ribeirinhas, na região do Baixo Amazonas, no Estado do Amazonas, próxima à divisa com o Estado do Pará. Tanto as lideranças sindicais quanto os agricultores, individualmente, confirmam o interesse dos madeireiros em firmar parcerias para extrair a madeira dos seus lotes ou simplesmente comprar os “créditos” em madeira.²¹

É importante ressaltar que nem todas as parcerias entre empresas madeireiras e grupos de agricultores assentados ou de extrativistas são desonestas e predadoras. O problema é que a vulnerabilidade dos assentamentos leva os agricultores a aceitar qualquer contrato e a não valorizar o recurso florestal.

Na região da Transamazônica, por exemplo, os agricultores assentados muitas vezes aceitam a oferta dos madeireiros porque esperam comprar, com o dinheiro da venda da madeira de seus lotes, um lote urbano nas sedes dos municípios onde sabem que poderão contar com transporte, serviços de educação e saúde.

²¹ Isto significa, na prática, comprar a autorização de exploração que determina o volume total de madeira que poderá ser extraído em um plano de manejo em determinada área. Os madeireiros que compram as guias florestais de projetos de assentados, por vezes, usam-nas para extrair madeira de outras localidades sem atender qualquer critério ambiental e sem ter um plano de manejo aprovado para estas áreas.

3.2.3. As áreas públicas destinadas e não-destinadas na Amazônia

Segundo as fontes (ISA, 2009, BRITO e BARRETO, 2009) a Amazônia Legal possui, aproximadamente, 97 milhões de hectares²² ocupados por Unidades de Conservação (UCs), federais e estaduais. As Terras Indígenas se estendem por uma área de cerca de 108 milhões de hectares. Na categoria de UCs estão incluídas as Áreas de Proteção Integral, as Florestas Nacionais (FLONAS) e as Florestas Estaduais (FLOTAS), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Extrativistas (tabela 3.10). Toda esta superfície é de domínio do Estado brasileiro.

Tabela 3.10
Áreas públicas arrecadadas e destinadas para conservação e áreas públicas supostamente com florestas arrecadadas e não destinadas na Amazônia Legal

Tipos	Superfície (em milhões de ha)	% sobre área total terrestre ~360 milhões ha
Áreas de Proteção Integral (federais e estaduais)	44.624.651	12%
Florestas Nacionais e Estaduais	28.256.066	8%
RDS	10.715.809	4%
RESEX	13.381.046	3%
Terras Indígenas	108.720.108	30%
SUB TOTAL	205.697.680	
Áreas públicas com florestas arrecadadas pela União ou Estados, mas não destinadas ainda	35.000.000	9,65%
SUBTOTAL 2	35.000.000	
Áreas que não foram ainda mapeadas e não estão nem arrecadadas nem destinadas, segundo o SFB pertencem em geral aos Estados e podem estar ocupadas por privados ou assentamentos da reforma agrária	sem estimativa oficial, deduz-se que sejam ~120.000.000	33%
TOTAL	360.697.680	99,65%
Elaborado pela autora com base no cruzamento de diversas fontes : ISA (2009), BRITO et al. (2008) e SFB (2009)		

²² Este número não inclui as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Especial Interesse Ecológico e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Excluíram-se estas áreas do cálculo porque as duas primeiras possuem áreas públicas e privadas e a terceira se constitui em áreas privadas somente.

A preparação de um sistema de unidades de conservação no Brasil teve início ainda em 1976, em um trabalho denominado “Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia”, que fundamentou a elaboração do Plano do Sistema Nacional de Unidades de Conservação do Brasil, publicado entre 1979 e 1982 (MERCADANTE, 2001).

Este documento propunha a criação de Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Florestas Nacionais na região amazônica, em áreas descartadas pelos projetos econômicos planejados. De fato, entre 1979 e 1985, foram criados, somente na Amazônia, quatro Parques Nacionais, cinco Reservas Biológicas e onze Estações Ecológicas, totalizando 20 unidades de conservação de proteção integral nessa parte do país, ou 9,7 milhões de hectares (BARRETO FILHO, 2001).

Em 1988, ano da promulgação da Constituição em vigor, o governo federal encomendou uma avaliação crítica das unidades de conservação existentes no país, bem como a elaboração de um anteprojeto de lei visando instituir um sistema nacional de unidades de conservação (MERCADANTE, 2001). No dia 19 de julho de 2000 foi publicada a Lei nº 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

O sistema separa as unidades de conservação em dois grupos: i) as **unidades de proteção integral**, cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, e ii) **as unidades de uso sustentável**, que objetivam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais existentes em seu interior (para uma descrição das categorias e sub-categorias das UCs no Brasil consultar Apêndice D)²³.

Do ponto de vista da posse e do domínio da terra, as unidades de proteção integral são de domínio público e não admitem a presença de populações humanas, exigindo, por isso, a desapropriação das terras privadas existentes em seu interior. As populações que ali residirem

²³ Para se aprofundar nas questões e discussões teórico-metodológicas que envolvem a seleção de áreas para a criação de UCs, seu processo de instituição, manejo e os aspectos econômicos de sua manutenção consultar também MORSELLO (2001).

deverão ser re-assentadas em novo local. As categorias Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre admitem áreas privadas em seu interior, desde que seja possível compatibilizar os usos privados com os objetivos de preservação descritos na lei – caso contrário, devem ser desapropriadas pelo poder público.

Dentro do grupo de unidades de uso sustentável as categorias Área de Proteção Ambiental e Área de Relevante Interesse Ecológico são constituídas por terras públicas e privadas. As Reservas Particulares do Patrimônio Natural são constituídas por áreas privadas.

Entre as UCs de uso sustentável, aquelas mais relevantes para a produção florestal, seja de produtos madeireiros ou não-madeireiros, são as Reservas Extrativistas (RESEX) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). Elas podem ser habitadas e ter seus recursos explorados por populações locais, que devem assinar um contrato de concessão real de uso com o órgão gestor da unidade. A RESEX surge em decorrência da reivindicação dos seringueiros do Estado do Acre. Sua implantação é acelerada com a morte de Chico Mendes. Até outubro de 2009, as RESEXs somavam 60 unidades e se estendiam por cerca de 13 milhões de hectares. O órgão gestor das RESEXs é o Incra. A RESEX é considerada um tipo de assentamento alternativo.

A figura da RDS aparece pela primeira vez como uma iniciativa do governo do Estado do Amazonas, em 1996.²⁴ Apenas em 2002 esta modalidade é incorporada ao SNUC. Estima-se que existem dezenove RDS na Amazônia Legal Brasileira, perfazendo uma área de 10 milhões de hectares (ISA 2009, ALEGRETTI, 2009). Portanto, as RDS e as RESEXs podem ser consideradas as primeiras experiências de concessões comunitárias existentes no Brasil.

No modelo da RESEX e da RDS, espera-se que a comunidade desempenhe um papel relevante. A gestão dessas unidades cabe ao Conselho Deliberativo (e não apenas Consultivo),

²⁴ A primeira RDS é a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Mamirauá, localizada em Tefé no estado do Amazonas. Sua gestão até 2009 era acompanhada de perto pelo WWF-Brasil.

composto por representantes do poder público (federal ou estadual), de organizações não governamentais e das populações residentes na área.

O “Plano de Manejo”, como definido pelo art.2º inciso XVII da Lei do SNUC, é o “documento técnico” pelo qual se estabelece o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. Este plano deve, obrigatoriamente, ser aprovado pelo Conselho Deliberativo. É importante ressaltar que este instrumento não é um Plano de Manejo Florestal. A palavra “manejo” surge ali como sinônimo de gestão, portanto com significado muito mais amplo.

Está previsto o direito de desmate para introdução de pastagens e agricultura de subsistência pelos ocupantes. Mas há limites. Nas RESEXs a permissão de desmate é de até 10% do total da área ocupada por família. Este índice parece pequeno, mas não é, pois nestas reservas a área de cada família pode chegar a trezentos hectares. O manejo florestal de produtos madeireiros está sujeito as mesmas regras das propriedades privadas. Ou seja, os extrativistas devem elaborar e aprovar um Plano de Manejo Florestal para explorar os recursos madeireiros.

3.2.3.1. As Florestas Nacionais: o espaço “natural” para concessões florestais

A compreensão do que motivou a criação das Florestas Nacionais é relevante para este trabalho devido à sua relação com o estabelecimento das concessões florestais. Com a criação do Programa Nacional de Florestas (PNF) em 2000, a criação de Florestas Nacionais e Estaduais foi definida como uma ação estratégica para ocupar de forma “sustentável” o espaço, diante da percepção de que os pequenos, médios e grandes posseiros vinham tomando

posse de terras ao longo das estradas (sobretudo da Rodovia BR 163) para o estabelecimento de projetos agropecuários (VERÍSSIMO et al., 1992).

A aliança entre posseiros e madeireiros sempre foi benéfica para ambos. Os madeireiros conseguiam acesso ao valioso recurso madeireiro e os posseiros “limpavam” a terra para o estabelecimento das pastagens. O governo brasileiro decidiu que era necessário organizar e controlar a exploração madeireira. Uma medida era criar e implantar as Florestas Nacionais e Estaduais, permitindo seu uso para a produção madeireira controlada e regulada (SCHNEIDER, ARIMA, VERÍSSIMO, 2000).

Enquanto as categorias de RESEX e RDS podem ser consideradas tipos de concessões florestais comunitárias, as Florestas Nacionais (FLONAS) se destinam ao “uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e à pesquisa científica”. No entanto, as unidades dessa categoria, existentes especialmente na Amazônia, exibem situações semelhantes às de Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Elas foram criadas com populações tradicionais, agricultores e até fazendeiros ocupando e produzindo em seu interior. Algumas destas comunidades combinam o extrativismo com outras formas de produção, como a agricultura em pequena escala. Para as comunidades o direito de praticar a agricultura está lastreado em termos de compromisso, assinados entre os comunitários e o órgão gestor das FLONAS, e nos planos de manejo, quando eles existem²⁵. Os fazendeiros teriam de deixar as áreas e ser indenizados pelas benfeitorias, caso elas existissem.

Entre 2005 e 2006 o Ibama, então órgão gestor federal das Florestas Nacionais²⁶, e a organização não-governamental WWF-Brasil, realizaram uma análise da efetividade da gestão de 246 unidades de conservação. Entre elas foram analisadas 116 unidades

²⁵ Segundo a Lei nº 9.985/00, que instituiu o SNUC, as unidades de conservação devem ter um plano de manejo abrangendo a área da unidade, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, devendo ainda incluir medidas para “promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas” (artigo 27). Esse artigo assegura “ampla participação da população residente” na elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação de uso sustentável.

²⁶ A partir de 2007 (Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007) criou-se o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade. Cabe ao órgão a gestão das unidades de conservação federais. Com a reforma administrativa, o Ibama ficou com as atribuições de fiscalização e não mais de gestão.

pertencentes ao grupo de proteção integral e 130 unidades pertencentes ao grupo de uso sustentável. O estudo cobriu todos os biomas e Estados brasileiros. Os resultados foram publicados em maio de 2007 sob o título “Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil”.

Na Amazônia Legal, especificamente, foram avaliadas vinte e uma Florestas Nacionais. Duas FLONAS, selecionadas em 2007 e 2008 pelo Serviço Florestal Brasileiro para as primeiras concessões florestais, estavam incluídas nesta amostragem. Foram elas, a FLONA do Jamari em Rondônia (decretada em 1984) e a FLONA Saracá-Taquera no Estado do Pará (decretada em 1989).

Em geral, as conclusões do estudo não foram boas. Em metade das FLONAS analisadas na Amazônia a efetividade da gestão foi considerada como baixa. Os gerentes destas áreas apontavam a dificuldade de conter a pressão externa exercida por madeireiros em busca do valioso recurso florestal existente no interior das florestas públicas. A dificuldade para monitorar as áreas e aplicar a legislação também foi recorrente nos relatos dos gestores ouvidos na pesquisa. A falta de Planos de Gestão e, em algumas delas, a falta do Conselho Gestor constituído, fragilizava a gestão. A consequência imediata da falta destes dois instrumentos era a impossibilidade de definir quais atividades econômicas poderiam ser de fato permitidas no interior da FLONA e quais os usuários legítimos seriam reconhecidos (BRASIL e WWF-BRASIL, 2007).

A revisão de outro documento oficial, o Relatório da Avaliação 2005 do Plano de Ação de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia – PPCDAM - (BRASIL, 2005) revela que estas mesmas fragilidades já haviam sido diagnosticadas dois anos antes do estudo do WWF. Em relação à FLONA Bom Futuro em Rondônia o relatório do PPCDAM era explícito:

[...] o planejamento operacional e fase inicial de execução do Plano não contemplaram suficientemente as demandas para a consolidação de unidades de conservação existentes na Amazônia, por meio de iniciativas como a elaboração, revisão e implementação de planos de manejo, fiscalização e gestão de recursos naturais em áreas de entorno. Em áreas como a FLONA Bom Futuro em Rondônia, a quase inexistência de ações de implantação de unidades de conservação, ao longo dos anos, tem contribuído para situações irregulares em estágio avançado, envolvendo o desmatamento, grilagem de terras públicas, ocupações por posseiros e exploração madeireira ilegal. [...] “(BRASIL 2005, p.15)

Dois anos depois, em 2007, nova avaliação das ações do PPCDAM apontava os avanços na demarcação de novas unidades de conservação²⁷, mas também os mesmos problemas encontrados pela equipe de consultores do WWF. Desta forma, apesar das metas anunciadas e das expectativas, estas avaliações indicavam que seria pouco provável que o Serviço Florestal Brasileiro conseguiria cumprir suas metas se os investimentos que aumentassem a efetividade das FLONAS na Amazônia Legal não fossem realizados.

Ainda em 2007, o Tribunal de Contas da União (TCU) produziu o Relatório de Auditoria Operacional nº 19.720 avaliando a gestão governamental na Amazônia, tomando por base as metas fixadas no PPCDAM (TCU, 2007). A fim de analisar o adequado repasse de recursos orçamentários, os auditores buscaram identificar se os recursos financeiros destinados às unidades do Instituto Chico Mendes na região amazônica eram proporcionais ao destinado às demais unidades da Federação, considerando o total nacional. Para tanto, selecionaram-se duas ações do Programa Áreas Protegidas do Brasil (Projeto Arpa), contidas no Plano Plurianual 2004 – 2007: i) as ações de ‘Gestão de Unidades de Conservação Federais’ e ii) ações de ‘Adequação da Infra-estrutura para Uso Público em Unidades de Conservação Federais’.

²⁷ No período de 2004 a 2007, foram criadas, no âmbito do Projeto Arpa, 25 unidades de conservação na Amazônia, sendo 17 federais, conforme informações da coordenação do programa. Além da criação e da consolidação das unidades de conservação, o Arpa também prevê o estabelecimento de um fundo fiduciário (Fundo de Áreas Protegidas - FAP), gerido pelo Funbio, cujo rendimento será utilizado para financiar a administração e a proteção dessas áreas.

Os resultados da auditoria do TCU apontaram que em relação à ação de “Gestão de Unidades de Conservação Federais” foram repassados pouco mais de dois milhões de reais dos dezenove milhões de reais previstos para os Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia e Roraima. Considerando-se que a Amazônia Legal detém 37% do total de unidades do ICMBio e possui uma área de mais de 50 milhões de hectares de unidades de conservação federais, pode-se concluir que não houve uma distribuição proporcional dos recursos.

Esses recursos se destinavam à implantação das ações necessárias para a consolidação das Unidades de Conservação e poderiam ter melhorado o quadro de fragilidade diagnosticado tanto pelo WWF-Brasil quanto pelo próprio Ministério do Meio Ambiente. Segundo as conclusões do TCU, tais indicadores demonstravam que as UCs da Amazônia em 2007:

[...] ainda dependiam sobremaneira de recursos externos, viabilizados por meio do Programa Arpa (Programa Áreas Protegidas da Amazônia), para sua gestão. Todavia, considerando que esse Programa atende a onze UC's federais, pode-se concluir que a região não tem recebido da União o mesmo tratamento que as demais regiões do país, no que se refere à distribuição de recursos financeiros [...] (TCU, 2007, p.53).

Em conclusão, as áreas de FLONAS que seriam os primeiros espaços reservados para a implantação das concessões florestais, apresentavam muitas deficiências de gestão e não estavam ainda consolidadas.

3.2.3.2. Os entraves para a consolidação das Unidades de Conservação

Ainda que não existam dados globais disponíveis sobre o percentual de unidades de conservação federais com pendências fundiárias e problemas de demarcação, a demora em regularizar as UCs é entendida um dos maiores entraves à sua efetiva implantação e gestão. A demarcação física e a regularização fundiária das unidades de conservação federais são,

atualmente, abordadas como parte de um processo que o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio) classifica como “consolidação territorial”, e que, inclusive, ensejou a formulação de um programa específico - o Programa de Consolidação Territorial de Unidades de Conservação (PCTUC), iniciado em 2006.

A demarcação de unidades de conservação, assim como a demarcação de imóveis rurais no Brasil, é regulada pela Lei nº 6.015, a Lei de Registros Públicos, que especifica a metodologia, o nível de precisão e os equipamentos necessários para demarcar imóveis rurais (BRASIL, 1973).

O trabalho de demarcação física é antecedido pela elaboração de um plano de trabalho que leva em conta não apenas a descrição dos limites da área protegida, contida no memorial descritivo, mas também informações como os pontos mais suscetíveis a pressões externas, a localização de linhas secas, as condições do relevo, entre outras.

Com o plano em mãos, os técnicos executam a demarcação no terreno com dois objetivos: a) caracterizar fisicamente a área, em cumprimento à lei, e b) implantar medidas que resultem em reforço à proteção dos limites, como sinalização ou mesmo a delimitação de limites identificados como vulneráveis. É o que os técnicos denominam “demarcação como fator de proteção”. A falta de demarcação física nas unidades federais afeta principalmente aquelas criadas em décadas passadas e resulta de imprecisões na descrição dos limites que impedem o “fechamento” da poligonal da área.

Embora seja somente o primeiro passo rumo à consolidação e a intensidade do impacto dessa situação varie de acordo com o contexto da unidade, essa situação acaba comprometendo a execução de medidas essenciais para a consolidação da unidade. Primeiro, ela dificulta a correta identificação dos imóveis particulares passíveis de desapropriação. Em segundo lugar, ela traz insegurança a processos de licenciamento, autorização de desmatamento ou outros que envolvam imóveis situados no entorno das unidades.

Outros problemas da falta de demarcação são: i) ela fragiliza as ações de proteção e fiscalização, impedindo processos contra invasores das unidades; ii) compromete a elaboração de planos de manejo, de pesquisa e de outros estudos relevantes para a implantação da unidade (IBAMA, 2006).

Em síntese, a falta de demarcação física debilita a proteção e a própria gestão da área e acirra conflitos com atores envolvidos no problema, já que seus limites não ficam claros nem para a sociedade nem para o órgão gestor.

A regularização da situação fundiária das UCs federais envolve, basicamente, pendências de dois tipos: a) proprietários privados com documentação legalizada e b) pessoas ou comunidades que têm a posse, mas não possuem títulos de propriedade (SOARES, BENSUSAN e FERREIRA NERO, 2002, p.13-14).

No primeiro caso, a regularização fundiária se dá fundamentalmente pela aquisição dos imóveis incidentes sobre a unidade, solução que ao longo dos anos tem esbarrado na insuficiência de recursos financeiros, resultando em um grande passivo para o órgão gestor federal.

Para o segundo tipo de pendência, a legislação em vigor admite, no caso de pequenos posseiros, populações tradicionais e agricultores familiares, a presença temporária no interior das unidades, de forma regulada por termo de compromisso, assinado entre o gestor da unidade e as populações residentes. Essa situação pode ser mantida até que o poder público adote medidas para re-assentar estas pessoas, por meio de programa de reforma agrária. O poder público deve também indenizar os ocupantes por benfeitorias, segundo cada caso (SOARES, BENSUSAN e FERREIRA NERO, 2002, p.18-20).

Além dessas duas classes de problemas, o governo enfrenta a questão da “dupla afetação”, decorrente da implantação de políticas que resultaram na sobreposição entre

unidades de conservação e outras terras públicas, como áreas indígenas, assentamentos de reforma agrária ou terras reconhecidas como de comunidades remanescentes de quilombos.

3.2.3.2.1. Os custos da consolidação

Como assinalado, a viabilidade de uma unidade de conservação, seja ela uma área protegida ou uma unidade de uso sustentável, não se encerra com sua instituição. É necessário um manejo ativo, que exige recursos monetários. Situação crônica de escassez de recursos é o panorama comum na maioria das unidades de conservação de países “pobres”. Para a África e países da América do Sul está é ainda uma realidade. O aporte de recursos varia de ano a ano. Sob estas condições muitas unidades de conservação instituídas legalmente, não estão submetidas à gestão de fato, sendo conhecidos como os “parques de papel” (MORSELLO, 2001)

Um estudo encomendado ao Funbio (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade) pelo ICMBio (MUANIS, 2009) levantou os custos de consolidação das Unidades de Conservação. A autora executou uma análise dos gastos realizados entre 2005 e abril de 2008 em 51 UCs federais localizadas na Amazônia. Uma das conclusões do estudo foi que os custos de manutenção são crescentes à medida que as unidades vão se consolidando e variam de acordo com a categoria da UC, sua localização e pressões antrópicas às quais está submetida.

Existem 304 unidades de conservação federal no Brasil. Deste total, 132 unidades estão na Amazônia (ISA, 2009). As FLONAS na Amazônia somam 32 unidades. Segundo MUANIS (2009), seriam necessários investimentos em torno de R\$ 700 milhões para consolidar todas as unidades de conservação brasileiras.

Segundo a autora, uma unidade de conservação sem visitação e com investimentos constantes leva em média quatro anos para se estruturar, e são necessários aproximadamente R\$ 3,3 milhões, desconsiderando os gastos com regularização fundiária. Conforme estimado no estudo de MUANIS (2009), o custo médio da consolidação de uma unidade de conservação é de aproximadamente R\$ 330 mil/ano ou cerca de R\$ 1,3 milhão em quatro anos.

Por outro lado, o orçamento geral do ICMBio é de R\$ 312 milhões, sendo R\$ 165 milhões referentes a pessoal e encargos. Assim, R\$ 147 milhões são direcionados a investimentos e despesas correntes. Segundo os levantamentos da autora, de janeiro a outubro de 2008, foram executados apenas 30% do previsto (R\$ 44 milhões). Assim, o estudo avaliou a oportunidade de estruturar uma estratégia para o uso dos recursos do orçamento a partir desta realidade, elevando a participação das fontes de arrecadação própria. O esforço necessário para a captação de recursos potenciais orçamentários não é homogêneo. A autora recomendou:

[...] que sejam concentrados os esforços na ampliação das fontes de arrecadação própria, tais como:

- a) Cobrança de multas, por meio de melhoria dos processos administrativo e jurídico.
- b) Cobrança de taxas de visitação e concessões, com o estabelecimento de uma política de crédito, reajustes de ingressos, participação nos lucros e riscos pelo gestor da UC, aporte de serviços complementares pelo concessionário, melhor distribuição das receitas geradas entre as unidades e o sistema.
- c) Ampliação das concessões florestais nas Florestas Nacionais [...] (MUANIS, p.48).

Há pelo menos dois problemas com este conjunto de recomendações. Em primeiro lugar a baixa execução do orçamento do ICMBio destinado à consolidação das UCs mostra que o problema não é, necessariamente, falta de recursos, mas o planejamento e negociação de sua execução. A previsão de recursos para todos os programas de governo no Orçamento da União não quer dizer que o dinheiro será realmente liberado e sua liberação depende ainda de processos burocráticos dentro dos órgãos que tem prazo determinado para fazê-lo.

Por exemplo, o orçamento é negociado no mês de julho de cada ano para valer para o ano seguinte. A liberação dos recursos se inicia, geralmente no mês de março e tem de ser executado até novembro, senão os valores se perdem e tem de ser renegociados para o próximo ano. Ou seja, o funcionamento da burocracia estatal brasileira dificulta a execução do Orçamento da União e exigiria muito mais planejamento dos órgãos públicos.

Outro problema é a recomendação de acelerar as concessões. O estabelecimento de concessões depende da consolidação. Ou seja, o ICMbio pode recuperar este valor depois com a participação no resultado econômico das concessões, mas terá de investir para liberar as FLONAS e APAs.

3.2.4. Os povos indígenas brasileiros e seus direitos sobre florestas

Como foi mostrado no início desta segunda parte, as Terras Indígenas na Amazônia Legal ocupam cerca de 108 milhões de hectares. A definição de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios encontra-se no parágrafo primeiro do artigo 231 da Constituição Federal: são aquelas "por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições". O artigo 20 da Constituição estabelece que essas terras integram os bens da União, sendo reconhecidos aos índios a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas naturais nelas existentes (BRASIL,1988).

Por força da Constituição, o Poder Público está obrigado a promover tal reconhecimento. Sempre que uma comunidade indígena ocupar determinada área, nos moldes do artigo 231, o Estado terá que delimitá-la e realizar a demarcação física dos seus limites. A própria Constituição estabeleceu um prazo para a demarcação de todas as Terras Indígenas

(TIs): cinco de outubro de 1993. Contudo, isso não ocorreu, e as TIs no Brasil se encontram em diferentes situações jurídicas (ISA, 2009) ²⁸.

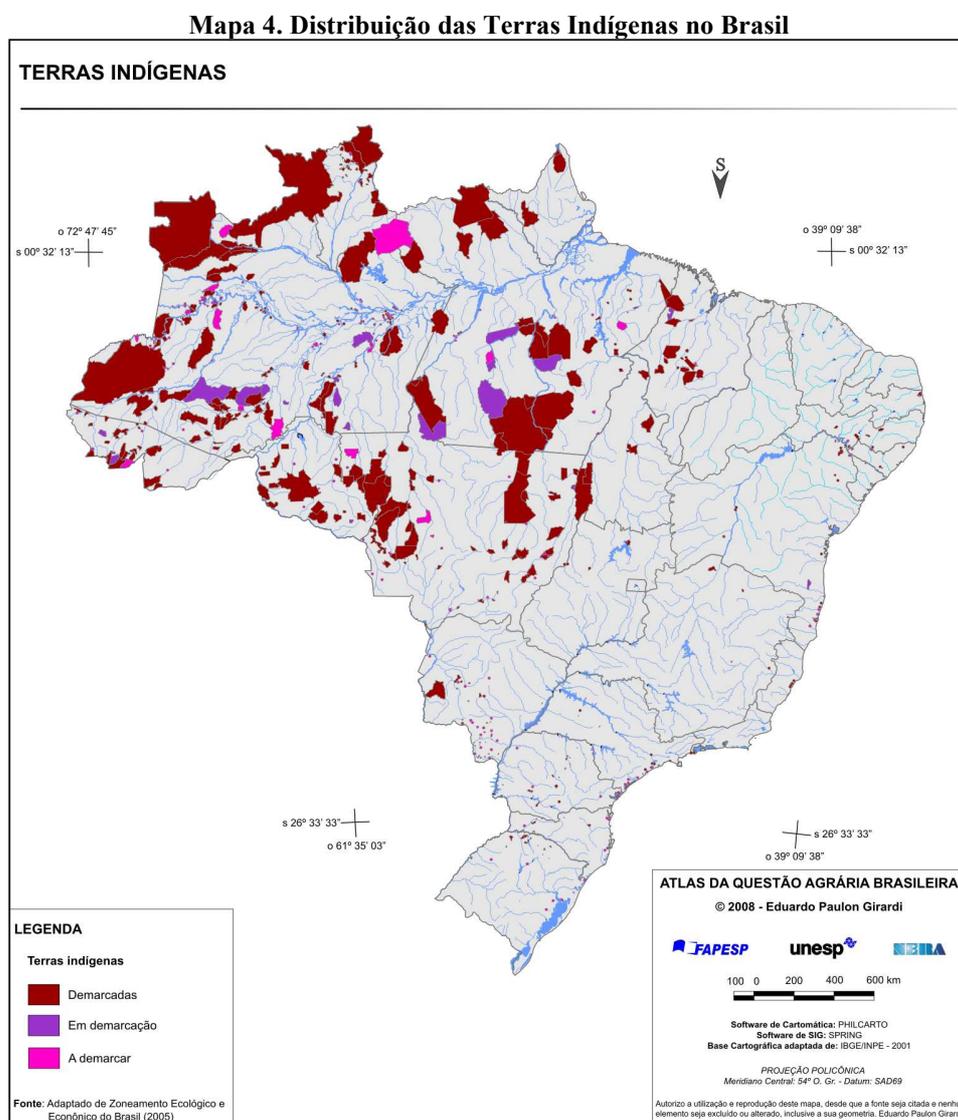
No âmbito do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), as terras indígenas e as terras de comunidades remanescentes de quilombos são consideradas áreas protegidas. Porém, não são unidades de conservação, já que, segundo a legislação em vigor, apenas as 12 categorias de manejo estabelecidas pelo SNUC têm esse status (ver Apêndice D para uma lista completa das categorias do SNUC).

Os dados disponíveis sobre o número e a área coberta pelas Terras Indígenas no Brasil até o final de 2009 eram ligeiramente divergentes. Segundo a Funai, órgão indigenista oficial, há no Brasil 611 terras indígenas abrangendo uma área de 105 milhões hectares. De acordo com o Instituto Socioambiental (ISA) – organização da sociedade civil que há 25 anos monitora a situação jurídica das terras indígenas com base em atos publicados no Diário Oficial da União -, há 596 terras reconhecidas como indígenas pelo Estado brasileiro, o que equivale aos, aproximadamente 108 milhões de hectares, citados. Segundo os dados do ISA as terras indígenas ocupam 12,8% do território brasileiro e, embora se distribuam por quase todo o país, 98% da extensão total dessas terras está localizada na Amazônia Legal.

O número de terras indígenas demarcadas sofreu um incremento a partir de 1996, quando foi iniciada a implantação do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL). Componente do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, o PPTAL forneceu à Funai recursos técnicos e financeiros para dar conta do passivo envolvendo a demarcação de terras indígenas no país. Até dezembro de

²⁸ Nos últimos dias de 2009, um decreto do presidente Lula criou nove terras indígenas adicionais no Brasil, abrigando cerca de sete mil índios de 29 etnias diferentes, e abrangendo mais de 50 mil quilômetros quadrados. A maior das terras indígenas é a TI Trombetas Mapuera, no Amazonas, com quase 40 mil quilômetros quadrados, quase o dobro da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (RR), objeto de disputa no Supremo Tribunal Federal (STF) durante o ano de 2009.

2006 o Projeto viabilizou a demarcação de 97 terras indígenas na Amazônia Legal, o equivalente a 38 milhões de hectares - pouco mais de um terço da extensão total das terras indígenas na região (FUNAI E PPG-7, s/d).



Fonte: GIRARDI (2008)

Na região amazônica denominada “arco do desmatamento” – onde estão os municípios que apresentam as maiores taxas anuais de desmatamento – as Terras Indígenas funcionam como uma barreira à especulação fundiária e à conversão da cobertura florestal em pastagens e cultivos agrícolas. Estudo publicado em 2006 concluiu, baseando-se na análise de imagens de satélites de diferentes categorias de unidades de conservação e Terras Indígenas da

Amazônia brasileira, que as TIs são especialmente importantes para prevenir desmatamentos em larga escala em áreas de avanço da fronteira agrícola (NEPSTAD et al., 2006).

Apesar de sua importância para o controle do desmatamento, a proteção e o controle territorial das Terras Indígenas é uma questão crítica para vários povos indígenas do Brasil, que têm seu patrimônio natural afetado pela presença de intrusos – processo que, muitas vezes, tem participação de indivíduos indígenas, cooptados pelos invasores. Constitucionalmente, o Estado brasileiro é responsável por assegurar proteção às Terras Indígenas e aos recursos nelas existentes. O atendimento dessa demanda compete ao órgão indigenista federal, a Funai e, de forma geral, é realizado rotineiramente pelas exíguas equipes alocadas nos postos instalados nas próprias TIs. Porém, o próprio governo reconhece a fragilidade do controle²⁹:

[...] há terras em que as invasões se processam com frequência, face às dificuldades enfrentadas pelas equipes locais para realizarem ações de proteção eficazes. Nessas situações, quando a invasão atinge um nível crítico, são organizadas operações especiais, de custos elevados, envolvendo forças policiais [...] (BRASIL, 2007d, p.79).

3.2.4.1. Os direitos indígenas aos recursos florestais

Em fevereiro de 2007 foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais cujo principal objetivo é “promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no

²⁹ Infelizmente não foram encontrados estudos sobre os custos de proteção das Terras Indígenas. Os antropólogos e técnicos de organizações não-governamentais afirmam que o custo é muito variável de TI para TI, dependendo de vários fatores como a localização, grau de ocupação no entorno, etc. Porém, um documento de planejamento da Comissão da Coordenação de Proteção às Terras Indígenas revela que uma operação de 10 dias, envolvendo dez pessoas, entre elas, funcionários da Funai, indígenas e policiais e que percorreria 100 km de rio em ações de fiscalização custava em 2008 cerca de R\$ 10.600,00, ou seja, cerca de R\$ 106,00/km. Documento disponível em: http://www.funai.gov.br/ultimas/informativos/daf/cpti/2008/arquivos/Programa%20Anual_Instrucional%20e%20Modelo.pdf. Consulta em 20 de janeiro de 2010.

reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, e culturais” (BRASIL, 2007a, artigo 2º).

Conforme informa Juliana Santilli, Promotora de Justiça do Distrito Federal e colaboradora do Instituto Socioambiental, o conceito jurídico de usufruto exclusivo é fundamental à compreensão da legislação que regula a exploração dos recursos naturais das Terras Indígenas. Segundo o Código Civil, Art. 713, o usufruto é o "direito real de fruir as utilidades e frutos de uma coisa", e o usufruto estende-se aos acessórios da coisa e seus acrescidos (Art. 716).

De acordo com o Art.718 do Código Civil, "o usufrutuário tem direito à posse, uso, administração e percepção dos frutos". O Estatuto do Índio em vigor (BRASIL, 1973a, Lei 6.001) estabelece a seguinte definição do usufruto indígena:

[...] Art. 24 – O usufruto assegurado aos índios ou silvícolas compreende o direito à posse, uso e percepção das riquezas naturais e de todas as utilidades existentes nas terras ocupadas, bem assim ao produto da exploração econômica de tais riquezas [...] (BRASIL, 1973a).

O direito de usufruto exclusivo, assegurado constitucionalmente aos índios, implica que estes podem tirar dos recursos naturais de suas terras todos os frutos, utilidades e rendimentos possíveis, desde que não lhe alterem a substância ou comprometam sua sustentabilidade. Os índios não podem alienar a terceiros o seu direito de usufruto. Segundo Juliana Santilli, isto não significa, entretanto, que estejam obrigados a gozar direta e imediatamente de seus bens, ou que não possam fazer parcerias ou ser assessorados por terceiros em projetos que visem a exploração de seus recursos naturais.

Em relação à exploração de produtos não-madeireiros, MARCONDES DE FARIA (2007) proporciona um apanhado de algumas das experiências mais importantes em desenvolvimento na Amazônia. O autor analisou, especificamente, a experiência dos índios Arawaté, habitantes da Terra Indígena Araweté na região da Terra do Meio, no Estado do

Pará. Este grupo coleta diversos produtos não-madeireiros. O principal produto é a castanha do Brasil, comercializada com uma única cooperativa. Os resultados da pesquisa mostraram que a renda obtida com a comercialização do produto era ainda muito sazonal. A pesquisa apontou ainda o risco dos Araweté envolverem-se em atividades como a extração de ouro.

A exploração madeireira dentro das Terras Indígenas é ainda mais problemática. Diversas são as condições jurídicas para a exploração de recursos madeireiros em escala comercial que deve ser submetida à legislação ambiental aplicável. Assim, o empreendimento indígena está sujeito às restrições impostas pelo Código Florestal e demais regulações concernentes à exploração de recursos florestais.

Os povos indígenas continuam sofrendo assédio de madeireiros e garimpeiros interessados nas riquezas florestais e minerais de suas áreas. Os relatos de conflitos entre grupos indígenas e madeireiros nos Estados de Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Pará e Maranhão, principalmente, são diversos na produção acadêmica e das ONGs (CUNHA, 1992, RISSO, 2005, CARNEIRO FILHO, 2009).

Segundo estes relatos, alguns povos indígenas aceitaram a exploração de suas terras devido a pressão exercida pelas madeireiras, a falência dos serviços prestados pela Funai e a necessidade de gerar renda. No entanto, esta exploração deu-se à margem da lei e de suas regulamentações. Muitas comunidades não conseguiram controlar a atividade e continuaram sem ter noção de seus impactos.

No caso da Terra Indígena Xikrin do Cateté, no Estado do Pará, há estimativas de que as madeireiras tenham extraído até três vezes mais madeira do que o acertado inicialmente com os indígenas (CARNEIRO FILHO, 2009). A experiência fez com que os Xikrin paralisassem a exploração em suas terras. Em 1999, com o apoio do ISA, os Xikrin

foram os primeiros indígenas no Brasil a executar um projeto de manejo de produtos madeireiros e não madeireiros.³⁰

3.2.5. O Distrito Florestal da BR-163: o foco da política de concessões

O que justifica destacar a região da Rodovia BR-163 no contexto dos modos de apropriação sobre as terras e as florestas na Amazônia brasileira é o fato de que esta região foi eleita pelo Serviço Florestal Brasileiro como estratégica para o estabelecimento das concessões florestais.

Em 13 de fevereiro de 2006, um decreto presidencial criou o Distrito Florestal da BR-163, uma das ações previstas no eixo “Fomento às atividades sustentáveis” do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a área de influência da Rodovia BR-163 (BRASIL, 2006b).

O decreto de criação define o Distrito Florestal Sustentável como um complexo geoeconômico e social estabelecido com a finalidade de definir territórios onde deve ser priorizada a implantação de políticas públicas que estimulem o desenvolvimento integrado com atividades de base florestal.

O Distrito Florestal da BR-163 se restringe ao Estado do Pará e possui uma extensão de 19 milhões de hectares, cobrindo os municípios de Altamira, Aveiro, Belterra, Itaituba, Novo Progresso, Jacareacanga, Rurópolis, Santarém, Placas e Trairão (mapa 5)

A Rodovia BR-163 foi iniciada em 1973, no contexto do Programa de Integração Nacional (PIN) que visava não somente a acelerar a conclusão dos circuitos de integração

³⁰ O projeto de exploração madeireira na terra dos Xikrin do Cateté não teve continuidade depois de 2002. Para um relato interessante do histórico, negociações e dados econômicos do experimento consultar INDRIÚNAS, L. e SIMONIAN, L.T.L.(2006).Kaben Djuoi: lições de um projeto inédito.Revista do NAEA nº 198. Belém. Disponível em http://www2.ufpa.br/naea/gerencia/ler_publicacao.php?id=250

econômica, como também ao controle do território em termos geopolíticos. A indústria madeireira tem uma história que se cruza com a ocupação agropecuária da região da BR-163.

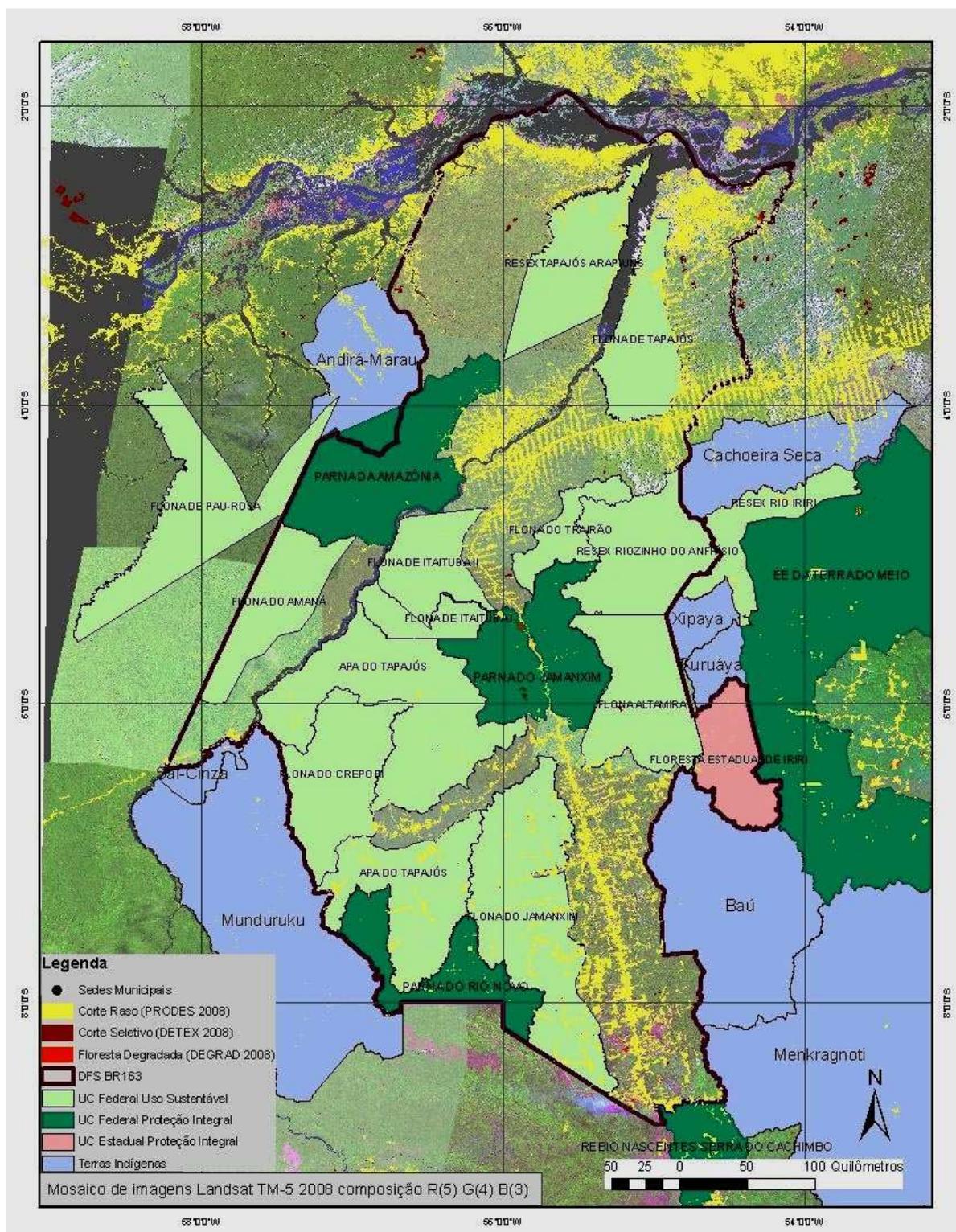
A exploração de madeira já ocorria no século XIX, mas foi nos anos setenta que começou a ganhar força com a chegada das empresas madeireiras que se deslocavam da Região Sul e dos Estados do Espírito Santo e Bahia em busca de estoques de madeira. Muitas vezes, esse deslocamento ocorreu diferentemente da ocupação agrícola, orientado pela demanda de matéria-prima e não por políticas específicas de incentivo governamental. A indústria deslocou-se para o sudeste do Pará e Mato Grosso, e depois para o leste paraense (BRASIL, 2006b).

A situação fundiária da região foi bem diagnosticada pelo governo e consta no documento do Plano da BR-163. O diagnóstico conclui que uma das causas relevantes do desmatamento na área de abrangência da BR-163 é a grilagem de terras públicas, associada à exploração dos recursos florestais e ao estabelecimento da pecuária extensiva de baixa produtividade.

Até a década de noventa a indústria madeireira foi, juntamente com a mineração, a principal atividade econômica na região. A expansão madeireira se deu através da ocupação de novas áreas que, em grande parte, viriam a converter-se posteriormente em pastagens.

A maioria das áreas não protegidas legalmente, especialmente no Pará e no Amazonas, são terras públicas ou devolutas. Embora não tenham sido localizados dados mais precisos sobre a estrutura fundiária dos municípios que integram o Distrito Florestal, o Plano de Ação de Implantação do Distrito (BRASIL, 2006c) informa a existência de 10 milhões de hectares de unidades de conservação no Distrito, o que corresponde à 54% da extensão da área do Distrito. Deste total, cerca de cinco milhões foram unidades de conservação criadas entre 2005 e 2006.

Mapa 5. do Distrito Florestal da BR-163



Fonte: INPE (2010)

Estima-se que os projetos de assentamento ocupam uma área de 365 mil hectares. Entre os imóveis rurais com cadastro no Incra, predominam aqueles até 400 hectares (cerca de quatro mil imóveis) que ocupavam uma área de 400 mil hectares.

Embora em menor número, os imóveis com área acima 1.500 hectares (1.600 imóveis) ocupavam quatro milhões de hectares (FÓRUM BR-163, FVPP e IPAM, 2006). Com esse grau de ocupação, por que a região da Rodovia BR-163 no Estado do Pará foi eleita como foco principal da política de concessões florestais? Uma revisão dos dados auxilia a entender o porquê desta escolha.

A região concentra oito Florestas Nacionais que se estendem por quatro milhões e setecentos mil hectares de terras. A região abriga quatro pólos de produção madeireira na região do Distrito, a saber: i) Pólo do Trairão; ii) Pólo de Itaituba; iii) Pólo de Novo Progresso (o terceiro maior do Pará e sétimo maior da Amazônia Legal) e iv) Pólo de Castelo dos Sonhos (LENTINI et al., 2005).

O Serviço Florestal Brasileiro projetou os possíveis cenários para produção florestal no Distrito Florestal da BR-163. Esta projeção está contida no Plano de Ação do Distrito para o período 2006-2007 (BRASIL, 2006c). No cenário pessimista, o SFB acreditava que seria possível implantar atividades florestais em cerca de quatro milhões de hectares e obter cerca de quatro milhões de metros cúbicos de toras legais para ofertar ao mercado consumidor.

O documento esclarece que este total viria da implantação de atividades florestais legais no formato de concessões (o documento cita a intenção de estabelecer 750 mil hectares de concessões), e também da produção florestal dos projetos de assentamentos. O documento é taxativo em afirmar que: [...] A região, com ampla predominância de terras públicas, será a primeira região onde será aplicado o novo marco regulatório de gestão de florestas públicas [...] (BRASIL, 2006c. p.27). Mais adiante, se perceberá que este planejamento não se efetivou.

3.2.6. Um quadro da ocupação da Amazônia Legal brasileira

Assim como foi desenvolvido para o caso boliviano, repete-se aqui o exercício de dispor em um quadro a constelação de modos de apropriação e de gestão sobre as florestas encontradas na Amazônia Legal brasileira. Na figura 5 e na tabela 3.11 estão dispostos a classificação e a destinação das florestas como conhecida e os modos pelos quais se definem os direitos de posse e uso entre os atores.

Figura 5. A classificação das florestas no bioma amazônico brasileiro



Elaborado pela autora

O acréscimo das letras X ou Y ao lado do tipo de domínio encontrado foi utilizado para demonstrar se o modo está previsto na legislação (X) ou se estabelece à margem da lei, ou ainda por intermédio de acordos informais entre os atores do território (Y), assim como foi feito no caso boliviano.

Tabela 3.11
Os modos de apropriação e gestão sobre porções da floresta na Amazônia brasileira

Eixo dos modos de gestão	Eixo dos modos de apropriação				
	1 Domínio indiferenciado	2 Domínio prioritário	3 Domínio especializado	4 Domínio exclusivo	5 Domínio absoluto
A - Público	Florestas em terras devolutas, não arrecadadas e não destinadas (A1-X)	-	Florestas Nacionais sem Planos de Gestão e Conselho Gestor (A3-X)	Florestas em Áreas de Proteção Integral (A4a-X) Florestas Nacionais com Plano de Gestão e Conselho Gestor (A4b-X)	-
B- Externo	-	-	-	-	-
C - Interno-Externo	-	-	-	Áreas florestais sob a gestão de organizações comunitárias em Resex, RDS, PAEs, PAFs e PDS em regime de acordos (sub-contratos) com empresas (C4-Y)	-
D- Interno	-	Porções de florestas em Florestas Nacionais concedidas para empresas madeireiras (D2-X)	-	Áreas florestais sob a gestão de organizações comunitárias em Resex, RDS, PAEs, PAFs e PDS (mas co-gestão com Incra e Ibama ou órgão ambiental estadual) (D4a-X) Áreas florestais em Terras Indígenas sob gestão do grupo indígena dominante (D4b-X)	-
E - Privado	-	-	-	Áreas de reserva legal florestal de propriedades privadas legalmente reconhecidas e de assentados em assentamentos tradicionais (PAs, PICs, PADs) (E4-X) Áreas de reserva legal florestal de posses, ainda não legalmente reconhecidas pelo Estado (E4-Y)	-

Elaborado pelo autor com base em LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996)

As florestas em terras devolutas na Amazônia Legal, não arrecadadas e não destinadas (**modo A1-X**) se encaixam na classificação de **domínio público indiferenciado**. Assim como as florestas do domínio permanente do Estado boliviano, igualmente não arrecadadas e não destinadas, estas permanecem acessíveis para quaisquer indivíduos ou grupos que tenham interesses sobre elas (de passagem, de contemplação, refúgio, etc.). Ainda que, em teoria, estes grupos não estejam autorizados a subtrair unidades de recursos valiosos, eles podem

decidir fazê-lo. Exatamente como foi analisado no caso boliviano, caso não surjam as regras de uso e ocupação destes espaços, o regime de acesso livre se instala e a Tragédia dos Comuns pode se confirmar.

As Florestas Nacionais sem Planos de Gestão elaborados, aprovados e implantados e sem Conselho Gestor (**modo A3-X**), podem ser vistas como um **domínio público e especializado**, porque embora ainda frágeis do ponto de vista da gestão, sua demarcação significa uma evolução em relação ao modo anterior. Tal classificação sinaliza a arrecadação oficial destas terras pelo Estado. Porém devido ao baixo grau de consolidação das FLONAS, cuja uma das evidências é a falta de negociação e aprovação de um Plano de Gestão e da constituição de um Conselho Gestor, elas são passíveis de apropriação por indivíduos ou grupos.

O **domínio público e exclusivo**, classificação dada às Florestas em Áreas de Proteção Integral (**modo A4a-X**) e às Florestas Nacionais (**modo A4b-X**) que possuem um Plano de Gestão elaborado e um Conselho Gestor ativo, significa que há uma maior definição sobre os direitos de uso, extração e regras de exclusão de usuários. Portanto, em teoria, há maior controle por parte do Estado e dos usuários com direitos autorizados.

As áreas florestais sob a gestão de organizações comunitárias assentadas em RESEX, RDS, PAEs, PAFs e PDS que são exploradas por intermédio de acordos com empresas madeireiras podem ser vistas como um **domínio interno-externo exclusivo (modo C4-Y)**.

Este modo se caracteriza pela existência de um grupo interno (a associação ou cooperativa dos agricultores ou extrativistas) que possui uma concessão de direito real de uso, com autonomia para decidir as regras de gestão do espaço. Este grupo forma uma parceria e transfere parte dos seus direitos de exploração adquiridos para um agente externo (uma empresa) em troca de um pagamento ou serviço. O fato de se acrescentar a letra (Y), indica que estes arranjos não estão enquadrados por legislação específica no Brasil. Subtende-se que

as organizações comunitárias podem firmar parcerias, porém as regras que governam as parcerias existentes são discutidas e definidas entre os grupos comunitários, as empresas e em alguns casos, acompanhados pelos movimentos sociais que os legitimam.

Outro caso ocorre quando estas mesmas áreas florestais estão sob a gestão de organizações, comunitárias ou indígenas, que exercem um **domínio interno e exclusivo (modo D4a-X e modo D4b-X)** sobre o espaço florestal, assumindo a gestão e a exploração dos recursos. Não há parceria. A pessoa jurídica que representa o grupo é a detentora direta do direito de posse e uso e pode decidir excluir outros grupos deste mesmo uso na área sob sua governança. O Estado, representado pelos órgãos ambientais e autoridades florestais, será sempre um co-gestor.

As porções de florestas localizadas nas Florestas Nacionais que são concedidas para empresas madeireiras (ou, eventualmente, para comunidades que não detém ainda direitos sobre áreas de RESEX, RDS, etc.) se encaixam na classificação de **domínio interno prioritário (modo D2-X)**. O direito concedido é basicamente o de extração de determinadas unidades do recurso, por tempo determinado, para um determinado grupo. Embora haja o entendimento de que as empresas concessionárias serão ouvidas na formação de parte das regras de gestão do espaço e de seus recursos, seu direito de gestão é limitado à duração do contrato.

Um **domínio privado e exclusivo (modo E4-X)** é aquele que é exercido por um proprietário privado de florestas, ou proprietários rurais e agricultores assentados que têm o direito de utilizar suas áreas de reserva legal florestal de suas propriedades privadas, legalmente reconhecidas. Ou seja, propriedades tituladas. Segundo a classificação de LE ROY, KARSENTY e BERTRAND (1996), este tipo de modo de apropriação e gestão configura uma propriedade funcional. Os proprietários privados de florestas detêm os direitos

exclusivos de acesso, de extração e de excluir outros do uso de suas áreas florestais, muito embora o exercício destes direitos seja regulado pelo Estado.

No entanto, no caso brasileiro, a permanência de terras devolutas ocupadas por posses precárias possibilita que alguns indivíduos ou grupos detenham *de facto* e não *de jure* um **domínio privado e exclusivo (modo E4-Y)** sobre porções de florestas públicas. Sozinhos, ou em aliança com madeireiros, estes posseiros conseguem explorar e comercializar os recursos florestais destas áreas. No Brasil, este modo de domínio e acesso às florestas torna pouco atrativa a adesão aos modos mais regulados, como por exemplo, os contratos de concessão em florestas públicas.

3.2.7. Resumo da situação brasileira

A segunda parte deste Capítulo foi dedicada a lançar algumas luzes sobre o grau de ocupação do território amazônico brasileiro e sua implicação para os planos do governo brasileiro de estabelecer as concessões florestais. Da mesma maneira como foi feito para a Bolívia, a disposição dos modos de apropriação e gestão da propriedade em um quadro síntese auxiliou a visualizar os detentores e a diversidade de direitos de posse e uso sobre as terras e as florestas.

O espaço florestal amazônico é tão ou mais disputado do que a região amazônica na Bolívia. A dimensão territorial gigantesca da Amazônia brasileira complica a tarefa de saber quem é quem, onde estão os ocupantes e o que eles estão fazendo em suas posses.

A situação das posses precárias sobre porções de terras devolutas que abrigam florestas salta aos olhos. Os levantamentos de BARRETO et al. (2008) enfatizam a morosidade e baixa efetividade da regularização fundiária destas posses e prevêm seus efeitos deletérios para o processo de implantação das concessões florestais.

É importante ressaltar que no início da década, os pesquisadores do IMAZON (VERÍSSIMO e COCHRANE, 2003) afirmavam que as concessões florestais eram uma oportunidade para acelerar a regularização das terras públicas não destinadas, mas sob ocupação irregular, na Amazônia Legal brasileira. Em 2009, a lentidão do processo de regularização das terras apropriadas fez com que eles mudassem sua posição. Essa lentidão indica o grau de acirramento em torno da disputa pela terra e a capacidade dos detentores de retardar o processo de implantação de um novo modo de acesso, supostamente mais regulado e rígido.

Devido a essa situação, a estratégia das autoridades florestais consistiu em priorizar o estabelecimento das concessões florestais nas Florestas Nacionais. Contudo, os estudos e documentos revisados sobre a situação brasileira mostram que também nestas superfícies há obstáculos a superar.

No que diz respeito às FLONAS, o mais grave é a constatação de que sua demarcação foi feita sem que todos os direitos de posse e uso, anteriormente existentes, assim como os novos possíveis, tivessem sido negociados e equacionados.

Assim, há Florestas Nacionais onde indivíduos e grupos ainda reivindicam seus direitos de posse e uso. A lei que criou as FLONAS permitiu que populações humanas continuassem vivendo dentro delas, mas determinou a necessidade da elaboração de um Plano de Gestão e a eleição de um Conselho Gestor, encarregado de regular os usos dentro destas áreas. Entretanto, constata-se que na maioria das FLONAS esse processo não caminhou. Esta falha de gestão e de regulação destes espaços os impedem de receber concessões florestais.

Por outro lado, de forma dissonante com a política florestal, continuaram sendo criados projetos de assentamentos da reforma agrária na Amazônia Legal. Estima-se que esta modalidade de concessão de direitos de posse e uso sobre as terras, e inclusive sobre as florestas, já se estende por 60 milhões de hectares. No entanto, a precária situação dos

assentamentos induz os colonos a cooperar com madeireiros em arranjos para o fornecimento de madeira que, apesar de legalizado por Planos de Manejo, acabam sendo prejudiciais à floresta, mas lucrativos para os madeireiros.

Desta forma, este estoque de madeira ainda existente nas posses precárias que persistem na Amazônia Legal brasileira (do qual os posseiros, agricultores e pecuaristas, geralmente, querem livrar-se), somado à madeira das áreas de reserva legal nos assentamentos da reforma agrária e em menor porcentagem, ao estoque madeireiro das Terras Indígenas e unidades de conservação pouco protegidas, tem sido suficiente para manter viva e abastecida a indústria madeireira local.

Nem sempre a supressão destes estoques dá-se de forma ilegal. Na realidade, boa parte desta exploração foi e continua sendo legalizada. Porém, outro problema é a baixa qualidade dos Planos de Manejo aprovados pelos órgãos ambientais e o frágil controle exercido sobre a exploração.

Sem ignorar este quadro de ocupação, as autoridades florestais brasileiras, assim como as bolivianas, persistiram nos seus planos de estabelecer as concessões florestais.

No Capítulo 4, busca-se recuperar qual a concepção por trás do instrumento das concessões florestais e apresenta-se um breve histórico de sua aplicação em Camarões, país da África Central, onde o modelo adotado e as lições de sua implantação auxiliam a entender os desafios enfrentados por Brasil e Bolívia. Na seqüência, apresentam-se as características do modelo de concessões adotado nos dois países estudados e o histórico recente da sua implantação até o início de 2010.

4. AS CONCESSÕES FLORESTAIS COMO MODO DE GESTÃO DE FLORESTAS

No Capítulo anterior buscou-se fornecer um quadro sobre a situação de ocupação das regiões amazônicas da Bolívia e do Brasil, bem como revelar os diferentes modos de apropriação e gestão legalmente reconhecidos, ou informalmente aceitos, por intermédio dos quais os direitos de posse e uso sobre as florestas são exercidos.

Como se pôde perceber, a concessão florestal, outorgada às empresas madeireiras ou às comunidades, insere-se neste rol de regimes de propriedade já existentes como mais uma opção.

Qual é a concepção de concessão florestal e quais são os argumentos que favorecem a implantação de concessões florestais como modo de atribuição de direitos de posse e uso sobre florestas? A experiência de Camarões³¹, na África Central, fornece um interessante modelo de gestão de florestas públicas, no qual as concessões florestais ocupam um papel central. Este modelo, longe de ser ideal, vem sendo modelado ao longo do tempo. Este Capítulo dedica algumas linhas ao relato desta experiência, devido as lições e desafios que ela antecipa para os casos sul-americanos.

Em seguida, o texto aborda os dois casos estudados e se interroga quando, como e porque os governos, brasileiro e boliviano, optaram por introduzir um regime de concessões florestais? Quais são as características de cada regime? Qual a trajetória da implantação em cada um dos países estudados? Quais os principais obstáculos e estratégias para suplantá-los?

O que se poderá constatar ao final da leitura é que levar adiante os planos e metas não se tornou uma tarefa fácil para nenhum dos dois governos, vide a pluralidade de modos pelos quais os atores já se apropriam das terras e das florestas nas regiões amazônicas, a despeito do

³¹ Camarões possui 19 milhões de ha de florestas que cobrem 40% do país.

caráter público que elas possuem, e dos problemas enfrentados pelos governos para mudar as relações de poder nos territórios florestais.

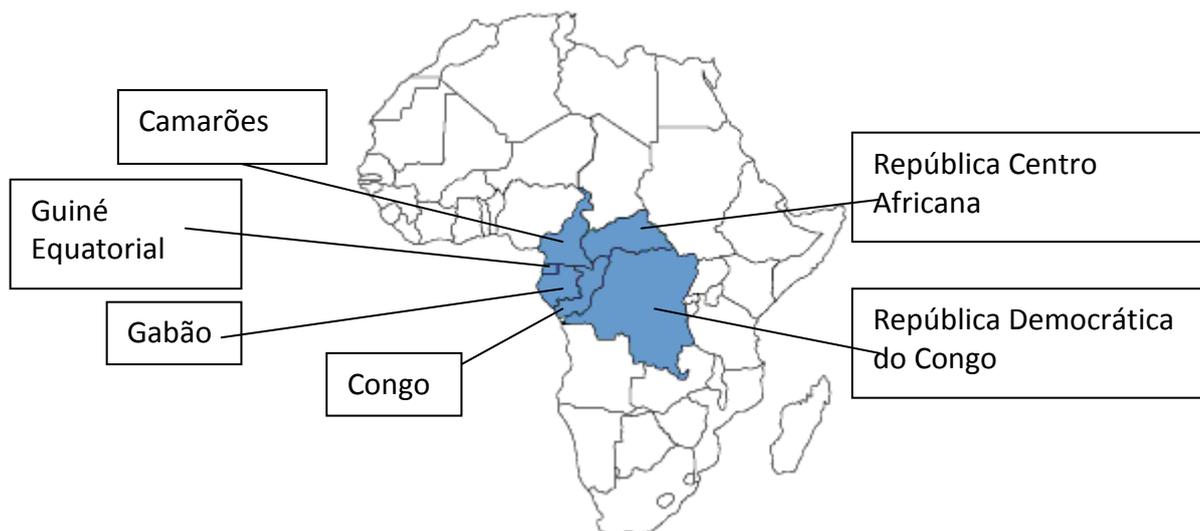
4.1. Concessões florestais e a experiência de Camarões

Concessão é um ato legal tomado por uma autoridade pública que atribui a uma pessoa privada o direito de uso ou um privilégio (FAO, 1999, p.8). Na legislação brasileira, assim como na legislação francesa, esta definição inclui ainda a noção de que o ato da concessão envolve a delegação de direitos e deveres, do poder público para um agente privado (KARSENTY, 2007, BRASIL, 2006).

No contexto internacional, as mais antigas experiências com concessões florestais encontram-se nos países que integram a África Central e Ocidental. Nestas regiões os registros apontam a adoção do modelo desde o final do século XIX (COQUERY-VIDROVITCH, 2001). Estima-se que existam cerca de 55 milhões de hectares de florestas públicas concedidas em seis países integrantes da região central africana (Camarões, Gabão, Congo, República Democrática do Congo, República Centro Africana e Guiné Equatorial) (KARSENTY, 2007).

Juntas, a África Central e Ocidental, respondem por quinze por cento da produção de madeira dos países associados à Organização Internacional das Madeiras Tropicais (da denominação em inglês, *International Tropical Timber Organization*, ITTO) (OIMT, 2005). Em termos de mercado, estes países são principalmente exportadores de madeira tropical. Seus compradores principais são a Itália, França, Estados Unidos e ultimamente a China vem aumentando suas compras no continente.

Figura 6. Países que integram a África Central



Fonte: Forest Monitor (2006)

KARSENTY (2005a) divide a história das concessões na África em dois períodos: as concessões da era colonial e as denominadas concessões “modernas”, resultado das reformas iniciadas a partir dos anos 80. Desde 1897 há registros de concessões florestais na região. O foco principal era a exploração da borracha e marfim.

Entre 1910 e 1920 as concessões madeireiras surgem, ainda que pequenas. Nos anos 60 e 70 alguns governos africanos como da República Democrática do Congo (Congo-Kinshasa), Camarões e Gabão criaram empresas florestais mistas, com participação do Estado. Neste período, como reporta KARSENTY (2007), os requisitos dos contratos cobravam poucos investimentos das empresas concessionárias na geração de bens coletivos.

Com a crise econômica dos anos 80 e 90 e impulsionados pelas exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI), os governos africanos são forçados a se retirar da economia. As empresas florestais mistas são extintas. As concessões florestais, agora mais reguladas, dominam o cenário. Começa a era das chamadas “concessões modernas”. O Estado delega responsabilidades às empresas que vão muito além do que elas costumavam executar. Por

exemplo, o governo de Congo-Brazzaville define as Unidades de Manejo Florestal (UMFs) não estritamente como a área de florestas concedida. Estas UMFs englobam, às vezes, vilarejos inteiros. Aos empresários é requisitado investir em estradas, construções de igrejas, etc.

SINGER e KARSENTY (2008) relembram que as concessões florestais africanas vivem em estado de fluxo. Apesar desta travessia da década de 1980-1990 rumo à “modernidade”, por intermédio de reformas na legislação e nos contratos, os estudos sobre as concessões africanas (GRAY 2002, KARSENTY, 2005 e 2007) relatam ainda os atrasos e resistências na aplicação das regras e novas condutas no seio dos governos e empresas. Por exemplo, persiste em alguns países um elevado poder discricionário dos chefes locais que concedem áreas de florestas fora dos processos de licitação.

Os argumentos favoráveis ao estabelecimento de concessões ressaltam as potencialidades deste modo de gestão, entre elas: a) permitir aos governos superarem suas dificuldades para aproveitar economicamente os recursos das florestas públicas, baseado na suposição que delegar a gestão para terceiros, balanceando incentivos e restrições, seria mais eficiente que a gestão direta (GRAY, 2002); b) permitir aos governos desenvolver as regiões madeireiras menos povoadas e com pouca infra-estrutura (mas, não totalmente isoladas) por intermédio dos investimentos dos futuros concessionários; c) impedir a continuidade de relações de clientelismo entre governos locais fracos e certas empresas poderosas (KARSENTY et al., 2008); d) diminuir a insegurança dos empresários quanto aos seus direitos de acesso aos recursos florestais, no longo prazo e desta forma incentivá-los a investir em boas práticas e em certificação; e) retomar o controle sobre vastas áreas públicas em vias de apropriação privada (VERÍSSIMO e BARRETO, 2004).

Pode-se dizer que os sistemas de concessões florestais africanos estão ainda em fase de implementação e em processo de reconfiguração. Alguns dos elementos, prescritos pelos

teóricos da regulamentação de concessões (GRAY 2002), podem ser observados em algumas experiências.

4.1.1. Camarões: antecipando os desafios e lições

Camarões tornou-se uma colônia alemã em 1884 e após a Primeira Guerra Mundial foi dividido entre a Grã-Bretanha e a França. A parte francesa tornou-se independente em 1960 e fundiu-se com a parte alemã em 1961.

Figura 7. A localização de Camarões na África Central



Fonte: Forest Monitor (2006)

A importância do setor florestal nas exportações do país o tornou uma valiosa fonte de influência, um capital político. O Departamento de Florestas era cobiçado como uma fonte de empregos. Seus funcionários tinham acesso direto ao gabinete do Presidente e, segundo os analistas, o Departamento operava, efetivamente, sob o controle presidencial. Os modos de acesso aos recursos florestais (licenças de exploração) eram usados para recompensar os

políticos que apoiavam o sistema assim como para mobilizar apoios entre as comunidades rurais. O sistema de acesso aos direitos de posse e uso sobre florestas era então governado por relações de clientelismo entre grandes companhias européias (principalmente italianas e francesas). Estas firmas atuavam como um substituto do Estado, fornecendo serviços e infraestrutura e exercendo, informalmente, sua dominância econômica e política (TOPA et al., 2009). Elas interagiam ainda com as firmas nacionais, subcontratando direitos de exploração.

Entretanto, em decorrência da crise financeira de 1985, o governo de Camarões solicitou ajuda internacional para recuperar seu equilíbrio. O setor florestal não era, inicialmente, um alvo das reformas estruturais, mas uma avaliação executada pela iniciativa denominada Plano de Ação para as Florestas Tropicais demonstrou que a contribuição do setor florestal para a economia poderia ser muito mais importante. No entanto, este setor estava marcado pela obsolescência, pelo desperdício e pelos impactos ambientais negativos.

Pressionado por organismos externos (notadamente o Banco Mundial e o FMI) o governo principiou uma ampla reforma em sua política e legislação florestal a partir de 1993. O perfil exportador da indústria madeireira camaronesa também explica essa maior permeabilidade à mudança. Graças, em parte, ao tipo de mercado com o qual o setor madeireiro de Camarões transaciona é que as mudanças conseguiram ser aceleradas. Os principais compradores da madeira tropical de Camarões são a Itália, seguida da China e a França.

Em 1994, o país publicava sua nova lei florestal. Um sistema de contratos baseados em longo prazo (15 anos) e limitados a 200 mil ha foi substituído por um sistema de contratos de direitos de exploração em longo prazo (ainda 15 anos), mas agora adquiridos por intermédio de leilão público. As ofertas passaram a ser avaliadas utilizando-se critérios técnicos e financeiros. Os contratos são passíveis de renovação. A exigência de apresentação

de planos de manejo florestal pelas empresas para que estas pudessem operar suas concessões também foi introduzido na regulamentação.

Tabela 4.1.
Modos de acesso aos recursos florestais na lei florestal de Camarões após a reforma dos anos 90

Tipos de direitos	Detalhes
Vendas de árvores em pé (<i>Ventes de coupes</i>)	Estabelecidas no domínio rural, em florestas não-permanentes, ou seja, onde a conversão de uso de solo pode ocorrer. Permite a exploração de no máximo 2.500 há por um máximo de três anos
Autorizações de exploração	Permite a extração de não mais de 500 m ³
Autorização pessoal de corte	Permite a extração de não mais de 30 m ³ de madeira para uso não comercial
Concessões	Podem ser outorgadas para uma ou mais Unidades de Manejo Florestas demarcadas pelo governo, permitem a exploração de um volume pré-fixado e estão sujeitas a revisão de 3 em 3 anos
Exploração sob gestão direta do Estado	Podem ocorrer por intermédio da venda direta de árvores em pé ou mediante contrato de exploração com o governo
Elaborado pela autora com base em <i>Forest Monitor (2006)</i> . Disponível em: http://www.forestsmonitor.org/fr/reports/540539/549818	

O país investiu no mapeamento dos direitos de propriedade, seguido do zoneamento e atribuição dos direitos de posse e uso nas florestas destinadas à produção. Este processo de mapeamento (*gazzeting of production forests*) permitiu revelar as reivindicações sobre direitos de propriedade sobre algumas áreas já concedidas. Isto resultou, em muitos casos, na revisão dos limites de algumas áreas já concedidas às empresas, mesmo que algumas autoridades locais tenham resistido inicialmente às reduções. Como forma de compensação, já no processo de zoneamento, o governo atribuiu outras áreas às empresas que tiveram suas superfícies sob concessão reduzidas.³²

Outro aspecto que torna a experiência de Camarões interessante é a formação de um arranjo institucional bem específico ao qual se denominou de “Observador Independente”. Trata-se de um grupo formado por especialistas em manejo florestal. A iniciativa para sua criação partiu do Programa *Global Forest Watch* que por sua vez é uma das linhas de ação da

³² Mais adiante, na descrição do funcionamento das concessões florestais na Bolívia, se perceberá que as reduções nas áreas concedidas também aconteceram, mas não foram resultado de um mapeamento por parte do governo e sim resultado da pressão dos grupos indígenas que foram negligenciados em suas reivindicações.

organização não-governamental *World Resources Initiative* (WRI). O papel do grupo é executar auditorias paralelas às auditorias do governo nas concessões florestais. Uma inovação é que o grupo executa também uma auditoria nos próprios gestores públicos. Entre 2002 e 2005, foram executadas 171 auditorias³³. Segundo relatos, muitos problemas em relação ao cumprimento dos regulamentos puderem ser constatados (TOPA et al., 2009). No entanto o governo camaronês não buscou ocultar ou desqualificar tais análises.

Em 2006, as concessões florestais se estendiam por 66% (cerca de 7 milhões de ha) do total da área de florestas públicas passível de concessão (cerca de 10 milhões de ha). As mudanças na legislação impulsionaram também a certificação florestal no país. Até maio de 2010, existiam quatorze companhias certificadas pelos padrões do FSC.

Apesar da evolução percebida em Camarões, alguns fatores ainda limitam o sucesso desta experiência, segundo os analistas. Diferentes tipos de permissão ainda coexistem com as concessões. Por exemplo, as pequenas licenças de exploração não foram abolidas e servem, em geral, como uma entrada para a exploração ilegal. Além disso, em um ambiente institucional onde as interações no nível local são essenciais, os gestores locais podem flexibilizar as regras para as empresas em prejuízo das florestas (TOPA et al., 2009).

Outra questão é a tendência de concentração de empresas observada no setor. As empresas internacionais dominam a paisagem das concessões na maior parte da África. Camarões tentou barrar esta tendência, colocando limites no tamanho da superfície passível de ser concedida (200 mil hectares). Mas, como assinala KARSENTY (2007) isto não é suficiente para frear as incorporações. Este efeito é reflexo da falha em complementar e integrar as políticas de Estado. As empresas de pequena e média escala ainda enfrentam problemas para acessar créditos e modernizar seus meios de produção. Elas vivem na margem entre o sistema legal e o ilegal. A informalidade também é grande no setor.

³³ A versão eletrônica dos relatórios das auditorias executadas pelo grupo encontrava-se disponíveis na internet até maio de 2010, no seguinte endereço eletrônico: http://www.globalwitness.org/pages/en/field_mission_reports.html.

As autoridades florestais de Camarões, afirmam TOPA et al. (2009) negligenciaram em grande parte o mercado interno e regional. CERUTTI e TACONNI (2006) sugerem que cerca de um milhão de metros cúbicos de madeira em tora são explorados, anualmente, por operadores florestais informais. Este número representa cerca de 30% da produção anual de toras do país que é de três milhões de metros cúbicos. O mercado de madeira para construção de Yaoundé, capital do país, é um importante consumidor de madeira ilegalmente explorada. LESCUYER, EBA'A ATY e CERUTTI (2009) em suas pesquisas sobre o mercado informal de madeira em Camarões, confirmaram ainda que as espécies exploradas pelos informais não são diferentes daquelas exploradas pelas grandes indústrias e destinadas à exportação. Os autores ainda ressaltam que este setor não integra as estatísticas oficiais de exploração e produção madeireira, apesar de sua importância econômica. O sistema legal camaronês não evoluiu para apreender e regulamentar esta atividade.

Assim, apesar das reformas efetuadas em Camarões que propiciaram uma maior regulamentação das concessões e maior transparência na alocação de direitos de posse e uso sobre florestas, os estudiosos do caso camaronês salientam que ainda há uma agenda a ser cumprida no que tange a continuidade e aprofundamento das reformas. Um dos pontos a ser aprimorado, segundo as análises de TOPA et al. (2009), chama a atenção pela importância que ele tem para um dos casos estudados neste trabalho, a Bolívia.

Um dos pontos de melhoria no sistema de gestão das florestas públicas em Camarões é o tratamento das necessidades dos povos indígenas e das comunidades que habitam o entorno das florestas públicas. Em 2003 o governo buscou contemplar essas demandas por intermédio do lançamento de um Plano de Desenvolvimento para os Povos Indígenas³⁴. Um dos objetivos do Plano é mitigar os riscos associados com a perda de controle sobre as terras indígenas de

³⁴ Guardadas as diferenças de contexto, este tipo de ação também foi prevista quando das reformas na legislação florestal da Bolívia. No Brasil, a gerência de florestas comunitárias lançou seu Plano de Apoio ao Manejo Florestal Comunitário em 2010. Os objetivos de ambos os países são, basicamente, os mesmos do governo de Camarões e os desafios para implantá-los também.

uso tradicional. O Plano prevê, entre outras ações, o estabelecimento de novas florestas comunitárias; uma melhoria no acesso ao mercado para as comunidades indígenas e garantir maior representatividade para as comunidades na formulação das regras de acesso e uso. BIGOMBE-LOGO (2008) informa que o Plano começou a ser colocado em prática em algumas regiões do país. Com a intermediação de ONGs, algumas comunidades obtiveram reconhecimento legal de suas terras. Devido às pressões locais pela terra, este reconhecimento varia entre 0,4 ha e 1.500 ha, na região do distrito de Bipindi.

Esta seção buscou resumir qual a concepção teórica acerca das concessões florestais e o histórico da implantação deste instrumento em Camarões. Os motivos que levaram à introdução das concessões neste país e os problemas encontrados no processo de sua implantação, bem como os desafios ainda por vencer, fornecem elementos importantes para refletir sobre as experiências, brasileira e boliviana, que são expostas na seqüência.

4.2. Histórico e características das concessões florestais na Bolívia

No Capítulo 3 mostrou-se que até 1996 vigorava o antigo regime florestal na Bolívia. Suas principais características eram a pluralidade de tipos de florestas públicas (classificadas e não-classificadas) e a pluralidade de modos de acesso aos recursos florestais. Basicamente, a antiga lei somente reconhecia como usuários legítimos alguns indivíduos detentores de um direito de posse e as empresas madeireiras que detinham autorizações de exploração. Os movimentos de reforma iniciaram nos anos 90, culminando com a aprovação da nova lei de gestão florestal da Bolívia (BOLÍVIA, 1996, Lei nº 1700), responsável pela introdução do sistema de concessões florestais.

Antes de expor as características principais do sistema boliviano é importante dedicar alguns parágrafos à descrição de uma ação que foi chave para o processo de introdução das

concessões. Trata-se de dissertar, ainda que sucintamente, sobre o papel do Projeto de Manejo Florestal Sustentável da Bolívia (Projeto BOLFOR). No que consistiu este projeto?

O projeto BOLFOR foi uma iniciativa da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) em parceria com o governo da Bolívia. A organização não-governamental *The Nature Conservancy* (TNC) liderou o consórcio de organizações, do qual faziam parte o Centro Amazônico de Desenvolvimento Florestal (CADEFOR), o Instituto Boliviano de Investigação Florestal (IBIF), o Conselho Boliviano para a Certificação Florestal Voluntária (CFV) e ainda a *Tropical Forest Trust* (TFT). No total foram quinze anos de atuação.

O projeto se desenvolveu em duas etapas, de 1993 a 2003 e de 2004 a 2008. As ações do projeto concentraram-se, sobretudo, na porção leste do país, na zona conhecida como terras baixas da Bolívia.

De acordo com PUTZ et al. (2004) no início dos anos 90, quando o Projeto BOLFOR foi planejado, as atividades florestais nas terras baixas da Bolívia se desenvolviam explorando poucas espécies florestais valiosas³⁵. Os empresários dispunham de equipes pouco treinadas, dispersas em um grande território. Instrumentos de gestão como os planos de manejo florestal, embora previstos no arcabouço legal, não eram respeitados.

O órgão governamental encarregado do controle nesta época, o Centro de Desenvolvimento Florestal, tinha sua imagem marcada pela ineficiência e pela corrupção. Um dos objetivos dos idealizadores de BOLFOR era reverter esse quadro. Os documentos do Projeto registram as intenções da ação (CHEMONICS INTERNATIONAL, 1997):

³⁵ Algumas das maiores empresas exploravam apenas três espécies: *Swietenia macrophylla*, *Cedrela odorata* e *Amburana caerensis* com uma taxa de exploração relativamente baixa, da ordem de 8m³/ha, mas concentrada nestas espécies, segundo os levantamentos de PUTZ et al. (2004).

[...] Mediante convênio de doação entre o governo da Bolívia e o governo dos Estados Unidos de América, na data de vinte e seis de agosto de mil novecentos e noventa e três, se estabelece a execução do Projeto de Manejo Florestal Sustentável (BOLFOR) que tem entre seus principais componentes apresentar ao Congresso da Nação uma nova lei florestal e suas correspondentes regulamentações que apóiem o uso sustentável das florestas, assim como estabeleçam um mecanismo de certificação dos produtos florestais [...] (não paginado)

Segundo NITTLER (2001) foram investidos vinte e cinco milhões de dólares nos primeiros dez anos de atuação do Projeto. Os objetivos da iniciativa eram: i) dotar a Bolívia de um novo enquadramento jurídico e legal para a prática do manejo florestal; ii) aumentar o conhecimento científico e técnico sobre a dinâmica das espécies e florestas na Bolívia; iii) apoiar o setor madeireiro empresarial, comunidades indígenas e municipais no estabelecimento de seus Planos de Manejo Florestal; iv) incentivar a ligação entre empresários madeireiros e comunitários sob a base de novos contratos e v) abrir novos mercados para os produtos florestais dos projetos apoiados, preferencialmente com certificação. E quais foram os principais resultados deste projeto?

Segundo os relatos (CHEMONICS INTERNATIONAL, 1997), o projeto foi bem recebido pelo governo boliviano. O senador Antonio Sanchez de Lozada, irmão do então presidente Gonzalo Sanchez de Lozada, agiu em favor da aprovação das reformas legais e administrativas propostas entre 1993 e 1996.

Nos primeiros dez anos de sua atuação, as ações de cooperação se voltaram para o fortalecimento institucional da área ambiental (mas, sobretudo, da gestão florestal) do governo de Sanchez de Lozada. Os consultores de BOLFOR auxiliaram na formulação e implantação do sistema de concessões em vários de seus aspectos. Por exemplo, quando os concessionários, no início dos anos 2000, começaram a não pagar as taxas pelas concessões, alegando que o valor excedia suas possibilidades (BOJANIC e BULTE, 2002), BOLFOR executou um estudo sobre alternativas de taxaço.

Os resultados deste estudo forneciam algumas opções para taxar as concessões, mesclando taxas e incentivos para os concessionários, que, por exemplo, obtivessem uma certificação florestal (CHEMONICS INTERNATIONAL, 2003). Por razões que os documentos e relatos existentes não deixam muito claras, o governo boliviano não implantou algumas recomendações do Projeto. Entre elas, estavam sugestões sobre a forma de taxaço que considerasse taxas diferenciadas de acordo com a avaliação de desmepnho dos concessionários, em vez de uma taxa única.

O Projeto manteve também uma linha de ação voltada para apoio aos novos atores florestais: os povos indígenas e os pequenos madeireiros (BOLFOR II, 2009a). Com os povos indígenas a coordenação começa logo no início do Projeto, em 1994. Ela se deu, principalmente, por intermédio de duas organizações destes povos, a Central Indígena de Comunidades Originárias de Lomerío (CICOL) e Organização de Apoio aos Camponeses do Oriente Boliviano (APCOB). Nesta ação o Projeto conseguiu também aportes financeiros da cooperação holandesa (Serviço Nacional Holandês). O propósito era capacitar as comunidades indígenas da região de Lomerío, em permanente conflito com as empresas madeireiras, que segundo eles, invadiam suas terras para explorar os recursos madeireiros.

Como resultado desta coordenação, quinze comunidades de Lomerío receberam apoio técnico e financeiro para desenvolver um plano de manejo florestal comunitário. O Plano de Manejo foi elaborado e a comunidade chegou a alcançar uma certificação pelo FSC em 1998. Mas, no entanto nem a exploração florestal, nem a certificação foram mantidas.

Segundo BOLFOR II (2009a) entre os vários motivos para o fracasso da tentativa, os principais foram que a Terra Comunitária de Origem onde habitavam os indígenas de Lomerío não havia sido formalmente reconhecida até 1998. Havia ainda conflitos internos. Os indígenas envolvidos no manejo florestal não entraram em acordo sobre como distribuir as tarefas necessárias à gestão da exploração florestal. Estas tarefas se chocavam com o

calendário das atividades cotidianas (caça, pesca e agricultura). A distribuição dos poucos recursos obtidos com a comercialização da madeira era outro motivo de conflito. Como resultado, a comunidade perdeu sua certificação em 2001 e desistiu do Plano de Manejo.

Em suma, a experiência de Lomerío, a primeira apoiada pelo Projeto, colocava em evidência as fragilidades da exploração florestal feita por comunidades indígenas ou de agricultores.

Em sua segunda fase (2004-2008), BOLFOR dirigiu suas ações, quase que exclusivamente, para fomentar e apoiar o manejo florestal comunitário. Embora continuasse mantendo relações de cooperação com os empresários madeireiros, principalmente aqueles pertencentes à Câmara Florestal da Bolívia, uma revisão do balanço final de suas ações revela os esforços para fazer a ligação entre os empresários, outras comunidades indígenas e também as Associações Sociais do Lugar.

Segundo os documentos revisados (BOLFOR II, 2009 e 2009a), o Projeto apoiou quatorze Organizações Florestais Comunitárias e Sociais (OFCS), entre comunidades indígenas e ASLs. No tocante à demarcação das florestas municipais, espaços onde as ASLs podem obter uma concessão comunitária, BOLFOR informa que contribuiu para a demarcação de cerca de 500 mil hectares. Essa contribuição deu-se por intermédio da atuação dos técnicos do Projeto junto aos governos municipais para delimitar, demarcar e concluir os trâmites para decretar as florestas. Este resultado, atribuído ao Projeto, ao mesmo tempo em que releva sua importância no contexto boliviano, ressalta a fragilidade do processo de descentralização da gestão florestal instalada com o novo regime (PACHECO, 2006).

4.2.1. As regras de funcionamento do sistema boliviano

Segundo os planos da área ambiental do governo Sanchez de Lozada, dos 28 milhões de hectares de superfície florestal, classificados como domínio permanente do Estado, previa-se que cerca de seis milhões seriam destinados à demarcação como Terras Comunitárias de Origem³⁶.

A superfície restante (22 milhões de hectares) poderia ser destinada às concessões florestais, comunitárias e empresariais. CORRALES et al. (2005) confirmam que era esta era a meta, pelo menos da área ambiental do governo. A maior parte desta extensão deveria ser destinada via contratos de concessão para as indústrias madeireiras em florestas públicas do Estado e uma parte para as comunidades, nas florestas públicas municipais, a serem delimitadas e demarcadas.

A lei nº 1700 e o Decreto Supremo nº 24453 (BOLÍVIA, 1996, 1996b) estabeleceram as regras para atribuição das concessões. A tabela 4.2 mostra as regras previstas para as concessões industriais e para as comunitárias. O instrumento que regula a relação entre o Estado e as indústrias será um contrato de longo prazo com duração de quarenta anos, prorrogável pelo mesmo prazo.

O concessionário empresarial deveria pagar uma taxa mínima anual de US\$ 1,00 por hectare, calculada sobre a superfície total da concessão e paga anualmente. Por exemplo, se uma empresa adquiria uma concessão 10.000 hectares, deveria recolher ao governo uma quantia anual de US\$ 10.000 e assim pode diante. Para as propriedades privadas que solicitassem uma autorização de aproveitamento, para as Associações Sociais do Lugar e para

³⁶ Esta informação repetida pelos engenheiros florestais, economistas entrevistados e presente em CORRALES et al. (2005), atores que participaram do planejamento para o estabelecimento das concessões florestais não é confirmada quando se revisam os escritos e documentos anteriores à reforma florestal. Como abordado no Capítulo 3, o governo boliviano conhecia a demanda dos povos indígenas. Esta demanda era, desde 1994, pela demarcação de 20 milhões de hectares de terras indígenas que se sobreponham à esta superfície de 28 milhões ha.

os grupos indígenas dentro de TCO's, que solicitassem licenças de exploração, a mesma taxa deveria ser paga, porém sobre a área anual de aproveitamento (AAA) e não sobre a área total.

Tabela 4.2
Características do regime de concessões boliviano

Item da lei e/ou regulamento complementares	Aplicáveis às concessões indústrias madeireiras	Aplicáveis às concessões comunitárias
Direitos de propriedade e uso sobre as florestas	Contratos de concessão de longo prazo sobre superfícies nas Florestas do domínio permanente do Estado sob gestão do governo central	Municipalidades solicitam a demarcação das florestas públicas municipais; Superintendência Florestal verifica solicitação e submete ao Ministério do Desenvolvimento; Uma Associação Social do Lugar se estabelece juridicamente e solicita reconhecimento à autoridade municipal, Conselho Municipal
Taxa mínima	US\$ 1,00/hectare sobre a superfície total concedida	US\$ 1,00/hectare sobre a área de aproveitamento anual (AAA)
Método de alocação de direitos	Licitação pública. Ganha a maior oferta de pagamento em US\$/hectare calculado sobre a superfície total da concessão.	Sem licitação. Ministério verifica solicitação e outorga direito à ASL
Duração dos contratos	40 anos	10 anos no mínimo, podendo estender-se
Regime de transição	Empreendimentos madeireiros que já ocupavam áreas de florestas nas Florestas Permanentes poderiam assinar um contrato de concessão, pagando o valor mínimo de US\$ 1/hectare sem necessidade de concorrer em licitação e continuar nas mesmas áreas pelos 40 anos	Associações Sociais do Lugar são grupos que já exploravam determinada porção de florestas municipais de maneira informal e podem, à partir da nova lei, se regularizar
Mecanismo de redistribuição das taxas	Superintendência Florestal: 30% Prefeituras dos Departamentos: 35%; Municipalidades: 25%; Fundo Nacional Florestal: 10%	A mesma
Mecanismo de governança e controle	Superintendência Florestal conduz licitação, aprova plano de manejo e o fiscaliza. A cada cinco anos, execução de uma auditoria pela autoridade florestal nacional ou por organismo independente que ela decida contratar	Superintendência Florestal aprova o plano de manejo de cada ASL. Conselho Municipal e Conselho de Vigilância devem executar a fiscalização do plano de manejo. Superintendência audita a eficácia da fiscalização dos dois Conselhos.
Elaborado pela autora		

As concessões comunitárias poderiam ser outorgadas em florestas municipais, cabendo aos governos municipais demarcar estas áreas. Segundo MONTAÑO (2008) e BOLFOR II (2009a), na realidade, estas florestas já eram áreas utilizadas por pequenos empresários, informais, que retiravam unidades de recursos madeireiros. Então, as florestas municipais seriam decretadas mediante a solicitação destes pequenos madeireiros que já

exploravam estas superfícies. A duração estabelecida do contrato das concessões comunitárias foi de 10 anos.

As Prefeituras dos Departamentos (equivalente aos governos estaduais no Brasil) passaram a receber 35% das taxas arrecadadas para fomentar o processo de descentralização. As municipalidades também recebiam sua parcela: 25%. Criou-se um Fundo Nacional Florestal ao qual era repassado 10% do valor das taxas arrecadadas. A Superintendência Florestal ficava com os 30% restantes.

A governança sobre o sistema de concessões foi investida na Superintendência Florestal. Cabia a este órgão conduzir os processos de licitação³⁷ para as concessões empresariais, e analisar e aprovar as solicitações de outorga de florestas municipais para as ASL.

4.2.2. As primeiras concessões outorgadas

Informam CORRALES et al. (2005) que as autoridades florestais bolivianas optaram por não esperar a finalização do mapeamento e do ordenamento territorial para conceder as primeiras áreas em concessão para as indústrias madeireiras.

Em 1996, mesmo ano em que a lei nº 1700 entrou em vigor, o governo atribuiu pouco mais de cinco milhões de hectares de florestas do domínio permanente do Estado para grandes e médias indústrias madeireiras que já operavam em porções neste mesmo espaço. Em suma, as empresas não deixaram as porções de florestas que estavam sob sua ocupação, apenas regularizaram esta ocupação por intermédio de um novo contrato.

O que permitiu que as autoridades florestais agissem desta forma foi a terceira parte da Lei nº 1700 que, em suas disposições transitórias, estabeleceu um regime de transição

³⁷ Processos de licitação não foram conduzidos até 2009 para outorgar concessões na Bolívia, embora previstos na regulamentação da Lei Florestal .

(BOLÍVIA,1996). Por intermédio deste dispositivo os titulares de contratos de aproveitamento que estivessem vigentes até dezembro de 1996 se beneficiavam da prerrogativa de poder aderir, voluntariamente, a um contrato de concessão para as mesmas áreas, sem se submeter a um processo de concorrência. O regime de transição garantia os mesmos direitos e estabelecia os mesmos deveres do regime de concessões, ou seja: um contrato de 40 anos, renovável pelo mesmo período, e a obrigatoriedade de pagamento da taxa mínima, ou seja, US\$ 1,00 por hectare, calculado sobre a área total sob concessão.

Portanto, não se tratava exatamente de um regime de transição. Não foi estabelecido um prazo máximo, depois do qual as empresas teriam de entrar em um processo de concorrência e fazer uma oferta pelas áreas. Relembrando a aplicação feita ao caso boliviano da matriz de análise dos modos de apropriação e gestão da propriedade sobre florestas, apresentada no Capítulo 3, pode-se dizer que a estratégia governamental conduziu à transição de um estado de livre acesso (**domínio público indiferenciado**) para um modo de gestão do tipo **domínio interno prioritário**. O principal resultado foi uma melhora a situação dos direitos de propriedade de alguns empresários³⁸, mas que não resolveu a situação de disputa pelas terras e florestas em outras áreas do território florestal.

Os números da Superintendência Florestal da Bolívia não são precisos sobre a abrangência da adesão voluntária. Segundo informaram Roca e Corrales, aproximadamente 80 empresas aderiram ao contrato de concessão das cerca de 250 empresas que se acreditava ocupar este espaço (informação pessoal e complementada por CAINCO, 2006)³⁹.

³⁸ Esta “saída”, encontrada pelo governo boliviano para garantir a continuidade de direitos de posse e uso para uma parte de sua “clientela”, possui semelhança com a maneira também “clientelista” do governo de Camarões. Este também encarou dificuldades objetivas para fazer cumprir sua própria lei. Segundo apontam TOPA et al. (2009), a nova legislação e regulamentação camaronesa restou inativa de 1994 à 1998. Embora em 2006 as concessões representem 85% do volume total de madeira comercializada, quando era apenas de 30% em 1998, as vendas de madeira em pé (*ventas de coupe, rever seção 4.1 para uma explicação deste sistema de atribuição de direitos*) bem como as pequenas licenças continuaram a ser liberadas até 2006.

³⁹ A fonte destas informações foi Ricardo Roca, responsável pela área de meio ambiente do escritório da USAID em La Paz e Juan Carlos Chávez Corrales, economista e assessor do presidente Gonzalo Sanchez de Lozada, no início dos anos 90.

E o que dizer sobre a implantação das concessões comunitárias? Como antes mencionado, o novo regime florestal da Bolívia introduziu a figura jurídica das Associações Sociais do Lugar. O Decreto Supremo nº 24453 (BOLÍVIA, 1996b) define as ASL como:

[...] Coletividades de pessoas com personalidade jurídica, ou que adquirem tal personalidade para os fins da lei nº 1700, composta por usuários tradicionais, comunidades camponesas, povos indígenas e outros usuários de recursos florestais, dentro da jurisdição de uma municipalidade, constituídos e qualificados conforme a Lei e o presente regulamento para serem beneficiários de concessões em áreas de reserva destinadas para tal fim [...].

O conceito legal das ASL, estabelecido na lei, foi suficientemente amplo para possibilitar agrupar os diversos atores que já partilhavam parte das florestas públicas municipais, fora das áreas de Terras Indígenas. No entanto, o regulamento da lei exigia que as ASL comprovassem existência jurídica de pelo menos cinco anos para solicitar os direitos de concessão sobre uma floresta municipal.

O primeiro passo do procedimento era um pedido da ASL para que fosse reconhecida pelo Conselho Municipal. Concomitantemente, a organização apresentava sua solicitação para que determinada área de floresta fosse classificada como floresta municipal e lhe fosse concedida em seguida. Segundo o regulamento aprovado, cabe ao Conselho Municipal concordar ou discordar da solicitação. Em caso de concordância, cabia a este órgão solicitar a delimitação da referida área ao órgão federal responsável por florestas (até 2006 este órgão era o Ministério de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, extinto por Evo Morales). O órgão ambiental federal avaliava e em caso de aprovação, determinava a delimitação da floresta municipal.

As primeiras associações comunitárias que conseguiram aprovar planos de manejo em florestas municipais o fizeram no ano de 2000. Eram apenas cinco organizações nesta data. Em 2001, esse número dobra. Em 2004 contabilizam-se cerca de 20 associações detentoras de concessões e este número se mantém até 2007. Após 2007 não houve mais atribuições de concessões para as ASLs. Desta forma, a área concedida às associações seria de,

aproximadamente, 646 mil hectares de florestas municipais (BOLFOR II, 2009a com base em dados de SUPERINTENDÊNCIA FLORESTAL, 2007).

4.2.3. A estagnação (1997-2005)

No período que vai de 1997 a 2005, as autoridades florestais bolivianas não colocaram em prática as licitações com a finalidade de conceder novas áreas em concessão para as empresas madeireiras, além daquelas que foram beneficiadas com o regime de transição. Como mencionado acima, a alocação de concessões comunitárias também parou de crescer em 2004.

As dificuldades do governo boliviano para conduzir a gestão das concessões florestais preocupavam o projeto BOLFOR na medida em que uma parte das metas do projeto estavam atreladas ao sucesso da implantação das concessões. O projeto pretendia que 25% das empresas madeireiras do Departamento de Santa Cruz (o que corresponderia a 122 empresas), conquistassem uma certificação pelo FSC até 2003 (PUTZ et al., 2004). Como um dos principais entraves para a certificação de empresas florestais é a segurança dos direitos de propriedade (direitos de posse e uso), expandir as áreas empresariais sob contratos de concessão era estratégico para o interesse de certificá-las.

Segundo Quevedo, a falta de recursos financeiros para estruturar a Superintendência Florestal e concluir a descentralização da gestão florestal foi um dos motivos que atrasou o processo de implantação de concessões, tanto as destinadas às indústrias quanto as comunitárias (informação pessoal)⁴⁰. De fato, muitas empresas que aderiram aos contratos de concessão de forma voluntária não pagaram a taxa como previsto.

⁴⁰ Informação obtida de Lincoln Quevedo, engenheiro florestal que atuou na primeira gestão da Superintendência Florestal, em entrevista realizada em julho de 2007 em Santa Cruz de La Sierra

Até 2005, segundo cálculos da Superintendência Florestal, a dívida total dos empresários era de sete milhões de bolivianos (US\$ 900 mil, aproximadamente) (SUPERINTENDÊNCIA FLORESTAL, 2006). Arturo Bowles, gerente da Câmara Florestal de Bolívia, informou que os altos custos de produção e baixos índices de aproveitamento da madeira, na floresta e nas serrarias, não permitiam aos empresários manter os pagamentos (informação pessoal) ⁴¹. Segundo um estudo de UDAPE (s/d) a taxa média de exploração madeireira é de 5-6 árvores/ha e 2-3 m³/por árvore. Quanto ao aproveitamento da madeira na operação de serragem este é, em média, de 45%.

Esta reclamação dos empresários foi registrada também por BOJANIC e BULTE (2002) que estudaram a estrutura dos custos de produção e o mercado para os produtos extraídos pelos concessionários do Departamento de Beni, no norte do país. Na análise destes autores, a falta de revisão do método de taxação tornou as autorizações de aproveitamento em propriedades privadas e as autorizações de exploração nas florestas pertencentes às Terras Comunitárias de Origem uma fonte de madeira mais rentável. Entretanto, é necessário recordar que como a atribuição das concessões não foi feita mediante concorrência (licitação), portanto os concessionários não revelaram sua disposição a pagar, é impossível saber se esta taxa era realmente muito alta ou se as reclamações sobre o nível da taxa foi apenas uma estratégia dos empresários para escapar do pagamento.

O governo decidiu modificar a regra de taxação das concessões industriais em 2006. Em vez de cobrar um dólar por hectare por toda a área concedida, o governo passou a cobrar a mesma quantia, mas agora somente sobre a **área anual de aproveitamento**. Algumas empresas renegociaram suas dívidas.

⁴¹ Informação obtida de Arturo Bowles, gerente da Câmara Florestal da Bolívia durante entrevista realizada em Santa Cruz de la Sierra em julho de 2007.

4.2.4. A eleição de Evo Morales: o início do fim?

Em 2003, o presidente Gonzalo Sanchez de Lozada renunciou ao seu mandato, na esteira dos protestos contra sua política de utilização dos recursos energéticos. O vice-presidente, Carlos Mesa assumiu, mas não conseguiu se manter no poder por muito tempo. Em 2005, violentos protestos explodem na Bolívia. Carlos Mesa renuncia. O presidente do poder judiciário, Eduardo Rodríguez Veltzé, assumiu por seis meses a presidência e conduziu o processo eleitoral. Em dezembro de 2005, Evo Morales Ayma, ganhou as eleições. Filiado ao Movimento para o Socialismo (MAS) e integrante da etnia aymará, Evo Morales promete defender a causa indígena e assume posições contrárias ao capital internacional, cancelando contratos de concessão para exploração de gás natural (AILLÓN, 2006).

Neste novo ambiente político, os concessionários florestais começaram a temer o cancelamento dos seus contratos (CÂMARA FLORESTAL DE BOLÍVIA, 2007). No entanto, até o final de 2009 observaram-se poucos cancelamentos de contratos⁴² (ver um exemplo de uma resolução de cancelamento confirmada pelo governo boliviano no Anexo A). Por outro lado, a demarcação das Terras Comunitárias de Origem foi acelerada. Segundo Pacheco, o mapa das florestas de produção permanente foi desenhado sobre a superfície florestal total, mas neste espaço estão às mesmas terras reivindicadas pelos povos indígenas [...] (informação pessoal)⁴³. Essa reivindicação ganhou força com a ascensão de Evo Morales ao poder. No entanto, não havia certeza sobre até que ponto as concessões seriam realmente canceladas e substituídas pelas terras indígenas.

⁴² Puderam ser averiguados três atos administrativos cancelando as seguintes concessões florestais na Bolívia: Resolução nº 074/2009 da Autoridade de Fiscalização e Controle de Florestas e Terras (ABNT), cancela a concessão da empresa Paraguá Ltda; Resolução nº 084/2009 da Autoridade de Fiscalização e Controle de Florestas e Terras (ABNT), cancela a concessão da empresa Cimacruz Ltda; Resolução nº 085/2009 da Autoridade de Fiscalização e Controle de Florestas e Terras (ABNT), cancela a concessão da empresa Tarumã Ltda. Em março de 2010, a CIDOB voltou a solicitar o cancelamento de concessões no Departamento de Beni, mas até maio de 2010 não havia informações oficiais de novos cancelamentos.

⁴³ Informação fornecida por Pablo Pachecho, pesquisador do Cifor, em La Paz, em novembro de 2008.

Segundo Ayala, os povos indígenas associados à Confederação Nacional de Povos Indígenas da Bolívia, demonstravam interesse em executar a exploração de produtos madeireiros e não-madeireiros nas suas áreas atuais (já demarcadas e futuras), inclusive em parceria com os empresários (informação pessoal)⁴⁴.

No final de 2009, a legislação agrária e florestal da Bolívia estava sob um novo processo de reformas. Corrales e Baqueros relatavam que o futuro das concessões florestais industriais era incerto, registrando-se uma forte tendência ao abandono do modelo em prol dos contratos entre territórios indígenas e empresas na exploração dos recursos florestais (informação pessoal).⁴⁵

4.3. Brasil: da proposta dos militares à lei de gestão de florestas públicas

O Brasil ensaiou por três vezes introduzir um modelo de concessões florestais no país. Nesta época, a gestão de florestas era partilhada entre o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura, e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) vinculada ao Ministério da Integração Nacional. Estes órgãos iniciaram estudos para mapear quais seriam as áreas mais aptas para ser objeto de futuras concessões.

Um resultado indireto destas ações foi a criação, em 1974, da primeira unidade de conservação na Amazônia concebida para comportar exploração madeireira, a Floresta Nacional de Tapajós. Em 1978 o governo militar esboçou um projeto de lei para introduzir as

⁴⁴ Estes relatos foram feitos por Aniceto Ayala, economista e responsável pela secretaria de Recursos Naturais do CIDOB que assessorou a Assembléia Constituinte no capítulo sobre a política ambiental da Nova Constituição da Bolívia e pelos empresários filiados à Câmara Florestal de Bolívia. As entrevistas com ambos ocorreram em Santa Cruz em julho de 2007 e julho de 2008.

⁴⁵ Estas informações tiveram como fonte Juan Carlos Chávez Corrales, economista e ex-assessor do governo de Gonzalo Sanchez Lozada. Na época da entrevista ele estava à frente da Fundação PUMA, uma ONG boliviana que apóia parcerias entre comunidades indígenas e empresas e ainda por Fátima Baqueros, diretora na época do Conselho para a Certificação Voluntária da Bolívia, CFV. As entrevistas com estes atores ocorreram também em julho de 2007, em La Paz e Santa Cruz, respectivamente.

concessões florestais na legislação florestal brasileira. Mas devido à falta de consenso dentro do próprio governo e pressões dos meios de comunicação que denunciavam o projeto como uma entrega das florestas ao capital estrangeiro, o projeto foi abandonado (IORIS, 2008).

Vinte anos depois, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) uma nova tentativa se inicia. O governo de FHC se vê pressionado pelo aumento do desmatamento da Amazônia e pela veiculação de notícias sobre a operação (ilegal) das madeireiras da Malásia que haviam comprado áreas florestais no Estado do Amazonas. Aparentemente, estas empresas não tinham seus planos de manejo aprovados pelo Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais), mas continuavam a operar.

Como tentativa de reagir a esta situação, o Ibama, com a ajuda financeira do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais (PPG7), realiza uma experiência de concessão na Floresta Nacional do Tapajós, no Estado do Pará. A experiência registrou resultados tanto positivos quanto negativos em termos das práticas aplicadas pelas empresas e capacidade de controle do Ibama sobre as operações (PEREIRA JÚNIOR, MARTINS e PEREIRA, 2006). Contudo, a partir deste projeto o Ibama elaborou uma série de normas técnicas e diretrizes para o que poderia ser a condução de uma exploração “sustentável” em florestas na Amazônia. Começava a moldar-se o quadro normativo e institucional que permitiria a adoção de concessões no futuro.

Em 2002, a área ambiental do governo FHC faz uma segunda tentativa na direção de introduzir as concessões. O governo prepara um novo projeto de lei (Projeto de Lei número 7.492-02). O PL deveria regulamentar o funcionamento do Programa Nacional de Florestas (PNF), criado em 2000. O plano era atingir a concessão de 50 milhões de hectares de terras públicas (Reservas Federais, Estaduais e Municipais) por até 60 anos, prorrogáveis pelo mesmo período, às empresas e entidades não governamentais (artigo 1º do Projeto de Lei nº. 7492 de 2002).

No entanto, o PL não chegou a ser votado no Congresso Nacional, pois logo em seguida houve a passagem de governo de FHC para Lula. O governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, a pedido da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, retirou o projeto para que este fosse re-elaborado. A justificativa era a necessidade de modificações e da execução de consultas mais amplas à sociedade e aos diversos segmentos que atuavam na área da conservação e da produção florestal (ALBUQUERQUE, 2009).

Em 2005 um novo projeto de lei (Projeto de lei número 4.776 de 2005) foi submetido ao Congresso. O país assistiu ao intenso debate entre defensores e opositores do estabelecimento de um sistema de concessões, como já foi demonstrado na Introdução. Algumas das principais inquietações eram os riscos à soberania nacional se grandes empresas estrangeiras pudessem “alugar” as florestas nacionais e, ainda, a possibilidade de exclusão dos pequenos produtores florestais e comunidades do acesso às florestas.

Na tentativa de responder aos temores dos críticos do sistema o governo complementa o projeto anterior que agora propõe a criação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, mas com características e funções de uma agência reguladora independente.

Quanto às regras para as concessões, a lei estabelece que as concessões sejam outorgadas para empresas de capital nacional e depois que um Plano Anual de Outorga Florestal for aprovado pela Comissão para Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP) (sobre a composição da CGFLOP, até maio de 2010, consultar o Apêndice E).

A criação desta Comissão visava conferir o caráter participativo que o Ministério do Meio Ambiente buscava imprimir no processo de elaboração das regras. A lei instituiu também o Cadastro Nacional de Florestas Públicas que é responsável por mapear e registrar todas as florestas públicas brasileiras. Consultando o cadastro e segundo critérios adicionais, o SFB definiria as florestas passíveis de serem colocadas sob concessão. Desta vez, apesar das

contestações, o governo obtém o apoio de atores não-governamentais importantes como o Instituto do Homem e Meio Ambiente (IMAZON), do WWF-Brasil, Amigos da Terra e do próprio Greenpeace, um crítico ferrenho das concessões na África. Em 2006, o Congresso aprova a Lei de Gestão de Florestas Públicas (BRASIL, 2006).

4.3.1. Principais características do regime de concessões brasileiro

A regulamentação mais detalhada das concessões é feita rapidamente durante o ano de 2006. Para as concessões empresariais, a lei determina que a alocação seja feita por intermédio de editais de licitação pública. Cabe ao Serviço Florestal Brasileiro preparar os editais, observando as áreas florestais disponíveis indicadas no PAOF. A CGFLOP deverá apreciar e aprovar, além do Plano de Outorga Florestal, o texto de cada edital de licitação. O governo brasileiro, diferentemente do boliviano, foi contrário à adoção de uma taxação por intermédio da cobrança de uma taxa fixa, calculada sobre a superfície sob concessão. Decide-se então que as empresas terão de fazer uma oferta de preço pelo estoque de madeira presente em cada área a ser concedida, a partir de uma tabela de preços mínimos por espécie, pré-fixados pelo SFB.

O Serviço Florestal criaria e aprovaria também os critérios e indicadores econômicos, sociais e ecológicos pelos quais as ofertas técnicas serão avaliadas. O peso da oferta técnica é maior do que a oferta econômica (valor que o concessionário se propõe a pagar pelo estoque de árvores presente na área⁴⁶) e define o vencedor da licitação para cada área.

⁴⁶ Este estoque é revelado por informações do inventário florestal. No caso da Floresta de Jamari, primeira Floresta Nacional a ter unidades de manejo florestal ofertadas em concessão, o inventário foi feito na época da demarcação da FLONA, ou seja, em 1983 e executado pelo IBDF (que foi substituído pelo Ibama). O Serviço Florestal Brasileiro validou os dados do inventário e sua utilização como parâmetro para definir o potencial estoque madeireiro em cada Unidade de Manejo Florestal (UMF). O SFB justificou assim sua validação: “O inventário florestal foi realizado há quase 25 anos, o que certamente é um fator a ser considerado na aceitação das informações que reporta. Entretanto, para áreas que não sofreram interferência humana, como a exploração madeireira, e considerando as variáveis reportadas no inventário de 1983 (Volume Comercial e Numero de Arvores), é aceitável assumir que as estimativas continuam validas” (Nota Técnica sobre o Inventário Florestal da FLONA Jamari. Disponível em:

Além do pagamento pelo valor da madeira em pé e pelos produtos não-madeireiros que forem objeto de concessão, os empresários terão de pagar uma garantia fixa (no valor total do contrato) e uma garantia anual ao Serviço Florestal para salvaguardar o governo em caso de rompimento do contrato ou baixa exploração florestal. A garantia anual pode alcançar até 30% do valor da oferta total. Contudo, se o concessionário conseguir efetuar o pagamento a cada ano de pelo menos 30% do valor total do contrato, a garantia anual já estará paga.

Tabela 4.3
Características do regime de concessões florestais brasileiro

Item da lei e/ou regulamento complementares	Aplicáveis às concessões industriais	Aplicáveis às florestas comunitárias
Direitos de propriedade e uso sobre as florestas	Contratos de concessão de longo prazo, direito de acesso e extração dos recursos especificados em contrato	Concessão de direito real de uso
Taxação ou pagamentos pelos direitos de exploração	Não há taxa sobre superfície ou sobre volume produzido O concessionário paga o valor total que ofertou pela concessão e paga anualmente um valor mínimo que correspondente à 30% da oferta total feita pela concessão.	Não pagam taxas
Método de alocação de direitos	Licitação pública: avaliação da oferta econômica e da oferta técnica	Demarcação de Reserva Extrativista ou assentamento do tipo PAE, PDS ou PAF
Duração dos contratos	No mínimo 1 ciclo de exploração florestal e no máximo 40 anos	Não há
Regime de transição	Contratos de transição firmados com ocupantes de florestas públicas no Estado do Pará, válidos somente por um ciclo de produção	Não há
Mecanismo de redistribuição das taxas ou valores pagos pelos direitos	Ibama:40% Governos dos Estados: 20% Municípios 20% Fundo Nacional Florestal: 20%	Não há pagamentos
Mecanismo de governança e controle	Serviço Florestal Brasileiro é o órgão regulador, gestor das concessões e monitora o cumprimento dos contratos. Ibama aprova os planos de manejo dos concessionário e os fiscaliza Auditorias a cada três anos por organismo de verificação independente	Não há previsão, acompanhamento pela Gerência de Florestas Comunitárias do SFB
Elaborado pela autora		

Os contratos de concessão com as empresas podem ter a duração mínima de apenas um ciclo de exploração ou no máximo 40 anos. O contrato confere o direito de extração dos recursos florestais madeireiros e não-madeireiros especificados no edital. O concessionário

não possui o direito de transferir seus direitos para outras empresas. Além do pagamento pelos direitos de exploração, a oferta técnica leva o concessionário a comprometer-se com outros investimentos. Por exemplo, o concessionário deve propor e efetivar a criação de empregos na localidade da concessão, recrutando trabalhadores nos municípios no entorno da concessão. Além disso, as regras brasileiras estabelecem que o concessionário contribua para um fundo cujos dividendos serão investidos na comunidade que habita o entorno da concessão.

As regras prevêem ainda descontos nos preços e no pagamento da garantia para as empresas que conquistarem uma certificação florestal, ou de qualidade (ISO 9001 ou 14.000), concedida por organismo de certificação reconhecido. Independentemente disto, o SFB deverá conduzir auditorias, a cada três anos, nas concessões que vier a outorgar.

As florestas comunitárias também estão previstas na Lei de Gestão de Florestas Públicas. O decreto de regulamentação da lei (BRASIL, 2007c, Decreto nº 6.603 de março de 2007, Capítulo II, artigo 14º) esclarece que as unidades de manejo florestal em florestas públicas antes de serem concedidas para as empresas madeireiras, serão outorgadas para as comunidades que as ocupem ou utilizem, se elas forem identificadas no processo de demarcação. Elas são, portanto um tipo de concessão não-onerosa. Se detectado interesse de uma comunidade específica sobre a área, esta área pode ser transformada em uma RESEX ou em Projeto de Assentamento que comporte o uso florestal (PDS, PAE ou PAF, como descritos no Capítulo 3). Em tese, esta regra brasileira pode evitar os problemas de sobreposição de direitos de propriedade entre concessões empresarias e terras indígenas, registrados na Bolívia. Tal ação se aproxima do processo de mapeamento adotado em Camarões, mas é feito caso a caso e não como uma etapa preparatória para definir os direitos de forma mais ampla.

Embora a atribuição de direitos de posse e uso às comunidades tradicionais seja antes um reconhecimento de seus direitos, a Lei de Gestão de Florestas Públicas no segundo parágrafo do sexto artigo, afirma que independentemente da destinação de florestas na forma

da criação de Reservas Extrativistas, Assentamentos Florestais e outros, as comunidades também podem participar das licitações.

4.3.2. A aplicação da nova legislação

Uma vez aprovada e regulamentada a nova lei, o Serviço Florestal Brasileiro iniciou sua implantação em 2006. A meta estabelecida pelo Programa Nacional de Florestas em 2000 era atingir 50 milhões de hectares de florestas sob exploração florestal até 2010 (BARRETO e VERÍSSIMO, 2002). Seis anos depois, com a lei aprovada, esta meta foi reformulada para a ordem de 15 milhões de hectares de florestas na Amazônia Legal administrados sob uma “gestão sustentável” até 2011 (BRASIL, 2007e, p.9).

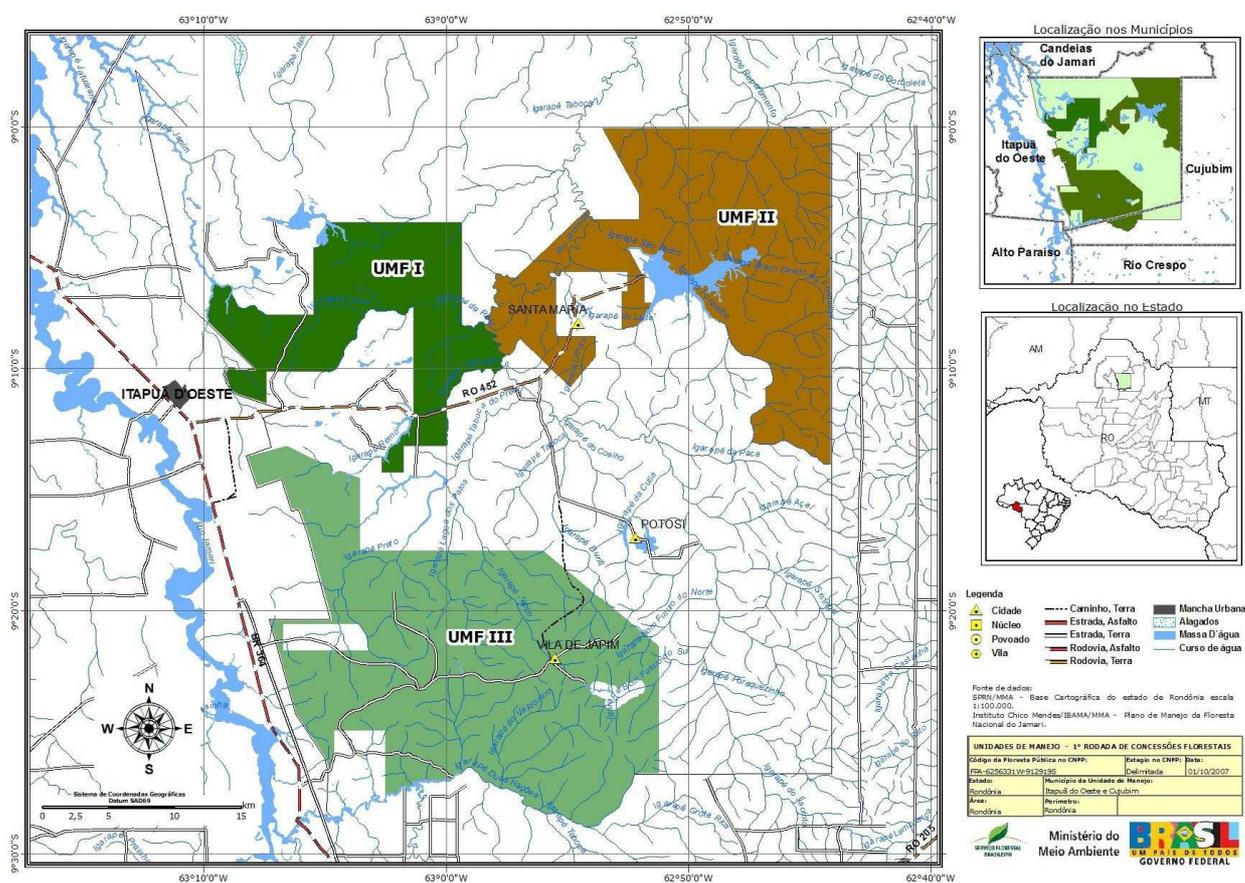
Uma parte desta superfície se localizava em Florestas Nacionais já decretadas, outra parte eram terras cobertas por florestas (terras devolutas da União e dos Estados), mas ainda sob disputa ou ainda não registradas. Daí a importância do Cadastro Nacional de Florestas Públicas, instituído pela nova lei.

A função do cadastro é levantar, principalmente junto ao Incra e aos órgãos de terras estaduais, as informações sobre o estado das terras florestais públicas (aquelas já arrecadadas e demarcadas e aquelas ainda não arrecadadas nem pelo governo federal nem pelos governos estaduais). O Cadastro informa ao Serviço Florestal Brasileiro onde estão as florestas aptas e regularizadas (nacionais, estaduais e municipais) para a abertura de um processo de concessão.

A partir das informações obtidas com o cadastramento, o Serviço Florestal Brasileiro publica seus Planos de Outorgas. Entre 2007 e 2009 o Brasil publicou três destes planos (BRASIL, 2007e, 2008d e 2009). A cada Plano de Outorga o governo estabelece as metas de alocação das concessões para o período de doze meses.

No primeiro PAOF, o SFB identificou treze milhões de hectares de florestas onde poderiam ser concedidas áreas florestais entre agosto de 2007 até agosto de 2008. Deste total o SFB decidiu priorizar 3,9 milhões de hectares. Estas áreas prioritárias encontram-se todas na Amazônia, distribuídas nos Estados do Pará e Rondônia. Entretanto, o próprio SFB estimava que fosse possível conceder, efetivamente, cerca de um milhão de hectares no primeiro ano de aplicação da lei (BRASIL, 2007d, p.31 e 32).

Figura 8. Áreas concedidas na FLONA do Jamari (RO)



Fonte: Serviço Florestal Brasileiro (2007)

O ano de 2007 termina com apenas um edital de licitação lançado para a Floresta Nacional do Jamari, localizada em Rondônia (figura 8). Quatorze empresas se apresentaram para concorrer ao primeiro lote de concessões (tabela 4.4). A maioria, no entanto, foi desclassificada na etapa de avaliação dos documentos legais.

Segundo Tasso Azevedo, diretor do Serviço Florestal na época da primeira concessão, e conforme se pode verificar revisando os documentos públicos da avaliação, as empresas apresentaram muitas falhas na apresentação de documentos básicos como os registros de existência legal, de quitação de débitos trabalhista, etc.(informação pessoal) ⁴⁷.

No segundo PAOF (BRASIL, 2008d), a área passível de florestas públicas caiu para doze milhões de hectares. Como o próprio SFB esperava, superfícies cadastradas, mas ainda sob alguma disputa, perderam o status de floresta pública e podem ter sido atribuídas para outros públicos. Não há grandes mudanças neste segundo PAOF. Ele é praticamente uma reedição do PAOF anterior. A meta de alocação sobe de um milhão para quatro milhões de hectares até o final de 2009, como se pode constatar no seguinte trecho do Plano:

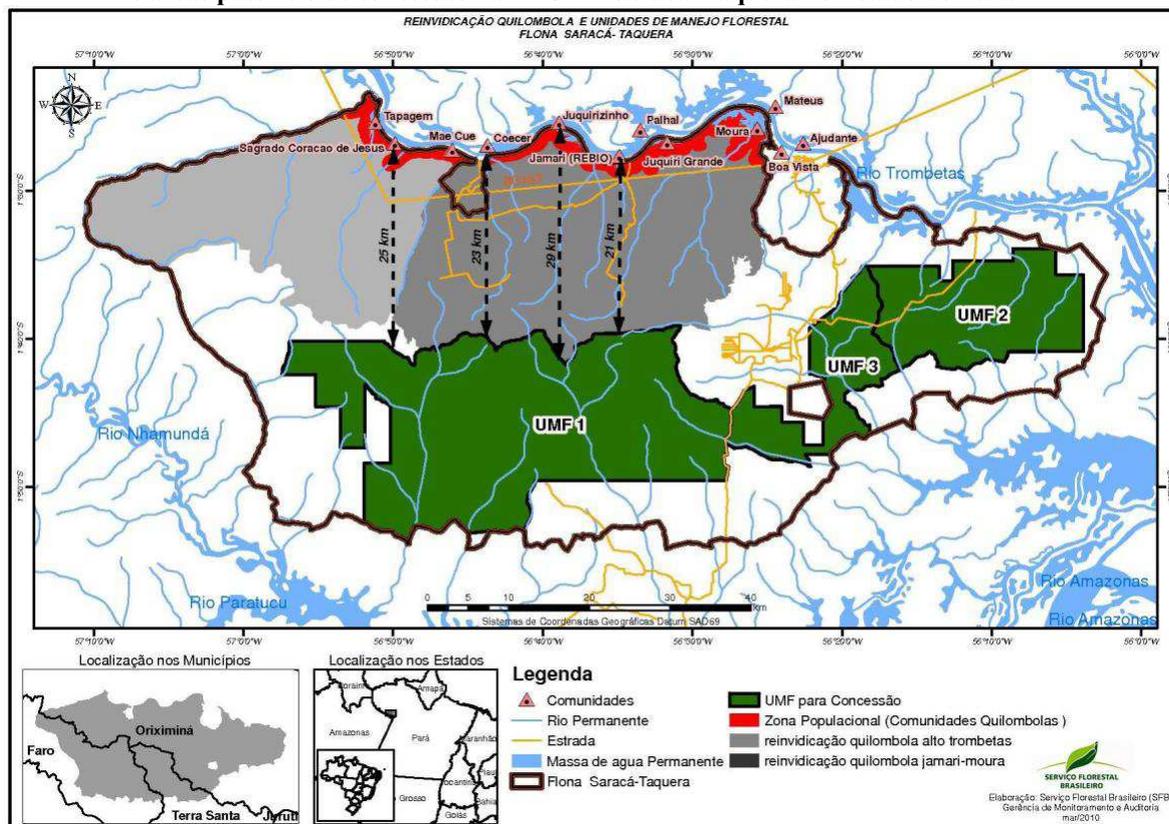
[...] Estima-se neste PAOF que no fim de 2009, quatro milhões de hectares constituirão unidades efetivas de manejo. Nas concessões voltadas para a exploração madeireira e aproveitamento energético de resíduos, estima-se uma produção anual de aproximadamente 2,44 milhões de m³ de madeira em tora e 2,68 milhões de m³ de resíduos madeireiros, incluídas as sobras do manejo florestal. A renda bruta estimada como resultante desse processo de produção é de 480 milhões de reais por ano e a geração de mais de 34.400 postos de trabalho [...] (BRASIL, 2008d, p.5).

Em julho de 2008 o SFB lançou a minuta de um segundo edital de licitação para uma área de cerca de 200 mil hectares na Floresta Nacional de Saracá-Taquera, localizada na região da calha Norte no Estado do Pará (tabela 4.4 e figura 9). A minuta sofreu contestações nas consultas públicas durante seu processo de aprovação.

Uma comunidade quilombola, Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná – ARQMO – protestou contra a reserva de áreas para concessões empresariais na FLONA Saracá-Taquera.

⁴⁷ Entrevista realizada em Brasília em maio de 2007

Figura 9
As áreas passíveis de concessão na FLONA Saracá-Taquera no Estado do Pará



Fonte: Serviço Florestal Brasileiro (2009)

Segundo a Associação, o SFB não havia levado em consideração os direitos de posse e uso já reivindicados pelos quilombolas dentro da área (ISA, 2008). O SFB paralisou o processo de concessão, realizou novas vistorias na FLONA e concluiu que havia a sobreposição de área reivindicada pelos quilombolas com uma das unidades de manejo passíveis de concessão. O SFB propôs então, que na área de sobreposição a exploração em regime de manejo florestal só poderá ocorrer depois de finalizado o processo de titulação das áreas quilombolas perante o Incri (BRASIL,2008e). Esta solução resultou na exclusão de 80 mil hectares da área apta para concessões. O segundo edital foi lançado em abril de 2009.

Tabela 4.4
Processo de concessão florestal no Brasil (2007-2009)

Licitações	Lançamento do edital	Nº de empresas concorrentes	Empresas vencedoras	Área total sob concessão ou a ser concedida	Data da assinatura de Contratos	Data de aprovação dos Planos de manejo
1º lote – Floresta Nacional do Jamari	novembro de 2007	14 empresas: Amata, Civagro Agropecuária; Con&Sea; Kabajá; Porto Júnior; Sakura; Consorcio Alex Madeiras; Madeireira litorânea; N.Mezzonno; Consórcio ZN Indústrias; Amaral Madeiras; Juruá da Amazônia; Madeira Paraíso; Rosalin e Rosalin	Três empresas: Amata Brasil (46 mil hectares); Sakura Indústria e Comércio de Madeiras (32,9 mil hectares) e Madeflona Industrial Madeireira Flona do Jamari, (17 mil hectares)	96 mil hectares	Outubro de 2008	entre outubro e dezembro de 2009
2º lote Floresta Nacional Saracá-Taquará	Minuta lançada em setembro 2008 Lançado em abril de 2009 Impugnado em agosto de 2009 Relançado em outubro de 2009	Quatro empresas: Universal Timbers Resources do Brasil* LTDA; GOLF Indústria e Comércio de Madeiras Ltda; EBATA Produtos Florestais Ltda** e SAMAL VERDE Produtos e Serviços Florestais LTDA.	Processo não concluído até maio de 2010	140 mil hectares (ofertada)	-	-

Elaborado pela autora

* Esta é uma das empresas do grupo Sustainable Forest Holdings Limites, de capital chinês, com sede administrativa em Hong Kong. O grupo possui a Universal Timber Resources que por sua vez uniu-se à empresa chinesa Amplewell Holding.

** Esta empresa é uma das signatárias do Pacto Pela Madeira Legal e Sustentável do Estado do Pará. A empresa consta também como certificada (certificação de cadeia de custódia e não de manejo florestal) na base de dados do FSC (<http://info.fsc.org/PublicCertificateDetails?id=a0240000005sTkzAAE>. Consultado em dezembro de 2009).

Contudo, o edital ainda seria contestado na justiça, mas desta vez por um empresário madeireiro do Estado do Pará, Luis Carlos Tremonte⁴⁸, integrante da União das Entidades Florestais do Estado do Pará (UNIFLOR). O empresário entrou na justiça contra os preços mínimos estabelecidos no edital para algumas espécies.

Segundo a contestação apresentada, os preços de algumas espécies estavam até trinta por cento mais elevados que os preços mínimos definidos no edital das áreas florestais de Rondônia. O edital foi suspenso e a justiça ordenou ao SFB que reavaliasse as condições do

⁴⁸ Luis Carlos Tremonte é proprietário da Lamexport, empresa laminadora localizada em Itaituba, no Estado do Pará. Ele foi em 2009 o representante dos madeireiros da região da Rodovia BR-163 que mais contestou as ações dos governos, federal e estadual.

edital. A Comissão de Licitação concedeu um parecer parcialmente favorável ao empresário. Os preços não foram alterados. Apenas algumas espécies foram reclassificadas e um parcelamento maior do valor da garantia foi concedido. O conflito durou um ano (BRASIL, 2008f).

Em novembro de 2009 o edital de licitação para a Floresta Nacional de Saracá-Taquera é reeditado com estas novas modificações. O edital estabelecia como prazo o dia 14 dezembro de 2009 para que as empresas interessadas manifestassem interesse em entrar na concorrência. Quatro empresas o fizeram (tabela 4.4.). Entre elas uma empresa madeireira, signatária do Pacto pela Madeira Legal e Sustentável do Estado do Pará e certificada pelo FSC.

Contudo, o processo de avaliação das empresas seria paralisado por nova decisão judicial. Os quilombolas, não satisfeitos com a primeira decisão, resolveram insistir na sua reivindicação. Uma nova liminar paralisou novamente a licitação. A nova medida judicial em favor dos quilombolas foi anulada em 01 de março de 2010. O Serviço Florestal Brasileiro retomou então a etapa de avaliações das empresas concorrentes às concessões na FLONA Saracá-Taquera. Até maio de 2010 apenas duas empresas (EBATA Produtos Florestas LTDA e Golf Indústria e Comércio de Madeiras Ltda) haviam sido habilitadas para continuar na competição pelas Unidades de Manejo Florestal da FLONA Saracá-Taquera. As demais foram desqualificadas por apresentarem, respectivamente, documentos que não comprovavam sua regularidade com órgãos federais e por sua contabilidade não estar conforme com as regras contábeis brasileiras, caso da empresa Universal Timber Resources do Brasil, de capital chinês.

4.3.3. O regime de transição brasileiro

Assim como a Bolívia, o governo brasileiro previu na Lei de Gestão de Florestas Públicas, no Título V, das Disposições Transitórias, um regime de transição para os planos de manejo florestais aprovados e em execução até a data de publicação da lei. Por quê? No Capítulo 3 apresentou-se o problema das posses precárias de terras na Amazônia Legal e as ações do Incra para regularizar a situação destes imóveis. No Estado do Pará, em algumas destas áreas os posseiros eram madeireiros, detentores de planos de manejo florestal já aprovados pelo Ibama. Reconhecendo o embaraço legal, em setembro de 2005, o governo federal propôs uma solução transitória para permitir o funcionamento dos planos de manejo florestal aprovados em terras públicas no Estado do Pará.

A solução passava pela assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o Ibama e Incra, tendo como interveniente o Ministério do Meio Ambiente e como fiscalizador do acordo o Ministério Público Federal. O Termo acordava que o Incra poderia autorizar os projetos de manejo de 2005 e 2006 que atendessem às exigências legais “em caráter excepcional, precário e transitório”. O Termo estabelecia também que o detentor do plano de manejo reconheceria que a existência do plano de manejo não lhe conferia qualquer direito de posse sobre terras públicas federais objeto do manejo florestal, tampouco qualquer direito indenizatório (BARRETO et al., 2008).

Porém, o texto da futura Lei de Gestão de Florestas Públicas, que ainda estava em discussão no Congresso em 2005, tornaria estes acordos inválidos, pois a lei exigiria que a concessão de uso fosse feita mediante um longo processo, anteriormente descrito. Segundo BARRETO et al. (2008, p.44), para evitar: “o colapso da indústria madeireira quando a nova lei entrasse em vigor”⁴⁹, foi instituída uma cláusula de transição na lei de gestão de florestas

⁴⁹ Em outubro de 2007, durante o VIII Congresso Internacional de Compensado de Madeira Tropical, o presidente da AIMEX, Idacir Perachi, declarou que, segundo as previsões do setor, em cinco anos (2012) 80%

públicas. A regra transitória permitiu que o governo pudesse conceder o uso de florestas públicas antes da aprovação do primeiro Plano de Outorga Florestal. Esta concessão, por tempo limitado, somente poderia ser feita em áreas que, somadas, não ultrapassem 750 mil hectares, em uma faixa de até 100 quilômetros ao longo da rodovia BR-163 (BRASIL, 2006, Alínea I do artigo 78 da Lei nº. 11.284, de 2 de março de 2006).

Até março de 2007 o Serviço Florestal Brasileiro havia recebido 37 solicitações de contrato de transição, das quais havia aprovado dezessete e havia indeferido vinte (BRASIL, 2008g). Mesmo assim, apenas onze contratos foram efetivamente assinados (BRASIL, 2010). Entre as grandes empresas detentoras de contratos de transição estão as exportadoras *Precious Woods* Belém⁵⁰ e a LF Timbers⁵¹. A *Precious Wood* Belém é também uma das signatárias do Pacto pela Madeira Legal e Sustentável assinado entre a Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do Estado do Pará – AIMEX, o governo estadual e o governo federal.

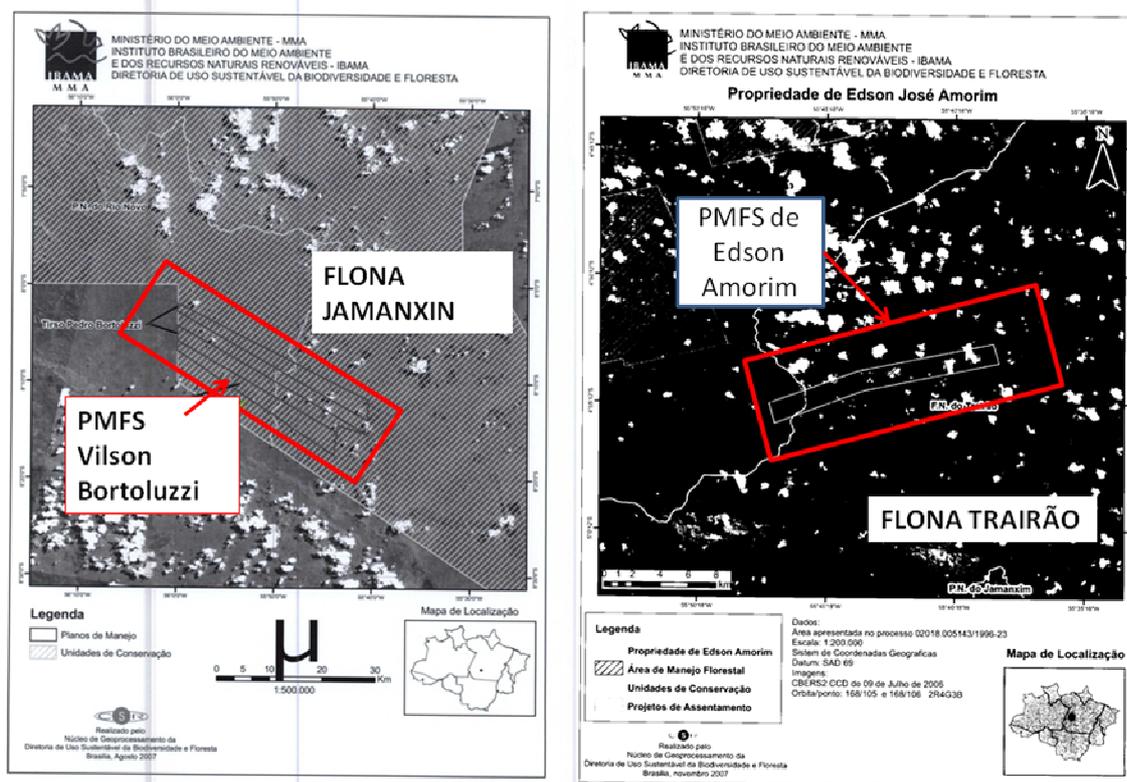
Os contratos de transição assinados eram válidos por no máximo dois anos depois de sua aprovação, ou seja, todos deveriam finalizar em 2009. Findo este prazo, e após vistoria do Ibama, as áreas podem ser colocadas em processo de licitação. Entre os processos indeferidos e arquivados encontram-se aqueles nos quais se constatou total sobreposição das áreas reivindicadas com Unidades de Conservação como, por exemplo, as posses de Edson José Amorim (sobreposta à área da Floresta Nacional do Trairão) e de Vilson Luiz Bortoluzzi, sobreposta à Floresta Nacional do Jamanxin, todas no Distrito Florestal Sustentável da BR-163 (figura 10).

das áreas manejadas sob plano de manejo legal estariam esgotadas. Daí, a urgência das concessões para aqueles que desejassem trabalhar legalmente.

⁵⁰ A *Precious Wood* possuía a maior área de manejo sob contrato de transição (12.123 ha). A empresa executou uma única extração, alegando que seria impossível executar todo o Plano de Manejo em apenas dois ciclos de produção devido ao tamanho da área. A empresa informou ainda ter desistido do contrato de transição, pois vinha sofrendo invasões nas áreas de manejo.

⁵¹ A LF Timber não recebeu Autorização de Exploração (AUTEX) por razões que não haviam sido divulgadas até março de 2010 e seu contrato de transição foi estendido até 2011.

Figura 10
Documentos oficiais que mostram “propriedades” incidindo sobre
FLONAS na Amazônia Legal brasileira



Fonte: Serviço Florestal Brasileiro (2009)

Em 2009, foram totalizados aproximadamente 15,5 mil hectares explorados em PMFS sob contrato de transição, que resultaram na retirada e transporte de 43,6 mil m³ de madeira, com o pagamento total de R\$ 942,5 mil reais ao governo.

4.3.4. O planejamento para 2010

No início do ano 2010, e conforme estabelecido no Relatório de Gestão 2009 do SFB e no PAOF 2010 (BRASIL, 2009 e BRASIL, 2010 e), os esforços do órgão gestor das concessões florestais federais estão concentrados no Distrito Florestal Sustentável da BR-163.

Tabela 4.5
Planejamento do Serviço Florestal Brasileiro para concessões futuras

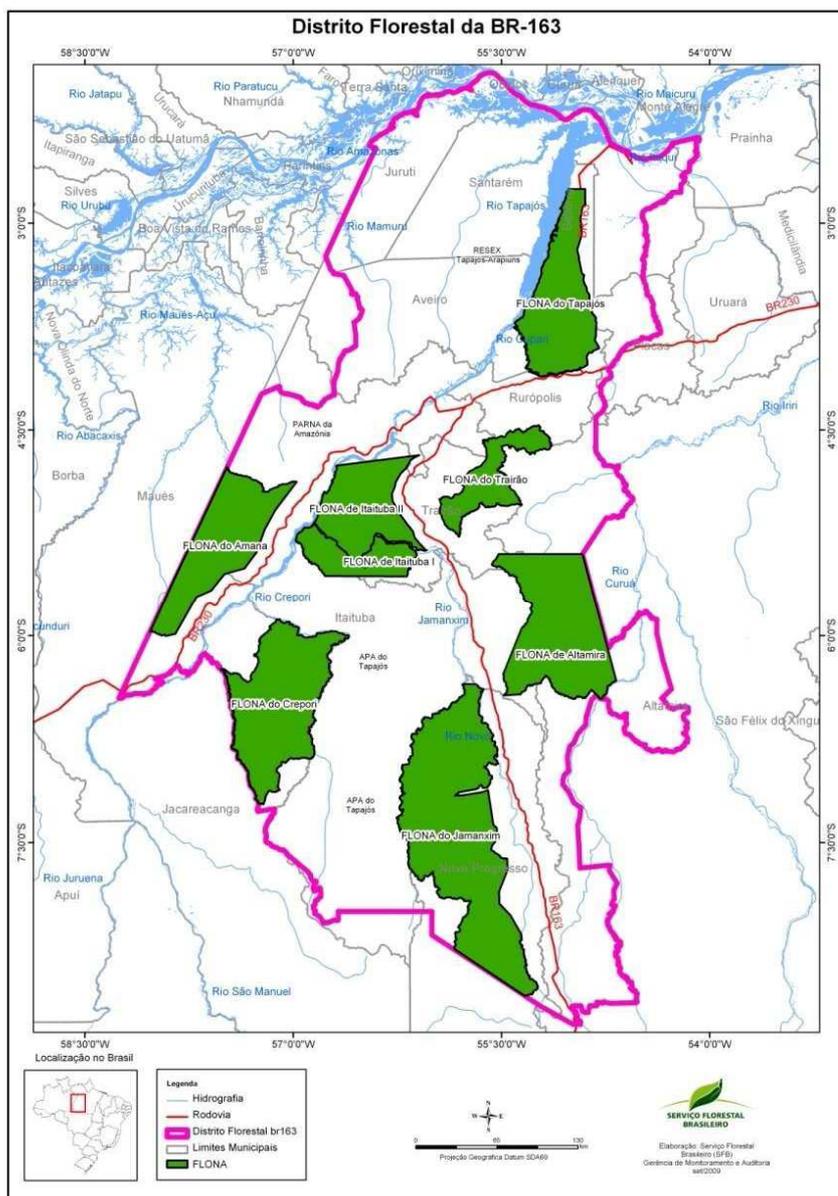
Tipo UC	Nome UC	Estado	Superfície total da UC (ha)	Área provável para concessão	Etapa da consolidação da UC em abril de 2010
FLONA	Macauã	AC	197.353	SI	Plano de Manejo concluído
FLONA	São Francisco	AC	21.600	SI	Plano de Manejo concluído
FLONA	Amana	PA	543.177	340.000	Plano de Manejo concluído
FLONA	Crepori	PA	741.238	SI	Plano de Manejo concluído
FLONA	Trairão	PA	257.524	SI	Plano de Manejo concluído
Total consolidado			1.760.892		
FLONA	Altamira	PA	689.012	SI	Plano de Manejo em andamento
FLONA	Jacundá	RO	220.034	SI	Plano de Manejo em andamento
FLONA	Jamanxim	PA	1.301.147	SI	Plano de Manejo em andamento
FLONA	Itaituba	PA	220.634		Plano de Manejo em contratação
FLONA	Itaituba II	PA	440.500		Plano de Manejo em contratação
FLONA	Caxiunã	PA	200.000		Plano de Manejo em contratação
APA	Tapajós	PA	2.059.496		Diagnóstico em andamento
Total em fase de consolidação			2.920.630		
FLONA	Saracá-Taquera	PA	429.600	140.000 em atribuição	Revisão do Plano de Manejo em contratação
Total planejado			7.321.315		

Fonte: Relatório de Gestão 2009 (BRASIL, 2010)

A tabela 4.5 apresenta o planejamento do SFB para preparar as áreas passíveis de concessão. Embora conste do planejamento a preparação de áreas de florestas públicas no

Estado do Acre e Rondônia, o foco principal da política de concessões continua sendo a região do Distrito Florestal da BR-163 (figura 11).

Figura 11. Florestas Nacionais prioritárias para o estabelecimento de concessões florestais



Fonte: Relatório de Gestão do Serviço Florestal Brasileiro (BRASIL 2010)

As FLONAS de Amanã, Crepori e do Trairão tiveram seus Planos de Manejo concluídos. Destas, é na FLONA de Amanã onde ocorrerá o primeiro processo de

concorrência por lotes de concessão em 2010⁵². Duas outras FLONAS, as Florestas Nacionais de Altamira e Jamanxim, estavam com seus Planos de Manejo em andamento. As FLONAS de Itaituba I e II, localizadas em um importante pólo madeireiro, estavam com os Planos de Manejo em contratação.

4.3.5. Balanço da implantação das concessões florestais no Brasil (2006-2010)

No primeiro semestre de 2010 o balanço das concessões florestais no Brasil contabilizava três contratos de concessão assinados, representando uma área total de 96 mil hectares de superfície florestal, exclusivamente na Floresta Nacional do Jamari, no Estado de Rondônia. Os planos de manejo das três empresas concessionárias foram aprovados entre outubro e dezembro de 2009, após uma longa etapa de avaliação pelo órgão ambiental. Isto significa que as primeiras concessões florestais, cujos contratos foram assinados em setembro de 2008, começariam a operar no Brasil apenas em 2010.

Quatro novas empresas começaram a disputar uma área de 140 mil hectares na Floresta Nacional Saracá-Taquera (depois de superados os problemas jurídicos e com áreas excluídas do processo, rever figura 9), no Estado do Pará. Somadas estas áreas de concessão, tem-se 236 mil hectares de florestas públicas, entre áreas já concedidas e em processo de licitação.

Em maio de 2010, o Serviço Florestal Brasileiro lançou o terceiro edital para áreas de concessão na Floresta do Amanã, localizada no Distrito Florestal da BR-163. A área passível de concessão é 340 mil hectares.

Rememorando a meta estabelecida pelo Programa Nacional de Florestas em 2006, temos que se pretendia atingir os 15 milhões de hectares de florestas manejados sob planos de

⁵² O edital para licitação das Unidades de Manejo Florestal passíveis de concessão na FLONA Amanã foi lançado em maio de 2010.

manejo controlados até 2011. Grande parte desta superfície deveria ser adicionada via o estabelecimento de concessões florestais. Os planos divulgados pelo SFB falavam em 13 milhões de hectares de florestas sob concessão até 2016, ou seja, uma taxa de pouco mais de 1 milhão de hectares outorgados por ano, na visão otimista. No entanto, percebe-se que o que foi efetivamente concedido (96 mil ha), atinge 0,6% do global planejado. Mesmo em relação à meta anual de concessões, estabelecida no Plano de Outorga Florestal 2008-2009 que era conceder quatro milhões de hectares, concedeu-se menos de 10% (2,4%, mais precisamente).

Para compreender o porquê da estagnação na Bolívia e da baixa escala da implantação das concessões no Brasil, o Capítulo 5 direciona as lentes para os atores e os embates na arena florestal.

5. OS EMBATES NA ARENA POLÍTICA: AS CONCESSÕES INTERESSAM?

Nos capítulos precedentes foram apresentados os diversos modos pelos quais os atores se apropriam, formal ou informalmente, dos espaços e dos recursos nas regiões cobertas pela floresta amazônica na Bolívia e no Brasil (Capítulo 3) e a introdução, nas leis e regulamentos dos dois países estudados, de uma **nova modalidade de acesso: as concessões florestais** (Capítulo 4). A descrição permitiu clarear, até este, ponto que o espaço florestal nos dois casos é um espaço sob disputa.

Os arranjos formais, regulamentados pelas leis (contratos de concessão de direito real de uso, autorizações e licenças de desmatamento e de exploração florestal em propriedades privadas, assentamentos, em terras indígenas, etc.), convivem com arranjos informais que funcionam e são mantidos (ocupação de terras com registros precários, acordos entre empresários e comunidades tradicionais, agricultores e povos indígenas para exploração madeireira, etc.).

A analogia com um campo de batalha não é exagerada. Nos dois países estudados, não raramente, o uso da repressão e da violência (pelo Estado, por indivíduos ou grupos armados) é constatado para impor, seja a lei, sejam os interesses do indivíduo, ou do grupo, que controla determinada área.⁵³

⁵³ O atlas da questão agrária brasileira (GIRARDI, 2008) mostra que o leste do Estado do Pará e o norte do Maranhão configuram uma região de concentração da violência. Esta região é caracterizada pela grande população assentada e, por fazer parte da fronteira agropecuária, o latifúndio aí também apresenta intenso processo de territorialização. Desta forma, o enfrentamento é mais evidente nesta região e, com a ausência do Estado, os camponeses e trabalhadores rurais são submetidos a toda sorte de violência e exploração por parte de fazendeiros, grandes posseiros e grileiros. Na Bolívia, em setembro de 2008, milícias a serviço dos grandes proprietários do departamento de Pando, no norte amazônico, perseguiram e assassinaram treze agricultores indígenas ligados às organizações daquela região. O motivo: a política agrária de Evo Morales que começava a demarcar as Terras Indígenas prometidas e o corte de repasse dos impostos do hidrocarburetos. As informações são do Observatório de Direitos Humanos e Conflitos Socioambientais da Bolívia. Disponível em: http://www.observatorioddhh.org/index.php?option=com_wrapper&Itemid=144. Acessado em setembro de 2009.

Porém, para além destes episódios que alimentam os noticiários, um embate, quase silencioso, dá-se no campo institucional e político. Cada ator, ou grupo, tenta estabilizar sua posição ou avançar. Estratégias são traçadas e alianças, mais ou menos sólidas, são estabelecidas. Quando novas táticas são desenhadas e colocadas em prática pelas organizações privadas, os atores governamentais têm de decidir um novo curso para sua ação (FLIGSTEIN, 1990, p.8 e 9).

As concessões florestais, como um novo modo de apropriação e gestão das florestas públicas, foram introduzidas, em ambos os casos analisados, com este embate ainda em curso. Portanto, pode-se esperar que o resultado do jogo de forças estabelecido entre aqueles que partilham o espaço florestal (que configura o campo de batalha) influencie o desenvolvimento desta nova política de ocupação do espaço, impulsionando-a ou retardando sua agenda. Como isso vinha acontecendo até 2009? Neste quinto e último capítulo pretende-se explorar quais os interesses em jogo na arena florestal e quais as composições de forças existentes em favor ou contra o estabelecimento de concessões florestais.

Segundo Carlos Eduardo Young, economista e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, a introdução da concessão florestal no Brasil representou uma estratégia de ocupação do espaço diante da aceleração do desmatamento, devido à conversão da floresta para uso agropecuário. Segundo Young seria, “fundamental costurar uma aliança entre os dois lados que querem florestas, ainda que por razões diferentes: os madeireiros precisam de matéria-prima e os ambientalistas querem preservar o máximo possível” (STEFFEN, 2004).

Carlos Eduardo Young também assinalava que é de notório saber o fato de que na Amazônia Legal brasileira, pecuaristas (e também uma parcela de agricultores assentados) permitem que madeireiros extraiam o que queiram de suas terras desde que recebam a terra limpa, sem floresta. Para o agricultor ou o pecuarista, a floresta é um problema e sua eliminação um custo (STEFFEN, 2004). Entretanto, como alertava BARRETO (2006):

[...] o Estado brasileiro vinha perdendo o controle das terras devolutas e assistia-se uma corrida cada vez mais violenta e predatória para a ocupação dessas áreas. Uma vez que as terras são ocupadas, é difícil retirar a população do local, o que envolve inclusive a indenização pelas benfeitorias (que ironicamente incluem o desmatamento). A maioria desses ocupantes não se interessa por usos sustentáveis da floresta, pois, em geral, o manejo florestal é menos rentável do que a agropecuária [...].

Segundo o também economista e assessor do governo Gonzalo Sanchez Lozada em 1996, Juan Carlos Chávez Corrales, modificar a lei florestal e implantar as concessões tinha por finalidade recuperar um território, ocupado por centenas de madeireiras que chegavam a manter áreas florestais fechadas, guardadas por seguranças armados, para impedir a entrada das autoridades do Estado (informação pessoal)⁵⁴.

Embora sejam os madeireiros aqueles atores, supostamente, mais interessados no novo regime de propriedade, diante de outros interesses e de formas menos custosas de acesso às florestas, é provável que a estratégia das concessões florestais não fosse uma opção para uma parte dos madeireiros nos territórios amazônicos. Mas quem são, afinal, esses madeireiros bolivianos e brasileiros? Por intermédio de quais estratégias eles se abastecem de matéria-prima e comercializam sua produção? Para responder a estas perguntas, nos próximos parágrafos algumas características do setor madeireiro na Bolívia e no Brasil e de sua dinâmica de funcionamento são descritas.

5.1. O setor madeireiro na Bolívia

Entre outubro de 2005 e abril de 2006, a Câmara de Indústria, Comércio, Serviços e Turismo de Santa Cruz – CAINCO – realizou uma pesquisa nacional que coletou informações das unidades produtivas do setor florestal (CAINCO, 2006). Esta pesquisa contabilizou a

⁵⁴ Informação fornecida durante entrevista realizada com Juan Carlos Chávez na cidade de La Paz, em julho de 2007.

existência de 6.328 unidades de produtivas do setor madeireiro, formalmente registradas na Superintendência Florestal. As *barracas*, denominação dada às empresas que atuam como compradores e vendedores de madeira e outros produtos florestais e que, em teoria, não executam a extração de produtos florestais, somaram 1.368 empreendimentos. As serrarias, que executam o processo de transformação primária da madeira, eram 756 unidades produtivas e as indústrias somaram 4.204 unidades industriais (tabela 5.1.).

Tabela 5.1
Estimativas de tamanho do setor madeireiro boliviano

Empreendimentos registrados na Superintendência Florestal até 2006	Micro	Pequeno	Médio	Grande	TOTAL
Serrarias	276	88	204	188	756
Barracas	978	196	134	60	1.368
Indústrias	306	2652	856	389	4.204
TOTAL	1.560	2.937	1.194	638	6.328
Elaborado pela autora			Fonte: CAINCO (2006)		

O estudo amostrou 50% deste universo empresarial (ou cerca de três mil unidades) (tabela 5.2.). Foram levantados dados sobre o porte dos empreendimentos (micro, pequeno, médio ou grande); sua forma de propriedade (empresa individual, sociedade coletiva, sociedade limitada, sociedade anônima ou associação social do lugar); seu tempo de existência e seu número de empregos gerados no setor.

Tabela 5.2
Abrangência da pesquisa de CAINCO (2006)

Empreendimentos amostrados	Micro	Pequeno	Médio	Grande	Indeterminadas	TOTAL
Serrarias	122	39	36	25	-	222
Barracas	489	98	67	12	-	666
Indústrias	216	954	308	42	593	2.113
TOTAL						3001
Elaborado pela autora			Fonte: CAINCO (2006)			

As **serrarias** (222 unidades) convertem as toras em pranchas. Os departamentos de Santa Cruz de la Sierra e Cochabamba concentravam a maior parte destas unidades de produção primária. A maioria das serrarias pesquisadas foi classificada como microserrarias (122 unidades), serrando menos de 2.000 metros cúbicos por ano de toras.

Na amostragem, as pequenas serrarias totalizaram 39 unidades (serram menos que 4.000 metros cúbicos por ano) e as médias, 36 unidades (serrando menos de 8.000 metros cúbicos por ano). Das unidades amostradas, apenas 25 eram consideradas grandes (com produção superior a 8.000 metros cúbicos por ano). A maior parte é constituída por empresas individuais. Identificaram-se quatro Associações Sociais do Lugar entre as unidades amostradas. As empresas de porte micro, pequeno e médio apresentaram em média, oito anos de existência e as grandes empresas cerca de onze anos, em média. Ou seja, a maioria tinha se legalizado a partir do novo regime florestal.

Tabela 5.3
Dados sobre as serrarias amostradas

Porte	Nº de empresas	Capacidade de processamento (m3 de toras processadas por ano por ano)	Média de idade	Empregos gerados (em média)
Micro	122	2.000	8	6.000 postos, destes, 3.360 são permanentes
Pequenas	39	>4.000	8	
Médias	36	>8.000	8	
Grandes	25	<8.000	11	
Total	222	-	-	-
Elaborado pela autora			Fonte: CAINCO (2006)	

O mesmo estudo menciona o crescimento acelerado das serrarias na província de Guarayos, no Departamento de Santa Cruz. Mas, os pesquisadores ressaltavam que o aumento da capacidade das serrarias não era acompanhado pelo aumento na produção madeireira legalizada, dentro da floresta. Em média, as serrarias investigadas empregavam seis mil pessoas. Deste total, 56%, eram empregos permanentes (3.360).

O segundo tipo de empreendimento pesquisado foi a *barraca* (tabela 5.4). As empresas denominadas *barracas* se originaram ainda nos anos 30 e foram os principais detentores das áreas de coleta de borracha e castanha do Brasil nos departamentos do norte amazônico (Pando e Beni) entre 1930 e a metade dos anos 80. Nos anos 70 esses empresários estavam em posse de aproximadamente quatro milhões de hectares de florestas. Os indígenas e camponeses do norte serviam de mão-de-obra destes “proprietários” (DE JONG, RUIZ e BECKER, 2006).

Sem receber salário pelo trabalho de coleta, eles recebiam o pagamento em vales-compra que eram utilizados em estabelecimentos comerciais dos próprios *barraqueiros* com os quais estavam sempre endividados. Este modo de apropriação sobre as florestas e modo de relação trabalhista era, portanto, muito próximo ao modo estabelecido pelos “patrões” no auge do ciclo da borracha no início do século XX, no Estado do Acre, no Brasil.

Com a queda da economia da borracha, uma parte destas *barracas* migrou para os centros urbanos dos departamentos⁵⁵. A compra e venda de produtos florestais, da castanha do Brasil e da madeira, passaram a ser suas principais atividades. Assim, eles são os fornecedores de matéria-prima, principalmente das micro-indústrias, e também das pequenas e médias. As grandes indústrias, que não possuem áreas próprias de exploração, se abastecem junto às serrarias diretamente. Seu principal produto de comercialização é a madeira serrada, mas elas também compram e vendem madeira para construção (vigas, madeira para forró e pisos, portas, janelas, etc.).

⁵⁵ No entanto, alguns achados de DE JONG, RUIZ e BECKER (2006) levam a crer que nem todas as *barracas* migraram de local e atividade, deixando de controlar áreas de exploração. Os autores descrevem um caso no município de Riberalta, departamento de Beni no norte amazônico, onde em 2003 um detentor de uma antiga *barraca* que empregava cem famílias e explorava uma área florestal de 30 mil hectares, conseguiu manter seus direitos sobre a área depois de requerer e obter o seu reconhecimento como associação comunitária às autoridades municipais. Adicionalmente, este detentor teve seu Plano de Manejo Florestal aprovado pela Superintendência Florestal da Bolívia o que confirmou seus direitos.

Tabela 5.4
Dados sobre as *barracas* amostradas

Porte	Nº de empresas	Volume de madeira comercializada (em m3 por ano)	Média de idade	Empregos gerados (em média)
Micro	489	>118	cinco anos, mas no Dep. De Santa Cruz a idade média chega a 13 anos	2.181 postos
Pequenas	98	>1.000		
Médias	67	>1.000		
Grandes	12	<1.000		
Total	666	-	-	-
Elaborado pela autora			Fonte: CAINCO (2006)	

A pesquisa de CAINCO (2006) alcançou 666 *barracas*. Em relação ao porte, predominavam as micro-*barracas*, totalizando 489 unidades. Estas unidades são aquelas que comercializavam menos de 118 metros cúbicos de madeiras por ano. As empresas deste tipo que comercializavam a madeira em quantidade superior ao volume acima foram classificadas como pequenas e somaram 98 unidades. As *barracas* de porte médio registraram 67 unidades (com venda inferior a 1.000 metros cúbicos por ano). As grandes *barracas* que comercializam mais de mil metros cúbicos de produtos madeireiros por ano foram apenas 12 unidades na amostragem.

Noventa por cento das *barracas* são propriedade de um só indivíduo. Há uma variação maior na idade das empresas pertencentes a esta categoria. No departamento de Santa Cruz encontraram-se grandes *barracas* com idade média de treze anos. A média nacional de idade destas organizações é de cinco anos. Entretanto, este tempo de existência se refere ao tempo de registro comercial. No caso das *barracas*, como anteriormente citado, elas são mais antigas e provavelmente, buscaram se formalizar com a aprovação do novo regime florestal. As *barracas* amostradas empregam cerca de duas mil pessoas. Destes empregos, 1.400 são gerados pelas micro-*barracas*.

Em relação às **indústrias**, a amostragem investigada foi de 2.113 unidades. As indústrias são responsáveis pela manufatura de peças mais acabadas como madeiras para fabricação de pisos, peças para móveis, cadeiras, etc. É relevante ressaltar o grande número de indústrias classificadas como “porte indeterminado”: 593 unidades (tabela 5.5). Os pesquisadores justificam a classificação informando que tais indústrias não forneceram os dados de produção solicitados. Esta observação reflete as dificuldades de obtenção de dados quantitativos confiáveis na Bolívia em setores como o madeireiro com alta informalidade e baixo grau de organização.

Nesta categoria há as micro-indústrias que totalizavam 216 unidades e registravam uma capacidade de processamento inferior à 2,8 metros cúbicos por ano. As pequenas empresas (processam até 28 metros cúbicos por ano) foram a maioria (954 unidades). As médias unidades industriais totalizaram 308 unidades que processam até 236 metros cúbicos por ano. As grandes indústrias são consideradas aquelas que processam mais de 236 metros cúbicos por ano. Estas somaram 42 unidades.

Tabela 5.5
Dados sobre as indústrias amostradas

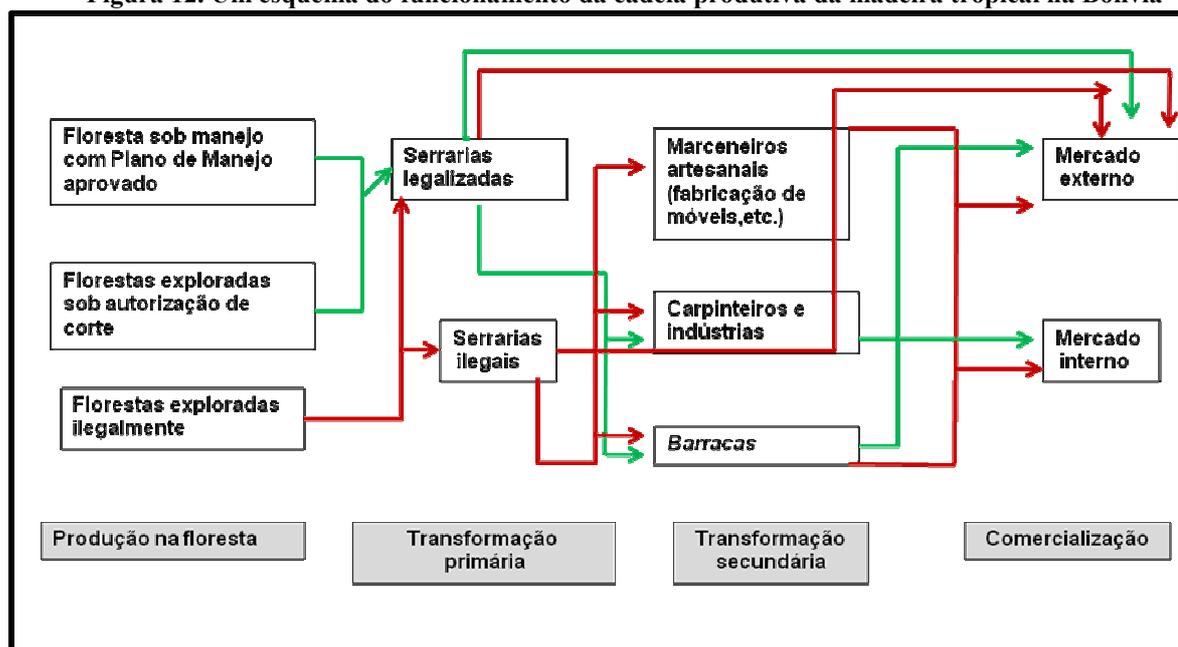
Porte	Nº de empresas	Capacidade de processamento (em m3)	Média de idade	Empregos gerados (em média)
Micro	216	2,8	7 anos	11.968 postos, dos quais 8.900 permanentes
Pequenas	954	28		
Médias	308	236		
Grandes	42	< 236		
Indeterminado	593	SI		
Total	2.113	-	-	-
Elaborado pela autora SI = sem informação			Fonte: CAINCO (2006)	

A maior parcela das indústrias (867 unidades) encontra-se em La Paz. Em segundo lugar vem o departamento de Santa Cruz de la Sierra com 489 unidades industriais. Na terceira posição está o Departamento de Cochabamba, com 243 unidades produtivas. A média de idade dos empreendimentos é de sete anos. A geração de empregos pela indústria era maior

nas 42 grandes unidades que empregavam quatro mil pessoas, sendo que somente 2.700 postos eram permanentes. Em seguida vêm as pequenas indústrias, empregando 3.450 pessoas, sendo 2.600 empregados fixos. O total de empregos gerados é de cerca de onze mil postos, dos quais 8.900 permanentes.

Entre as indústrias, prevalece a firma individual (1969 unidades). O estudo encontrou quatorze Associações Sociais do Lugar nesta categoria. Isto indica que uma parte destes atores, que podem deter concessões em florestas municipais, realizaram investimentos nos últimos anos ou, não eram todos eles simples extratores desde o início, como as análises feitas no início do regime florestal boliviano levavam a crer.

Figura 12. Um esquema do funcionamento da cadeia produtiva da madeira tropical na Bolívia



Adaptado de BOLFOR II (2009)

Em suma, todos estes tipos de empresas integram uma cadeia produtiva que se abastece, ao mesmo tempo, de fontes legais e ilegais de madeira como mostra a figura 12. Na análise de BOLFOR II (2009a) as *barracas* eram ainda um canal bastante empregado para

introduzir no mercado madeira sem origem comprovada. Também micro e pequenas serrarias desempenham esse papel no elo da transformação primária.

5.1.2. A formalização dos informais: os produtores florestais comunitários

No Capítulo 3, mostrou-se que o regime florestal boliviano, aprovado em 1996, reconheceu os direitos de exploração sobre os recursos florestais dos povos indígenas e dos pequenos empreendimentos madeireiros. Os povos indígenas que habitavam uma Terra Comunitária de Origem puderam então propor Planos de Manejo Florestal para explorar porções de sua floresta. Aos pequenos empreendimentos madeireiros, organizados em Associações Sociais do Lugar (ASL), foi aberta a possibilidade de adquirir direitos de exploração e gestão sobre florestas públicas municipais.

Os povos indígenas se organizaram sob a denominação de Associações Florestais Comunitárias (OFCs) ou Empresas Florestais Comunitárias Indígenas (ECFIs) para elaborar e apresentar seus Planos de Manejo Florestal.

As Associações Sociais do Lugar foram formadas a partir da união de indivíduos que, tradicionalmente, exploravam recursos madeireiros de florestas municipais com poucos recursos. Estes possuíam, geralmente, uma motosserra ou um caminhão.

MONTAÑO (2008) diagnosticou que além da madeira, estes indivíduos possuem outras fontes de renda como a criação de gado e a agricultura. Estes empreendimentos integram as iniciativas de manejo florestal comunitário (MFC) existentes na Bolívia.

Conforme foi apresentado no Capítulo 4, uma das principais linhas de atuação do Projeto BOLFOR foi o incentivo ao manejo florestal comunitário. Outras iniciativas de fomento somaram-se aos esforços de BOLFOR, entre elas as ações do Centro de Investigações para a Agricultura Tropical (CIAT) e da FAO, representada nesta ação pelo

Centro de Estudos da Realidade Econômica e Social (CERES) (BOLFOR II, 2009a). Estas organizações terminaram por formar a Rede para o Manejo Florestal Social.

Até o final de 2007, havia 133 operações florestais comunitárias (ou planos de manejo florestais aprovados) nas terras baixas da Bolívia sobre uma superfície de cerca de dois milhões de hectares. O Projeto BOLFOR apoiou diretamente quinze empreendimentos, entre EFCIs e ASL com recursos financeiros, assistência técnica e administrativa. Não há números precisos sobre a quantidade de indivíduos, indígenas ou pequenos produtores, envolvidos em cada empreendimento. A contabilidade do Projeto BOLFOR cita cerca de seis mil comunitários. O documento que contém o balanço oficial das ações do Projeto (BOLFOR II, 2009a) relata que entre as principais dificuldades destes empreendimentos estava, até o final de 2008, a incerteza fundiária.

Embora tivessem seus planos de manejo aprovados, nem as Terras Comunitárias de Origem (onde se encontram as EFCIs) nem as florestas municipais (espaço das ASL) tinham sido totalmente regularizadas. A segunda maior dificuldade era a dependência de recursos financeiros e técnicos externos para executar as atividades necessárias (inventários florestais, elaboração técnica de planos de manejo, exploração, etc.). Em terceiro lugar, os técnicos de BOLFOR relatam os obstáculos para que as diferentes etnias que compõem uma TCO se coloquem de acordo sobre o uso das florestas de suas terras. Pesam nesta decisão, segundo os técnicos, as diferentes preferências de uso do solo entre os indígenas. Algumas etnias defendem a expansão da agricultura e pecuária, outros a atividade madeireira e outros ainda priorizam a caça e a coleta de produtos não madeireiros (BOLFOR II, 2009a, p.42-45).

5.1.3. Produção e mercado

Os dados da exploração madeireira da Bolívia mostram que em 2006 o volume autorizado para corte de madeira em pé foi de pouco mais de dois milhões de metros cúbicos (SUPERINTENDÊNCIA FLORESTAL, 2006). No entanto, a extração final foi de 980 mil metros cúbicos de madeira em tora.

As concessões florestais teriam explorado 560 mil m³ enquanto as Associações Sociais do Lugar extraíram 184 mil m³ de madeira. As Terras Comunitárias de Origem, que conseguiram aprovar seus Planos de Manejo, contribuíram com 200 mil m³.

As autorizações de exploração por comunidades de agricultores responderam por 229 mil m³. Das licenças de exploração nas propriedades privadas saiu o maior volume de madeira: 621 mil m³. Por fim, as autorizações de desmatamento, e não de exploração, colocaram no mercado 227 mil m³ de madeira.

Estes dados demonstram que as empresas aproveitam apenas cerca de 50% do volume total de autorizado. Isto se explica, em parte, pelo hábito das empresas madeireiras de planejar um volume máximo de extração de madeira em tora, mesmo reconhecendo que problemas na fase de exploração (atrasos na aprovação dos planos de manejo, problemas com a mão-de-obra, quebra de maquinário, etc.) podem fazer com que não seja possível executar a extração do volume total. Em segundo lugar, a quebra no volume pode acontecer se ocorrem erros de identificação da espécie. Assim, algumas árvores marcadas para serem derrubadas muitas vezes não são da espécie que se acreditava.

5.1.3.1. Destinos da madeira boliviana

A Câmara Florestal da Bolívia publica um Anuário Estatístico do Setor Florestal. O anuário organiza os dados estatísticos do setor produzidos pelo Instituto Nacional Estatístico Boliviano. Embora as informações limitem-se aos produtos de exportação, esta é a melhor base de dados sobre os números do setor florestal. Segundo o Anuário 2006 (CÂMARA FLORESTAL DA BOLÍVIA, 2006) o primeiro produto florestal de exportação é a castanha do Brasil. A madeira serrada vem em segundo lugar. Os Estados Unidos permaneciam como o principal mercado para os produtos florestais madeireiros e não-madeireiros bolivianos. Até 2006, 35% do total de produtos florestais exportados (cerca de 65 milhões de dólares) foram destinados aos EUA. Em segundo lugar estava o Reino Unido que absorve 16% das exportações (cerca de 29 milhões de dólares). O terceiro e quarto lugar estão ocupados, respectivamente, pelos Países Baixos e Chile. A China vinha em quinto lugar.

Especificamente sobre os produtos florestais madeireiros, além da madeira serrada, o país exporta também portas, peças para fabricação de móveis, madeira laminada, molduras, entre outros produtos com maior valor agregado. Segundo os levantamentos da Câmara Florestal da Bolívia, a exportação de produtos madeireiros certificados em 2006 alcançou o valor de US\$ 24 milhões de dólares, representando 31% do total de produtos madeireiros exportados (US\$ 77 milhões).

PACHECO (2008) menciona que a maior parte das exportações é realizada por uma pequena parte das empresas, em geral aquelas integradas verticalmente. Porém, ressalta o autor, as florestas contribuem para as economias locais, embora os números do mercado local de produtos florestais continuem “invisíveis” para as estatísticas oficiais.

5.1.4. A certificação florestal FSC na Bolívia

A construção de padrões tem tido importância crescente no contexto das regras de troca (FLIGSTEIN, 2001). Em meados dos anos 90 um grupo de organizações não-governamentais, entre elas o WWF e o Greenpeace, promoveram a criação do *Forest Stewardship Council* (FSC) (Conselho Mundial para as Florestas). Desta iniciativa surgiu um padrão e um sistema independente para a certificação da exploração florestal e de seus produtos. O padrão é composto por nove princípios gerais que são complementados por critérios e indicadores específicos para cada tipo de floresta e produto a ser certificado. O padrão do FSC se tornaria o padrão mais reconhecido no mundo para certificação da exploração florestal.⁵⁶

Assim como o Brasil, a Bolívia não ficou alheia ao este movimento de regulação independente dirigido pelas ONGs e organizações do mercado. O Conselho Boliviano para Certificação Florestal (CFV), braço do FSC na Bolívia, foi fundado em 1995. A estrutura de governança do Conselho segue aquela do FSC, ou seja, há uma Assembléia Geral de Sócios que se divide em três câmaras: social, econômica e ambiental. Os atores do setor compõem estas câmaras. Esta instância discute e decide as grandes diretrizes da organização que são colocadas em prática por um Diretório e por um Diretor Executivo. No entanto, o CFV não é um organismo de certificação. As auditorias de avaliação da conformidade e as decisões de certificação são executadas pelo Programa *Smartwood* da organização internacional *Rainforest Alliance*.

Uma das funções do CFV é propor, discutir e aprovar os padrões locais de certificação. Desta forma, existe um padrão de certificação específico para as florestas de terra baixa na Bolívia que foi reconhecido pelo FSC Internacional. O padrão especifica os

⁵⁶ Para se aprofundar na história do FSC e do seu padrão consultar a obra *Branded!* de CONROY (2007) e para uma interessante apresentação sobre a “guerra da certificação” consultar HUMPHREYS (2006, p.117-141)

requisitos que devem ser preenchidos pelos produtores florestais que desejem utilizar o selo do FSC. Os padrões para certificação da cadeia de custódia⁵⁷ são desenvolvidos, aprovados e publicados pelo próprio FSC Internacional e são usados por todos os certificadores. É importante ressaltar que o CFV também desenvolveu e aprovou padrões para certificar a exploração da castanha do Brasil em terras bolivianas. Entretanto, não havia nenhuma empresa de exploração de castanha certificada neste país até o final de 2009.

Existiam 40 empreendimentos florestais madeireiros certificados na Bolívia até dezembro de 2009. Deste total, 18 empreendimentos possuem uma dupla certificação: a de exploração florestal e de cadeia de custódia. A área total sob exploração florestal certificada na Bolívia terminou o ano de 2009 somando dois milhões de hectares. Vinte empresas possuem uma certificação somente para sua cadeia de custódia, o que significa que eles não exploram áreas próprias de florestas, mas produzem produtos semi-elaborados ou elaborados a partir de matéria-prima certificada.

As maiores empresas detentoras de concessões foram certificadas. Entre elas está a madeireira CIMAL, de Santa Cruz. Esta empresa detém cinco contratos de concessão em uma área total de 700 mil hectares, sendo toda esta superfície coberta por certificação. A segunda maior companhia certificada na Bolívia é a empresa CIMAGRO, que opera no departamento de Pando e possui 365 mil hectares certificados em duas concessões florestais sob sua responsabilidade. A terceira maior área certificada pertence à empresa MABET, de Pando, que detém 244 mil hectares sob certificação em três concessões. Em quarto lugar aparece a empresa LA CHONTA, de Santa Cruz, com 220 mil hectares certificados em duas concessões sob seu controle. Desta forma, um milhão e quinhentos mil hectares de florestas certificadas

⁵⁷ A cadeia de custódia é formada por todos aqueles que guardam e estocam a madeira em suas diferentes etapas de exploração e transformação: os pátios nas florestas que armazenam a madeira em tora são o primeiro elo da cadeia, depois o pátio das serrarias onde as toras ficam antes de serem serradas, depois o segundo depósito onde as madeiras serradas ficam até serem embarcadas para outro destino; em seguida o local da indústria madeireira que comprou a madeira da serraria e irá transformá-la em pisos, móveis, etc.

pertencem à somente quatro empresas. Entre os concessionários certificados há ainda 13 empresas com uma área média certificada de 60 mil hectares cada uma.

Em 2007 a Bolívia conseguiu certificar a primeira operação florestal executada por uma comunidade dentro de uma Terra Comunitária Indígena no departamento de Santa Cruz. A Associação Indígena Madeireira Cururu, auxiliada pelo Projeto BOLFOR, detém uma área de 26 mil hectares. A exploração é feita em parceria com a empresa INPA Parket. Esta mesma empresa detém uma certificação sobre nove mil hectares em sistema de regência.

O sistema de regência significa que a empresa controla a exploração que é executada por outro grupo ou empresa. Neste caso o grupo é formado por duas comunidades de camponeses, a Comunidade de Santa Mônica e a Comunidade Palestina, que exploram as florestas de suas propriedades comunitárias localizadas no Departamento de Santa Cruz.

Este é um novo arranjo que começa a ser experimentado, também no Brasil, para possibilitar a certificação de pequenos produtores florestais que não poderiam arcar sozinhos com os custos de uma certificação. Por outro lado, para a empresa esta é uma forma de obter acesso aos estoques madeireiros de outras áreas florestais. É importante ressaltar que, além destes dois contratos com comunidades, a empresa INPA Parket possui a propriedade de 30 mil hectares de florestas no departamento de Santa Cruz e não detém concessões florestais.

5.1.4.1. O padrão para madeira controlada

Em 2008 o FSC começou a preocupar-se com a vulnerabilidade das empresas que fabricam produtos FSC-mistos ou possuem duas linhas de produção: uma certificada e outra sem certificação⁵⁸. São considerados produtos mistos aqueles que utilizam na sua produção algumas partes de matéria-prima proveniente de fontes certificadas e outra parte proveniente

⁵⁸ Por exemplo, a Tramontina fabrica algumas peças com madeira certificada pelo FSC, enquanto outras não. A Indusparquet, fabricante e exportadora de pisos de madeira, possui uma linha de pisos certificada e outras não.

de fontes não certificadas. Sobre a porcentagem de matéria-prima declarada como certificada, os auditores do FSC podiam solicitar aos fabricantes todos os registros que comprovassem a origem e a certificação daquele material.

Porém, em se tratando de produtos mistos de madeira, sobre a porcentagem de matéria-prima não certificada os avaliadores do FSC tinham pouco controle sobre a origem. Para contornar esta situação, o FSC criou um padrão para avaliar os empreendimentos madeireiros que não são certificados (ou não tem condições de atingir uma certificação no curto e médio prazo), mas fornecem (ou pretendem fornecer) matéria-prima para empreendimentos certificados pelo FSC. Assim surgiu a Norma de Madeira Controlada para Empreendimento de Manejo Florestal (FSC-STD-30-010 V2-0 EN) (IMAFLOA, s/d).

Então, a nova normativa do FSC tem esta dupla finalidade: evitar a mistura de madeiras (de florestas nativas ou plantadas) de origem “não aceitável” com materiais FSC durante a fabricação de produtos FSC-Mistos ou que empreendimentos certificados se abastecem em fornecedores pouco responsáveis do ponto de vista ambiental e social. A madeira controlada pelo FSC não tem o mesmo valor do que uma madeira certificada pelo FSC. O que configura uma origem não aceitável?

Em suma, o que o certificado de madeira controlada do FSC quer garantir é que a madeira: i) não foi colhida ilegalmente; ii) não foi colhida de áreas onde houve violação dos direitos civis e tradicionais; iii) não foi colhida de florestas com alto valor para conservação e ameaçadas pelas atividades de manejo florestal; iv) não foi colhida de florestas naturais que estão sendo convertidas para plantações e outros usos não-florestais e que v) não vem de florestas geneticamente modificadas (OGM). Na Bolívia há quatro empresas que já obtiveram este certificado.

5.1.4.2. Balanço da certificação FSC na Bolívia

A revisão dos números da certificação florestal na Bolívia mostra que a aprovação do novo regime florestal, que introduziu as concessões florestais neste país, abriu o caminho para que as maiores empresas se certificassem. Naqueles anos (entre 1997 e 2002) os interesses de vários grupos convergiram. As grandes empresas queriam manter e aumentar suas exportações para seus dois mercados principais: Estados Unidos e Reino Unido. Elas encontraram na certificação florestal uma maneira de alcançar este objetivo. As organizações ambientalistas internacionais queriam impedir a crescente perda de florestas por intermédio da ocupação desordenada do espaço. Com a colaboração da USAID e da TNC, o governo de Gonzalo Sanchez Lozada conduziu as reformas na legislação melhorando o direito de propriedade dos ocupantes de florestas nas terras baixas.

Para as empresas aceitar um contrato de concessão, que lhes concedeu direitos pelo prazo de 40 anos, era melhor que continuar na condição de ocupantes de florestas que haviam sido declaradas como públicas pelo Estado. Na realidade, segundo os informantes ouvidos neste trabalho⁵⁹, o que faltava às grandes empresas era solucionar a questão jurídica da posse da terra e da floresta para poder obter uma certificação. Também é verdade que elas haviam investido em tecnologia, no treinamento de seu pessoal e buscado se integrar verticalmente para aumentar seu controle sobre a qualidade, como apontam os estudos de CAINCO (2006) e PACHECO (2008). Em 2002 já havia um milhão de hectares certificados, do total de dois milhões contabilizados em 2009.

No entanto, como também ficou explícito no item 5.1, o estabelecimento das concessões não alterou a configuração do setor madeireiro. Ao contrário do que desejava o governo, algumas *barracas* tiveram sucesso em mudar seu estatuto e manter sua posição.

⁵⁹ Entrevista realizada com Arturo Bowles, gerente da Câmara Florestal da Bolívia, Pablo Antelo, então presidente da CFB e proprietário da empresa La CHONTA. Realizada nas dependências da organização em Santa Cruz de la Sierra em duas ocasiões: julho de 2007 e novembro de 2008.

Desta forma, elas continuaram operando em algumas áreas florestais (DE JONG, RUIZ e BECKER, 2006). Outras organizações, como as pequenas serrarias, pouco organizadas e estruturadas, continuaram se reproduzindo. Para estes empreendimentos a certificação não é um objetivo importante porque aumenta seus custos de produção e a madeira certificada não é valorizada no mercado interno (PACHECO, 2008).

Quanto aos novos atores madeireiros que a lei florestal reconheceu, ou seja, os povos indígenas, os membros de comunidades de agricultores e os pequenos madeireiros descapitalizados, a obtenção por parte deles de uma certificação direta parecia ainda distante. Porém, era na aliança entre estes novos empreendimentos e as grandes e médias empresas madeireiras que alguns ambientalistas faziam suas apostas (BOLFOR II, 2009a). A realização desta aliança representaria uma chance para que o bom uso das florestas prosperasse e, conseqüentemente, para a sua certificação futura.

5.1.5. A arena florestal boliviana: quais interesses em jogo?

Para fins da análise, **o espaço de 28 milhões de hectares** que compõem as florestas do domínio permanente do Estado boliviano **será denominado, daqui por diante, de “arena florestal”**. Neste espaço, por intermédio da reforma da legislação florestal de 1996, o governo boliviano buscou reconfigurar, principalmente: i) os direitos de propriedade e ii) a estrutura de governança do setor florestal⁶⁰. A eleição do presidente Evo Morales, em 2005, provocou uma nova reconfiguração desta arena.

⁶⁰ A referência aqui é as duas categorias de FLIGSTEIN (2001), mencionadas no Capítulo I, e que definem, respectivamente: i) a apropriação dos espaços, seus recursos e dos benefícios criados pela sua exploração e ii) as regras gerais, responsáveis pela definição de relações de cooperação e concorrência entre as organizações. Ao longo de todo este Capítulo essas noções serão mobilizadas diversas vezes.

Porém, antes de analisar o espaço re-configurado, é útil visualizar o jogo de forças entre os atores e as regras no período que antecede as reformas (1994-1996). A figura 13⁶¹ é uma ilustração da ocupação que existia na superfície florestal de domínio do Estado boliviano neste período. O retângulo verde com contorno vermelho representa o espaço que os povos indígenas começaram a reivindicar de maneira mais contundente a partir de 1994, como explicado no Capítulo 3. Porém, a área reivindicada estava sobreposta tanto à área já utilizada pelos pequenos, médios e grandes empresários madeireiros (aproximadamente 15 milhões de hectares) quanto à área utilizada pelos *barraqueros* (três milhões de hectares).

Tabela 5.6
Organização social da produção florestal na região amazônica boliviana (terras baixas)
estabelecida no período 1994-1996

Período	Atores Desafiantes	Atores Dominantes	Direitos de propriedade	Estrutura de Governança	Regras de troca	Concepção de controle
1994-1996	Povos indígenas ONGs ambientalistas, Igreja Católica	Empresários florestais e do setor agropecuário <i>Barraqueros</i>	Individuais e coletivos outorgados pelo governo central de forma discricionária: autorizações de exploração de curto prazo são meio preferido aos contratos mais detalhados e de longo prazo	Cooperação vertical e horizontal	Poucas normas governamentais (legais); normas pouco específicas, predominando os acordos locais, muitas vezes entre povos indígenas e os <i>Barraqueros</i> e empresários e funcionários dos escritórios governamentais locais	Possui direito ao espaço florestal quem o ocupa e faz investimentos que geram riquezas; não se questiona a maneira com que a riqueza é gerada; ou seja como se executa a exploração dos recursos; essa não é nem mesmo uma preocupação
Elaborado pela autora						

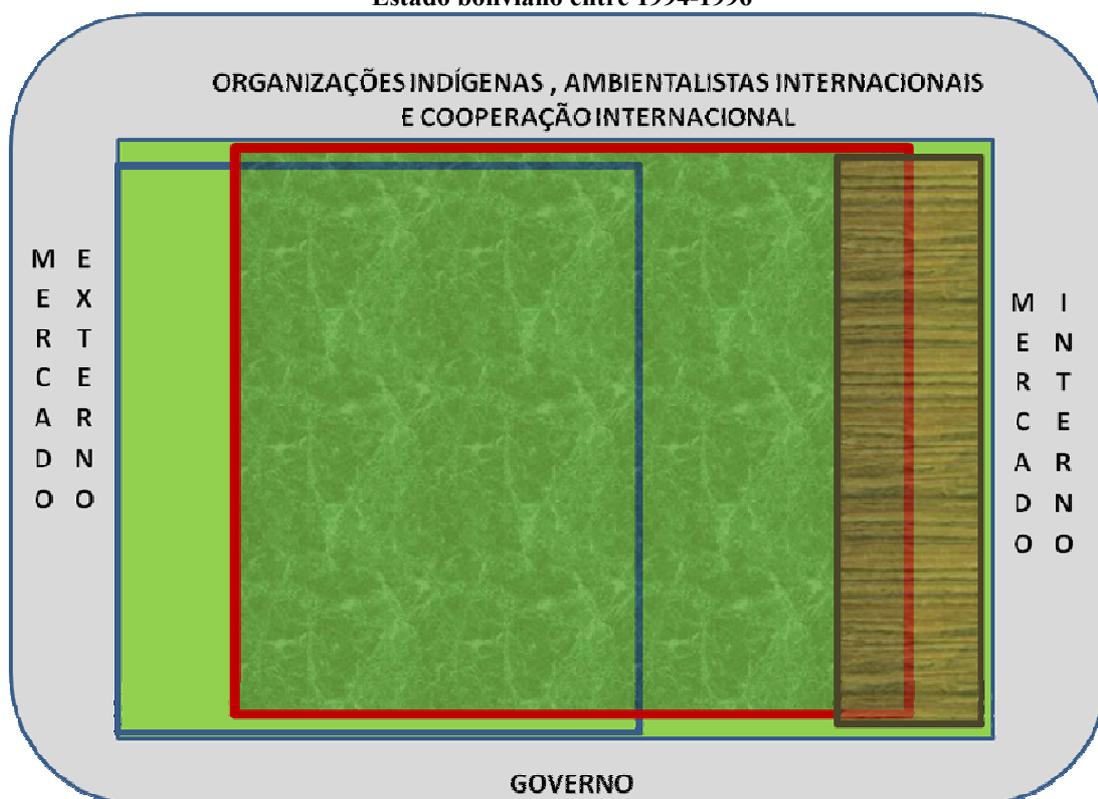
Observando a arena florestal boliviana no período que vai de 1994 à 1996 sob a mesma lupa de FLIGSTEIN (1996, 2001), ou seja, ao reparar quem são os atores dominantes e desafiantes e como estão definidas os quatro tipos principais de regras (os direitos de propriedade; a estrutura de governança; as regras de troca e a concepção de controle) que

⁶¹ As figuras 13, 14 e 15 são ilustrações para possibilitar que o leitor tenha uma idéia aproximada da posição dos atores no espaço florestal em cada período analisado. Elas não representam exatamente a posição ocupada por cada grupo de atores na superfície de 28 milhões de hectares e não foram elaboradas em escala geométrica.

estruturam esta arena é possível chegar ao quadro exposto na tabela 5.6 e ilustrado na figura 13.

Os grandes e médios produtores, tanto agropecuários quanto florestais, e os *barraqueiros*, tipo de organização herdada do período da extração de borracha, dominavam a arena e exerciam seu controle *de facto* sobre o território florestal.

Figura 13
Representação gráfica da ocupação do domínio florestal do Estado boliviano entre 1994-1996



Legenda da Figura 13

	Representa o Ambiente institucional		Ocupação não regulada, mas aceita, feita por médios e grandes produtores agropecuários e florestais: 15 milhões hectares
	Representa os 28 milhões de hectares de domínio florestal permanente do Estado boliviano		Ocupação pelas <i>barracas</i> explorando produtos florestais não-madeireiros e madeireiros, aproximadamente, 3 milhões de hectares
	Área reivindicada pelos povos indígenas, 20 milhões de hectares		

Segundo Roca, as regras de troca⁶², no sentido que lhes dá FLIGSTEIN (2001), eram definidas pelo governo central e eram pouco rígidas (informação pessoal)⁶³. Na ponta da produção, embora fosse obrigatória a apresentação e aprovação de um Plano de Manejo para executar uma exploração florestal, esta exigência nem sempre era seguida e emitiam-se licenças sem aprovação de planos. Tampouco existiam regras definindo o que era um bom plano de manejo. Na ponta da comercialização, os mercados (interno e externo) continuavam comprando a madeira e outros produtos florestais oferecidos pelas *barracas* e demais produtores florestais. Ninguém perguntava demasiadamente a quem pertencia a terra, de onde vinha a madeira e a castanha; sob quais condições técnicas e sociais os produtos foram coletados. No entanto, os compradores do mercado norte-americano, começaram a dar sinais de preocupação com o aumento das informações sobre o desmatamento nas terras baixas da Bolívia. Surgia o sinal de que as regras de troca precisavam de reforma.

Nas falas dos empresários florestais, traduzidas por Arturo Bowles, surgia a idéia compartilhada entre os atores dominantes de que o espaço florestal pertencia a quem nele investia e gerava riquezas para a Nação (informação pessoal)⁶⁴. Os principais desafiantes desta visão eram as organizações indígenas que estavam se fortalecendo, contando para isso com apoio e recursos financeiros da cooperação internacional dinamarquesa e de seguimentos da Igreja Católica.

Estas organizações começam a cooperar horizontalmente, dentro de seus territórios, e também de forma vertical com as organizações do exterior, passando a se conectar em rede para atuar. Assim, elas obtiveram sucesso nas marchas à capital para reivindicar seus direitos sobre as terras e recursos naturais (MARKOPOULOS, 1997 e BEBBINGTON e KOPP, 1998).

⁶² Novamente, o texto refere-se à categoria de FLIGSTEIN (2001) e diz respeito à: quem pode transacionar com quem e as condições pelas quais as transações são realizadas. Elas ajudam a estabilizar os campos ao assegurar que as transações ocorram sob condições que se aplicam a todos

⁶³ Análise fornecida por Ricardo Roca durante entrevista em La Paz, em julho de 2007.

⁶⁴ Informações fornecidas por Arturo Bowles em Santa Cruz de la Sierra, em julho de 2007. Repetidas vezes, nas entrevistas realizadas junto aos representantes dos madeireiros, nas dependências da Câmara Florestal da Bolívia, a pesquisadora ouviu as afirmações de que não era o governo quem cuidava do espaço. As estradas abertas foram abertas pelos empresários. Portanto, na visão dos entrevistados, se eram eles que geravam empregos e riqueza na região florestal, seria justo que eles tivessem a propriedade privada das florestas e, assim incentivo para investir mais.

Outros que passaram a desafiar este estado das coisas foram as organizações ambientalistas internacionais. Como anteriormente comentado, em aliança com a cooperação internacional americana, a ONG *The Nature Conservancy* consegue fazer passar o Projeto BOLFOR e conquistar aliados dentro do governo de Gonzalo Sanchez de Lozada (BOLFOR II, 2009a). Elas conseguem atrair com incentivos, tais como ajuda financeira e técnica, uma parte dos atores dominantes, notadamente os grandes empresários que almejavam uma certificação pelo FSC.

5.1.5.1. A arena muda: os efeitos da nova lei florestal (1997-2005)

Em 1997, tanto as organizações indígenas quanto as organizações ambientalistas tinham logrado alguns sucessos. Como antes descrito, a pressão indígena, por intermédio das marchas à capital La Paz, resultou na aprovação de uma nova lei agrária que reconhecia o direito dos povos tradicionais sobre suas terras e estabelecia um ritual para regularizar as terras pertencentes aos indígenas, concedendo-lhes o título de propriedade. A arena sofre então uma primeira reconfiguração (tabela 5.7.e figura 14).

Alteram-se, principalmente, as regras de troca. As normas regulando a produção florestal e estabelecendo os instrumentos de verificação são complementadas. Surgem regras específicas para a elaboração de planos de manejo florestal, uma das deficiências do período anterior. Com relação ao direito de propriedade, a posição dos grandes empresários madeireiros também melhora.

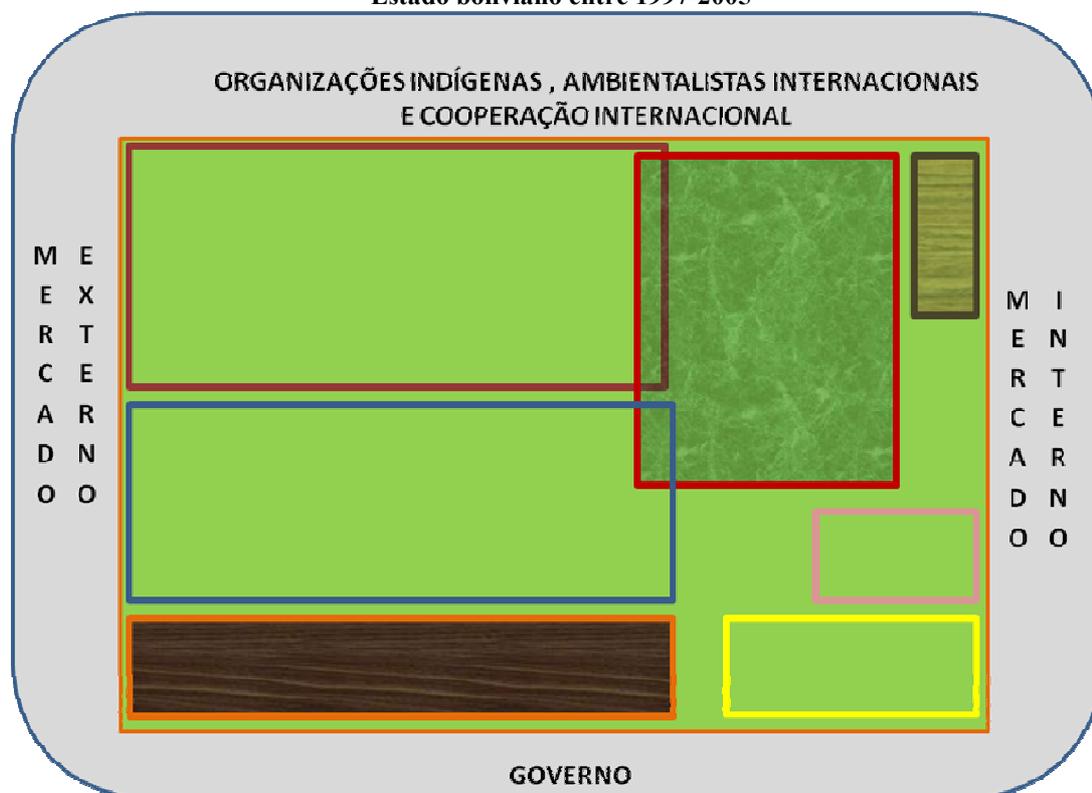
Tabela 5.7
Organização social da produção florestal na região amazônica boliviana (terras baixas),
estabelecida no período 1997-2005

Períodos históricos	Atores Desafiantes	Atores Dominantes	Direitos de propriedade	Estrutura de Governança	Regras de troca	Concepção de controle
1997-2005	Povos indígenas; Grupos comunitários organizados em Associações	Empresários florestais e do setor agropecuário Grandes empresários madeireiros certificados	Individuais e coletivos outorgados pelo governo central, em parte com base em regras pré-definidas outra parte com base em afinidades	Cooperação vertical e horizontal	Normas governamentais reescritas, requisitos mais específicos, inspirados no padrão FSC; Padrão externo do FSC por adesão voluntária	Possui direito ao espaço florestal quem o ocupa e faz investimentos que gerem riquezas
Elaborado pela autora						

Estes empresários perceberam que conquistar uma certificação florestal lhes possibilitaria manter e, talvez, aumentar, suas vendas no mercado externo. Porém, como eles poderiam obter uma certificação se os direitos que julgavam possuir sobre as terras florestais eram incertos e contestados pelas representações indígenas? A solução passava pelo estabelecimento das concessões florestais como opção de acesso regularizado às florestas por agentes privados. Conforme já descrito, o instrumento para isso foi a aprovação da lei florestal nº 1700 (BOLIVIA, 1996) que decretou a introdução das concessões.

Em vez de concorrência pública, o regime de transição, apresentado no Capítulo 4, acomoda a situação dos grandes produtores florestais que já haviam contratado suas avaliações para certificação ou estavam em processo de certificação. Portanto, era imprescindível que eles comprovassem que detinham direitos, legalmente reconhecidos, sobre as florestas.

Figura 14
Representação gráfica da ocupação do domínio florestal do
Estado boliviano entre 1997-2005



Legenda da Figura 14

	Representa o Ambiente institucional		Ocupação feita pelos concessionários comunitários – ASL – 640 mil hectares
	Representa o espaço florestal reconhecido como produtivo: 28 milhões de hectares		Ocupação feita por pequenos, médios e grandes produtores agropecuários e uma parte menor por propriedades comunitárias: 9 milhões e 700 mil hectares
	Terras Comunitárias de Origem demarcadas no território até 2006: 5 milhões de hectares		Contratos de exploração florestal de longo prazo: 225 mil hectares
	Ocupação pelos concessionários sem certificação: 3,5 milhões de hectares		Ocupação pelas <i>barracas</i> explorando produtos florestais não-madeireiros e madeireiros, aproximadamente: 3 milhões de hectares
	Ocupação pelos concessionários certificados: 2 milhões de hectares		

Os maiores produtores florestais (CIMAL, CIMAGRO, MABET e LA CHONTA) estão entre os empresários representados na figura 14 pelo retângulo com contorno laranja e textura escura. Os demais empresários do setor, em geral de médio porte, estão representados pelo retângulo com contorno azul. Estes dois grupos, antes ocupantes não legalizados de florestas, passaram a concessionários legalizados. Eles se estenderam então por cinco milhões e quinhentos mil hectares no território. Entre eles, os grandes empresários e um seleto grupo de dezessete empresas (retângulo com contorno laranja e textura escura) que ocupa e explora dois milhões de hectares, obtém a almejada certificação FSC.

Os empreendimentos do tipo *barraca* (retângulo com contorno marrom e textura clara) perderam, aparentemente, poder no território, passando a se envolver menos na exploração florestal. Mas continuaram a ser o principal elo entre os produtores médios, pequenos, comunitários e indígenas e o mercado interno de produtos florestais, que por sua vez, continuou pouco exigente (CAINCO, 2006).

Como o governo boliviano também permitiu a continuidade de contratos de exploração de longo prazo com empresários florestais, estes decidiram não se tornar concessionários (representados pelo retângulo com contorno rosa) e ainda aparecem no espaço ocupando uma área de 225 mil hectares.

Mas, uma grande parte do território (nove milhões de hectares) continuou ocupada por produtores agropecuários e florestais de porte pequeno, médio e grande (retângulo com contorno vermelho escuro). Estes não aderiram aos contratos de concessão nem aos contratos de longo prazo. Mas isso não significou que eles não continuaram extraindo os recursos florestais das terras que consideram suas propriedades. Uma parte desta retirada vinha ocorrendo de forma ilegal, mas outra parte era legalizada seja por intermédio das licenças de desmatamento ou por intermédio da aprovação de planos de manejo.

Analisando este segundo período não se pode dizer que a concepção de controle mudara realmente. Os dominantes ainda são os mesmos. Uma parte dos empresários florestais se destaca do grande grupo por terem conquistado o selo do FSC. Mas ainda são eles que detêm maior poder para interferir na estrutura da arena como um todo. Eles estão organizados tanto de forma horizontal (com a Câmara Florestal de Bolívia sendo o principal fórum de sua articulação) quanto vertical (mantendo sua coalizão com as ONGs ambientalistas e com a cooperação internacional)

Neste período, os povos indígenas continuam na posição de desafiantes, mas agora têm o seu direito reconhecido pela lei. As Terras Comunitárias de Origem (retângulo verde com contorno vermelho vivo na figura 14) começam a ser demarcadas. As lideranças indígenas reclamam do ritmo da demarcação. Mesmo com lentidão, o reconhecimento formal dos direitos indígenas sobre terras no domínio florestal permanente do Estado avança.

A nova legislação permite o surgimento de um novo ator desafiante. Embora com poucos poderes, mas apoiados pelo Projeto BOLFOR, alguns pequenos produtores florestais, agrupados nas Associações Sociais do Lugar (retângulos de contorno amarelo), tornam-se também detentores de concessões comunitárias na ordem de 640 mil hectares nas florestas municipais que integram o domínio florestal permanente do Estado. Coordenando-se de forma vertical com as ONGs (CADEFOR, WWF) e com os governos dos Departamentos e Municipalidades, eles têm parte de sua agenda atendida.

5.1.5.2. O período 2006-2009: o jogo de forças na gestão Evo Morales

Os rumos da gestão sobre o domínio florestal boliviano começam a mudar com a eleição de Evo Morales para a presidência. A principal promessa do governo foi acelerar a demarcação das terras indígenas. As organizações indígenas ajudaram a eleger e davam forte

apoio ao governo. Bowles e Baqueros temiam que as concessões florestais pudessem ser extintas, pois “o novo governo havia prometido muita terra aos povos indígenas” (informação pessoal)⁶⁵. No outro flanco, entre 2007 e 2008, a Confederação dos Povos Indígenas da Bolívia (CIDOB), por intermédio de seu setor de recursos naturais, preparou um plano de desenvolvimento florestal que iniciava declarando:

[...] *El manejo integral no sólo debe suponer aprovechar de manera sustentable los múltiples productos del bosque, sino también valorar las culturas y las prácticas de los diferentes usuarios que dependen en diferente forma de estos recursos, especialmente de los pequeños productores y comunidades indígenas, agro-extractivistas y campesinas...La **Revolución Forestal** avanza en el aprovechamiento integral y sustentable de los bosques y recursos de la biodiversidad, pasando de una visión agrarista del desarrollo rural hacia otra visión más integral, otorgando un rol protagónico al Estado en la gestión democrática y descentralizada de los recursos forestales [...]* (BOLIVIA, 2009, grifo no original).

Os povos indígenas tinham o poder político central do seu lado. Eles se tornam os novos dominantes. Os discursos e textos introdutórios dos novos documentos, como o Plano Nacional Florestal, destacado acima, indicam que concepção de controle mudara. Segundo Ayala, agora o que dá sentido aos ajustes deste período é a visão de que quem tem direito prioritário de posse e uso do espaço florestal são aqueles que o ocupam por tradição e dele tiram seu sustento (informação pessoal)⁶⁶. Pode-se comprovar que a demarcação das TCOs avançou. Em três anos (2006-2009) são decretados 10 milhões de hectares, o dobro do período anterior (1996-2006). A tabela 5.8 e a figura 15 ilustram a reconfiguração da arena.

À medida que a decretação das terras indígenas avançou ficou mais clara a sobreposição de direitos de posse e uso destes atores com os direitos dos concessionários e de outros grupos de produtores (mapa 6).

⁶⁵ Relatos de Arturo Bowles, gerente na época da Câmara Florestal Boliviana, representantes e auditores do Conselho para a certificação Florestal Voluntária (CFV)

⁶⁶ Entrevista com Aniceto Ayala, economista e assessor da CIDOB e responsável pela preparação do Plano Nacional para o manejo integrado das Florestas do governo de Evo Morales (BOLIVIA, 2009). Realizada em Santa Cruz de la Sierra em julho de 2007 e novembro de 2008.

Tabela 5.8
Organização social da produção florestal na região amazônica boliviana (terras baixas)
estabelecida no período 2006-2009

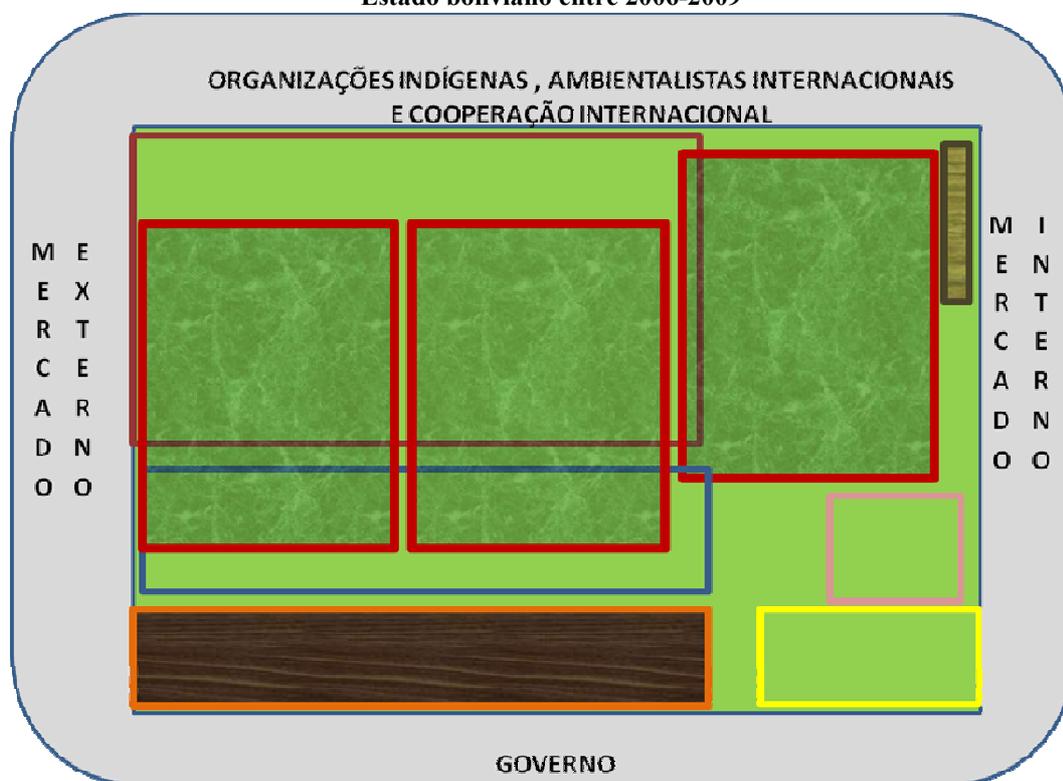
Períodos	Atores Desafiantes	Atores Dominantes	Direitos de propriedade	Estrutura de Governança	Regras de troca	Concepção de controle
2006-2009	Empresários florestais e do setor agropecuário Empresários florestais detentores de concessões	Povos indígenas	Individuais e coletivos outorgados pelo governo central.	Cooperação vertical e horizontal	Normas governamentais reescritas, requisitos mais específicos, inspirados no padrão FSC; Padrão externo do FSC; adesão voluntária	Possui direito ao espaço florestal quem o ocupa por tradição e depende dele para sua sobrevivência econômica e cultural
Elaborado pela autora						

Os empresários florestais e produtores do setor agropecuário transformam-se nos desafiantes nesta arena, sobretudo aqueles que ocupam as áreas do Departamento de Santa Cruz, onde estão as maiores concessões florestais e também dos Departamentos de Beni e Pando. Aguilera informava que as resoluções do novo governo iam contra o princípio da autonomia dos Departamentos que tem direito de governar sobre o espaço florestal segundo os preceitos da lei florestal n° 1700 (informação pessoal).⁶⁷

Em meados de 2009, o que era somente rumor começa a se realizar. A investigação nos documentos oficiais, emitidos pela Autoridade de Fiscalização e Controle Social de Florestas e Terras da Bolívia, revelou três casos de cancelamento cujas razões encontram-se na superposição com direitos indígenas, reconhecidos desde o início dos anos 2000 (BOLIVIA 2009a, 2009b, 2009c).

⁶⁷ Entrevista realizada com Neco Aguilera, diretor de meio ambiente e recursos naturais da Prefeitura do Departamento de Santa Cruz, em novembro de 2008.

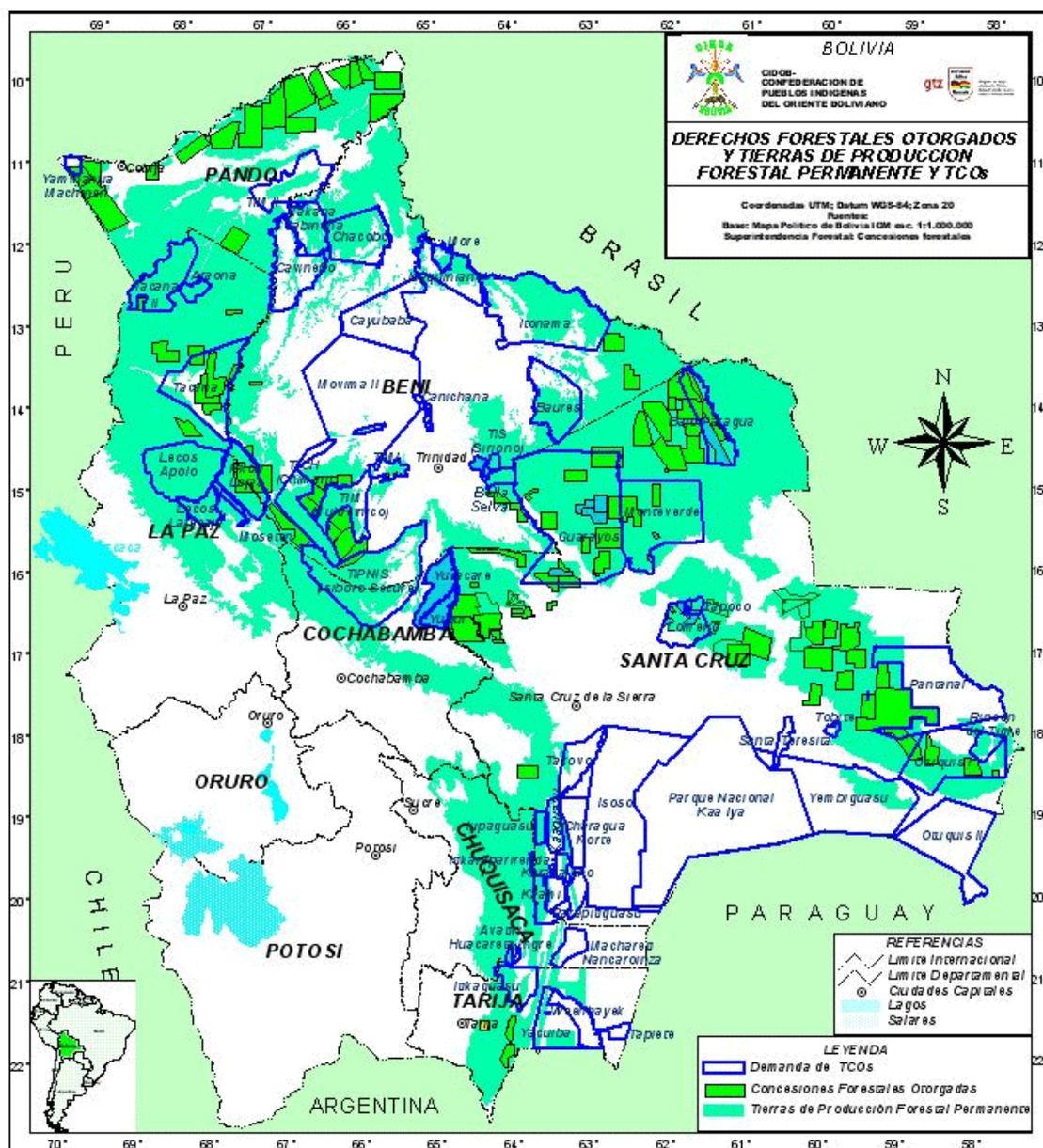
Figura 15
Representação gráfica da ocupação do domínio florestal do
Estado boliviano entre 2006-2009



Legenda da Figura 15

	Representa o Ambiente institucional		Ocupação feita pelos concessionários comunitários – ASL – 640 mil hectares
	Representa o espaço florestal reconhecido como produtivo: 28 milhões de hectares		Contratos de exploração florestal de longo prazo: 225 mil hectares
	Avanço na decretação de Terras Comunitárias de Origem: 15 milhões de hectares		Ocupação feita por pequenos, médios e grandes produtores agropecuários e uma parte menor por propriedades comunitárias: nove milhões e setecentos mil hectares
	Ocupação pelos concessionários sem certificação 3,5 milhões de hectares		Ocupação pelas <i>barracas</i> explorando produtos florestais não-madeireiros e madeireiros, aproximadamente três milhões de hectares
	Ocupação feita pelos concessionários com certificação: dois milhões de hectares		

Mapa 6. Sobreposição de áreas cedidas aos empresários com as TCOs já reivindicadas



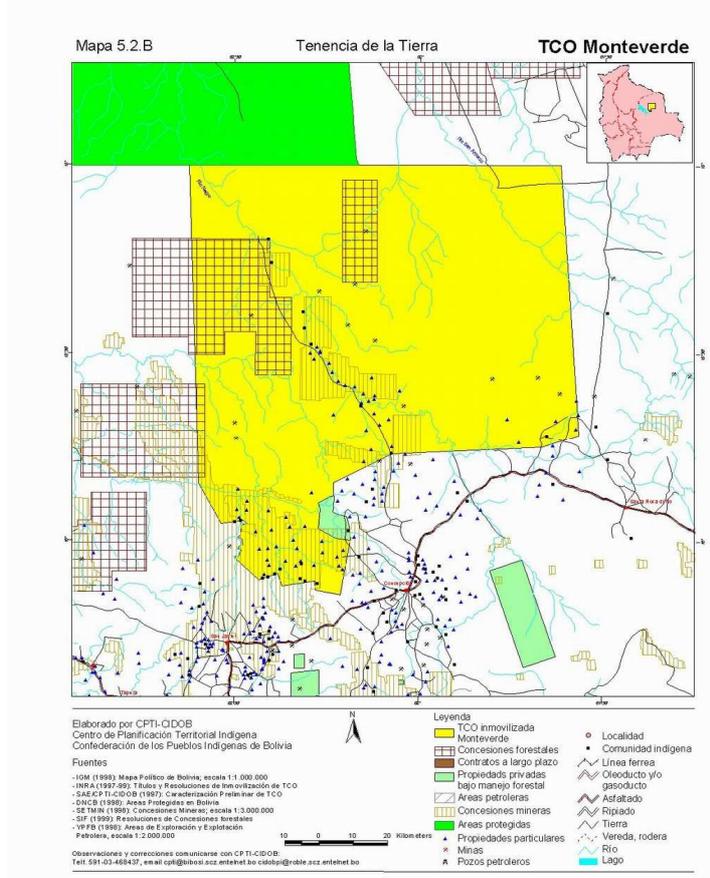
Fuente: CIDOB

A empresa CIMACRUZ Ltda foi um dos empreendimentos florestais que teve seus direitos cancelados sobre uma área de 20 mil hectares localizados na província de Guarayos, no Departamento de Santa Cruz. O curioso é que a Resolução 084/2009 assinada pelo Superintendente Florestal, informa que o tamanho inicial da concessão era de 46 mil hectares, outrora reduzidos à 20 mil hectares, devido aos problemas de superposição com áreas

reivindicadas por povos indígenas. Em 2009, a empresa perde a área que lhe restara por falta de pagamento das taxas de concessão.

Um segundo episódio de cancelamento de contrato de concessão se assemelha ao caso da Cimacruz, A serraria Tarumã, localizada na província de Velasco, no Departamento de Santa Cruz, obteve sua concessão de 80 mil hectares em 1997. Em 2007, a área sob concessão foi reduzida a 50 mil hectares. O motivo para a redução: novamente a sobreposição com terras reivindicadas por um povo indígena. O concessionário alegava que não podia pagar as taxas cobradas pelos direitos de concessão porque não conseguia explorar os volumes de madeira previstos nos Planos de Manejo aprovados. Então, em 2009, usando a cláusula de pagamento do contrato, a Superintendência Florestal cancela a concessão.

Figura 16
Exemplo de concessão florestal outorgada sobre direito de posse indígena reivindicado



Fonte: CIDOB

Outro caso de cancelamento, o caso da empresa Paraguá Ltda, tem origem explícita na sobreposição com uma área indígena. Esta empresa possuía uma concessão de 113 mil hectares na província de Velasco, também no Departamento de Santa Cruz, direito este outorgado em 1997. Em 1998, a concessão perdeu mil hectares, revertidos para os povos indígenas que reivindicavam a área. Contudo, segundo a versão do proprietário da empresa, Guillermo Justiano, registrada na própria Resolução, entre 2000 e 2004 a empresa não conseguiu explorar suas parcelas florestais devido aos conflitos com os indígenas que vinham reivindicando a incorporação da superfície sob concessão à sua Terra Comunitária de Origem, denominada TCO CIBAPA. O empresário se recusara a pagar as taxas anuais previstas em contrato sob a alegação de que não havia explorado os recursos. Mesmo sob protestos da empresa a concessão foi cancelada (veja fotocópia desta Resolução no Anexo A).

Mesmo com estas confirmações de cancelamentos de contratos de concessão florestal, as novas autoridades florestais bolivianas não revogaram a lei florestal nº 1700 (BOLÍVIA, 1996). As regras de troca formais, modificadas e aprovadas no período anterior a Evo Morales, continuavam valendo como referência para a exploração e comercialização dos recursos florestais bolivianos.

As entrevistas realizadas com empresários e líderes indígenas revelaram ainda que, embora ambos os lados critiquem as visões e práticas do outro, alguma cooperação entre eles vinha se desenhando. Por exemplo, a Câmara Florestal da Bolívia promoveu em 2007 e 2008 dois encontros entre empresários madeireiros e líderes indígenas, representantes de algumas Terras Comunitárias de Origem. Com o apoio do WWF-Bolívia e outras organizações não-governamentais, reuniram-se 54 pessoas entre indígenas, empresários e representantes de compradores da Alemanha e do Chile (CÂMARA FLORESTAL DA BOLÍVIA, 2007a).

A discussão girou em torno das formas de colaboração e da formação de parcerias para a exploração das florestas sob controle destes povos. Até 2009 eram conhecidos dois

resultados concretos destes esforços de: i) a parceria da empresa INPA PARKET com a Associação Comunitária Indígena Cururu, que ocupa a Terra Indígena do mesmo nome e ii) a parceria da empresa madeireira Los Petunos com a Empresa Florestal Comunitária Indígena Zapocó, detentores de florestas na Terra Indígena Zapocó. A estrutura de governança sobre estes acordos inclui a coordenação vertical entre as entidades indígenas, Câmara Florestal da Bolívia, governo e as ONGs, principalmente o WWF. Ficava claro, que os dominantes do passado (madeireiros) e os dominantes atuais, não poderiam mais se ignorar e, tentavam recuperar o equilíbrio.

Segundo FLIGSTEIN (2001, p.76) são raras as ocasiões em que os movimentos para a mudança da concepção de controle vem do interior da arena. São, frequentemente, as organizações externas ao campo que nos momentos de crise conduzem a luta e as negociações para mudar as regras. Na análise da arena florestal boliviana, pode-se observar que a pressão social e política para a formação destas novas alianças e novas regras continua se originando das organizações externas à arena.

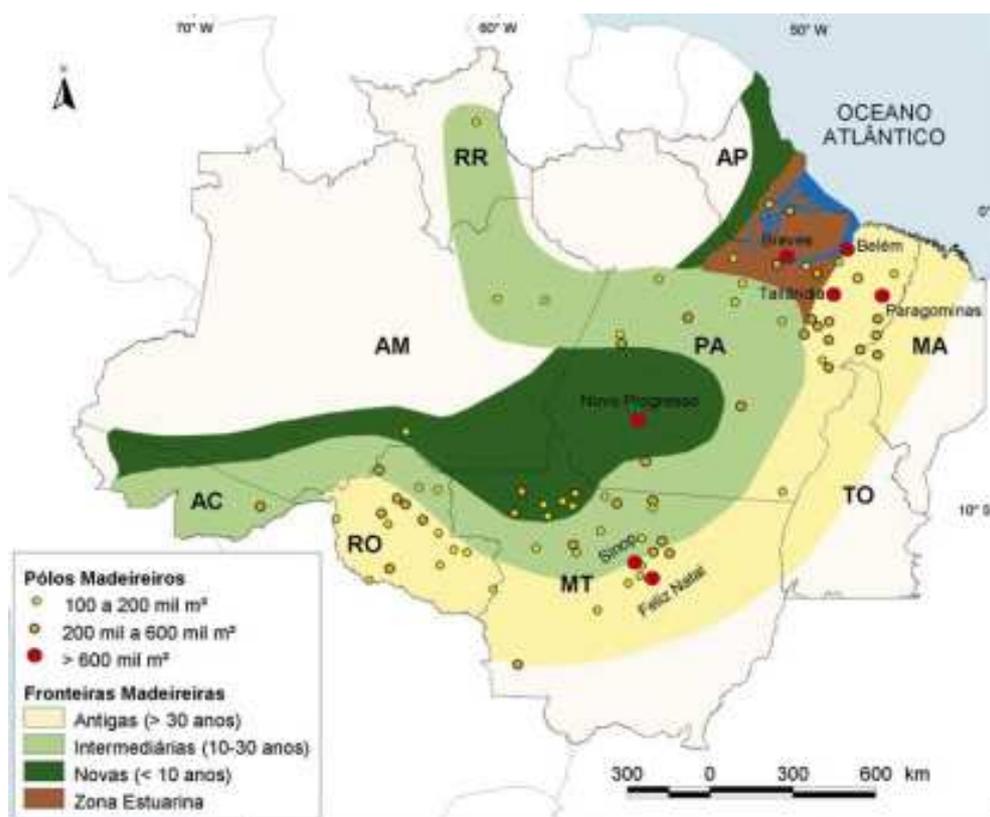
5.2. O setor produtivo da madeira tropical no Brasil⁶⁸

A Amazônia é formada por quatro fronteiras madeireiras, classificadas de acordo com as tipologias florestais, a idade da fronteira e as condições de acesso (fluvial ou terrestre). As **fronteiras denominadas de antigas** (mais de 30 anos) são aquelas localizadas ao sul e leste da Amazônia, em regiões como Paragominas, Tailândia e Rondon do Pará (PA), Sinop e Feliz Natal (MT). Elas possuem melhor acesso rodoviário (estradas asfaltadas) e cobertura florestal reduzida. As **fronteiras intermediárias** (10 a 30 anos) situam-se em regiões como as proximidades de Cláudia e Marcelândia (MT), Porto Velho e Buritis (RO) e Rio Branco (AC).

⁶⁸ Os dados quantitativos desta seção têm como principal fonte a última grande pesquisa que foi executada por LENTINI et al. (2005). Os dados referem-se aos levantamentos de campo executados, principalmente no ano de 2004. Em 2010 o Imazon preparava a sua publicação Fatos Florestais 2010, que infelizmente não estava disponível até o fechamento deste Capítulo. Os dados existentes na Associação Brasileira da Indústria de Madeira Processada Mecanicamente foram aproveitados.

As **novas fronteiras** (menos de 10 anos) estão no oeste do Pará (Novo Progresso e Castelo de Sonho) e no extremo noroeste de Mato Grosso (Aripuanã e Colniza). Essas fronteiras, recém-colonizadas, contêm importantes estoques de florestas economicamente valiosas, mas ainda possuem baixa infra-estrutura. O que se chama de **fronteira estuarina** é formado pelas florestas de várzea, localizadas em Belém, Portel e Breves (PA). Ali a exploração madeireira ocorre de forma seletiva e esporádica desde o século XVII. Entretanto, desde a década de 1960, com a instalação de grandes indústrias, a exploração madeireira tem ocorrido de forma mais intensa nessa região.

Figura 17. As zonas de exploração madeireira na Amazônia Legal

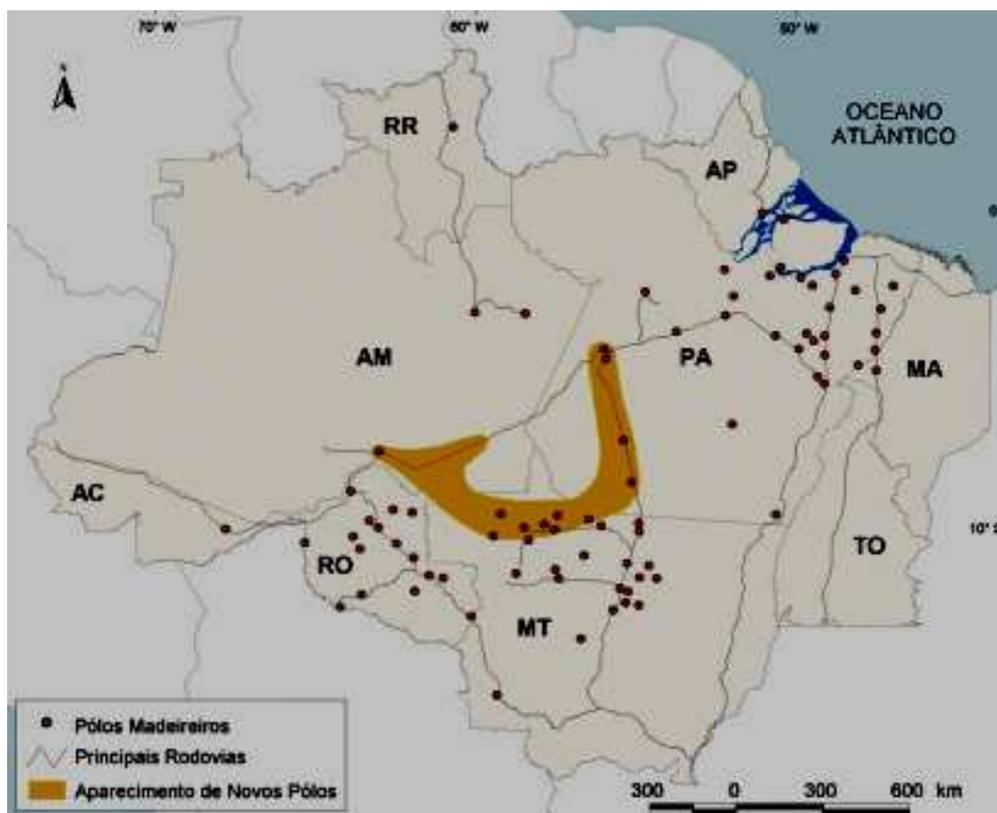


Fonte: Fatos Florestais (2005)

Os levantamentos de LENTINI et al. (2005) identificaram 82 pólos madeireiros⁶⁹ na Amazônia Legal até 2004. As empresas que integram estes pólos consumiam juntas cerca de 24 milhões de metros cúbicos de madeira em tora.

Na região ocorre em geral apenas o primeiro processamento (serragem). Uma parte da produção era transformada em laminados e compensados (21%), enquanto a madeira beneficiada (portas, janelas, pisos, forros etc.) totalizou 16% da produção. Os maiores pólos madeireiros são Sinop (MT), Paragominas (PA), Belém (PA), Breves (PA), Tailândia (PA), Novo Progresso (PA) e Feliz Natal (MT). Eles representam um terço do consumo total de madeira em tora.

Figura 18. Novas fronteiras madeireiras na Amazônia Legal



Fonte: Fatos Florestais (2005)

⁶⁹ Uma região é denominada pólo madeireiro quando consome anualmente pelo menos 100 mil metros cúbicos de madeira em tora em processos industriais ou semi-industriais, segundo VERÍSSIMO et al. (2002).

A indústria madeireira tem migrado nos últimos anos para as novas fronteiras, com interesse principalmente nos estoques de matéria-prima dessas regiões. Entre essas novas fronteiras, destaca-se um extenso arco formado pela Rodovia BR-163 (oeste do Pará), passando pelo extremo noroeste do Mato Grosso até o sul do Amazonas, nas proximidades da Rodovia Transamazônica.

Em 2004, a região já abrigava 400 empresas, que consumiam conjuntamente mais de 3,2 milhões de metros cúbicos de toras (por volta de 13% da produção amazônica). Destacam-se principalmente os pólos madeireiros de Colniza e Cotriguaçu, no Mato Grosso, cuja produção madeireira aumentou cerca de 150% entre 1998 e 2004 (de 250 mil metros cúbicos para 630 mil metros cúbicos) e Castelo de Sonho e Novo Progresso, em que esse aumento representou aproximadamente 240% (300 mil metros cúbicos para um milhão de metros cúbicos).

Os dados de geração de empregos informam que a indústria madeireira emprega, aproximadamente, 380 mil pessoas, dos quais 124 mil são empregos diretos (processamento e exploração florestal) e 255 mil empregos indiretos. Sessenta por cento da madeira em tora consumida na Amazônia em 2004 foi explorada (corte e arraste) por terceiros, enquanto 40% do volume de toras foi extraído pelas próprias empresas.

5.2.1. Tipologia e distribuição espacial das empresas

Em 2004, havia 3.132 madeireiras em funcionamento na Amazônia Legal. As microserrarias eram 986 empresas (31,4%). As serrarias com serras de fita representavam 60% do total ou 1898 empresas. As laminadoras e fábricas de compensados, que possuem uma estrutura industrial, somavam 238 empresas. O consumo médio desse tipo de empresa era de 8.600 metros cúbicos em tora por ano (tabela 5.9).

Tabela 5.9
Tipologia e consumo de madeira em tora das empresas na Amazônia Legal

Tipo	Nº de unidades	Porcentagem em relação ao total	Consumo médio anual de toras por empresa (em m3)
Serrarias de fita	1898	60%	8.600
Microserrarias	986	32%	1.500
Laminadoras	175	6%	15.000
Fábricas de compensados	73	2%	28.000
Total	3.132	100%	-
Preparado pela autora com base em Lentini et al. (2005)			

As microserrarias consumiam, em média, 1.500 metros cúbicos em tora por ano. As laminadoras consumiam cerca de 15.000 metros cúbicos em tora por ano, enquanto as fábricas de compensados consumiam 28.000 metros cúbicos em tora por ano.

Em conjunto as empresas madeireiras na Amazônia Legal consumiram em 2004 cerca de 24 milhões de metros cúbicos de toras segundo LENTINI et al. (2005). Outro dado relevante para entender a cadeia de abastecimento do setor madeireiro na Amazônia Brasileira é a informação de que 60% da exploração madeireira (aproximadamente 15 milhões de m3 de madeira em tora) na Amazônia é realizada por extratores terceirizados (chamados toreiros) que exploram madeira em áreas de posse e as transportam as toras até as unidades de processamento ou desdobro (serrarias e laminadoras).

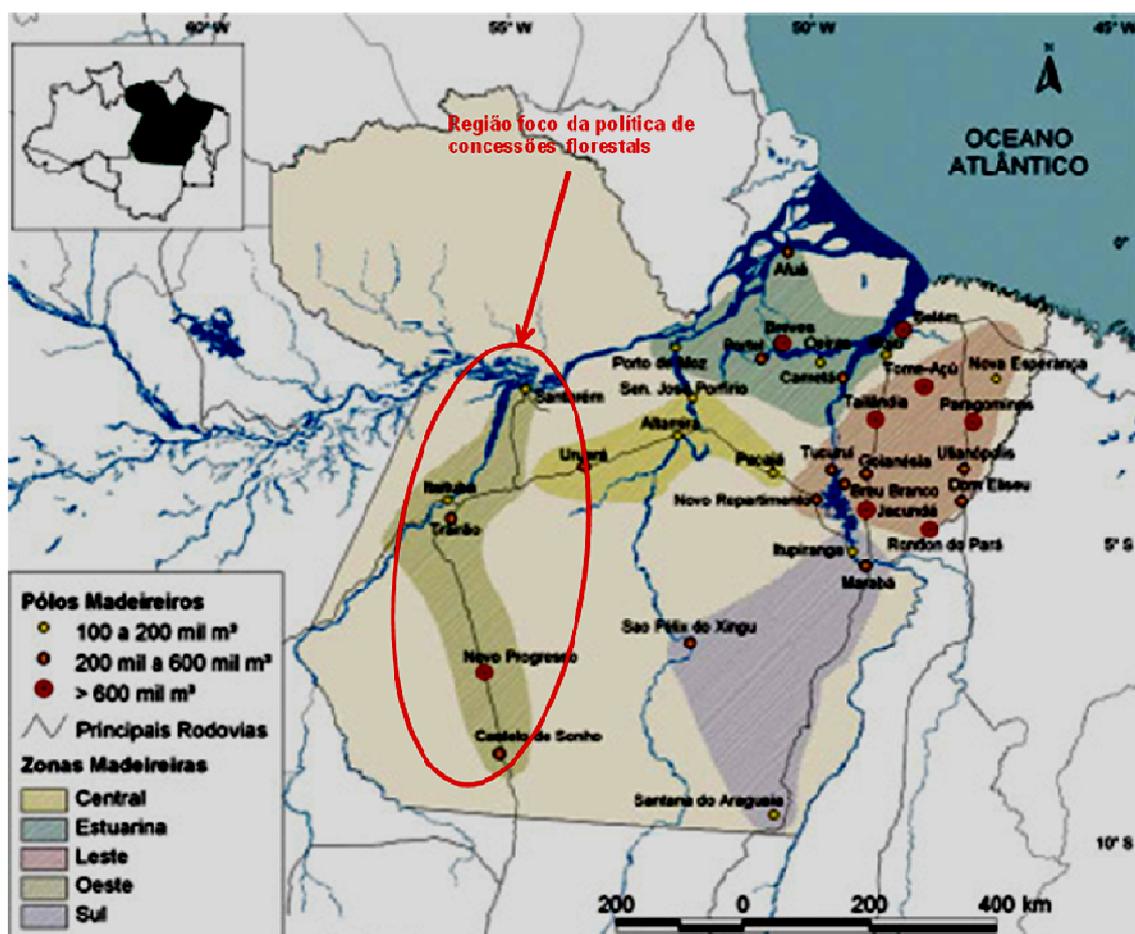
5.2.2. A distribuição das madeireiras

Os Estados do Pará e do Mato Grosso tem maior peso em termos do número de empresas madeireiras. O Estado de Rondônia ocupa a terceira posição no ranking da produção madeireira.

Somente no Estado do Pará foram contabilizadas 1.592 empresas madeireiras em operação (51% do total). Estas extraíam anualmente cerca de 11 milhões de metros cúbicos de

madeira em tora. A renda bruta gerada foi cerca de US\$ 1,1 bilhão, e o número de empregos diretos e indiretos representou, aproximadamente, 184 mil postos.

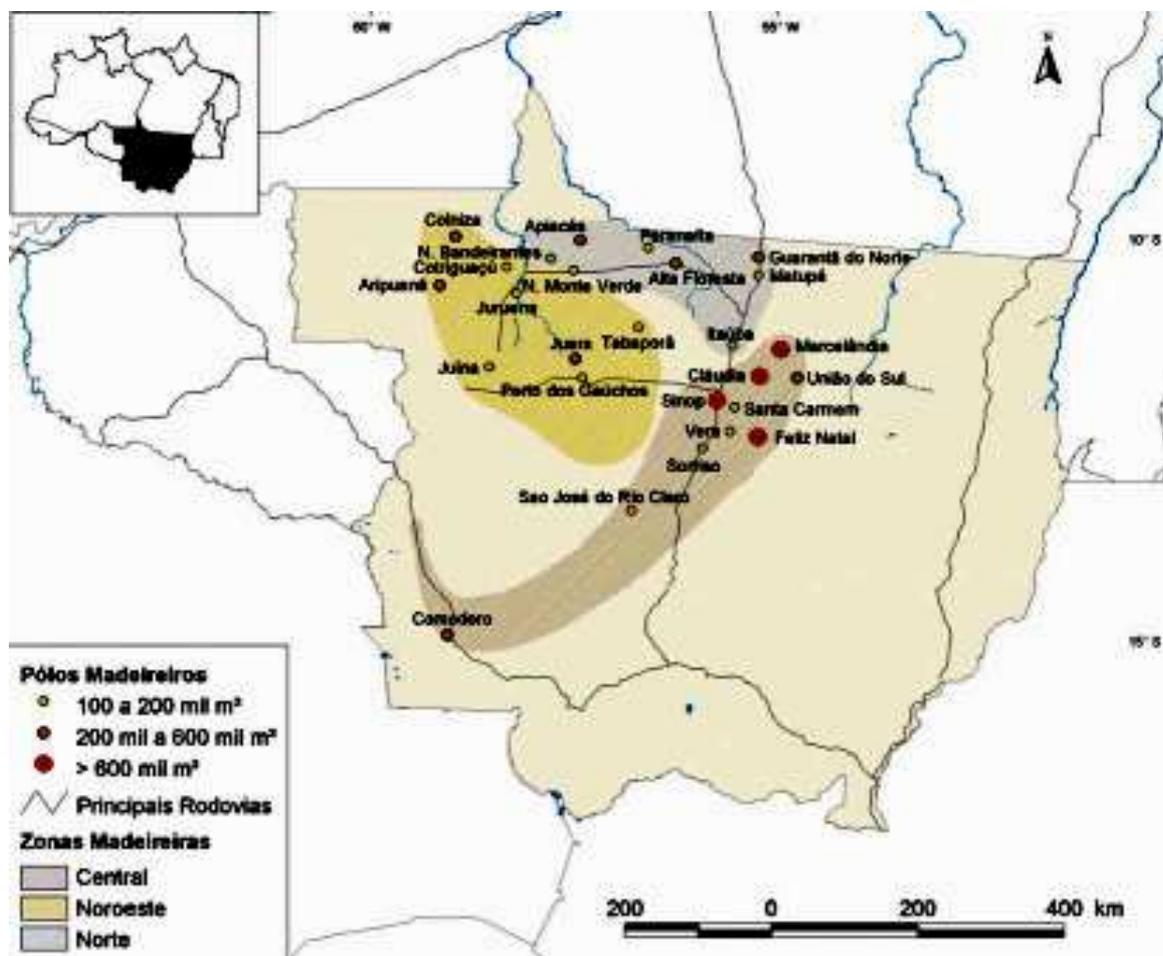
Figura 19. Pólos madeireiros do Estado do Pará



Fonte: Fatos Florestais (2005)

As três zonas madeireiras do Estado de Mato Grosso (central, norte e noroeste) abrigavam 26 pólos produtivos. As 872 empresas existentes nesses pólos consumiram oito milhões de metros cúbicos de madeira em tora e geraram 109 mil empregos diretos e indiretos. O volume processado foi de 3,5 milhões de metros cúbicos, os quais geraram uma renda bruta de US\$ 674 milhões.

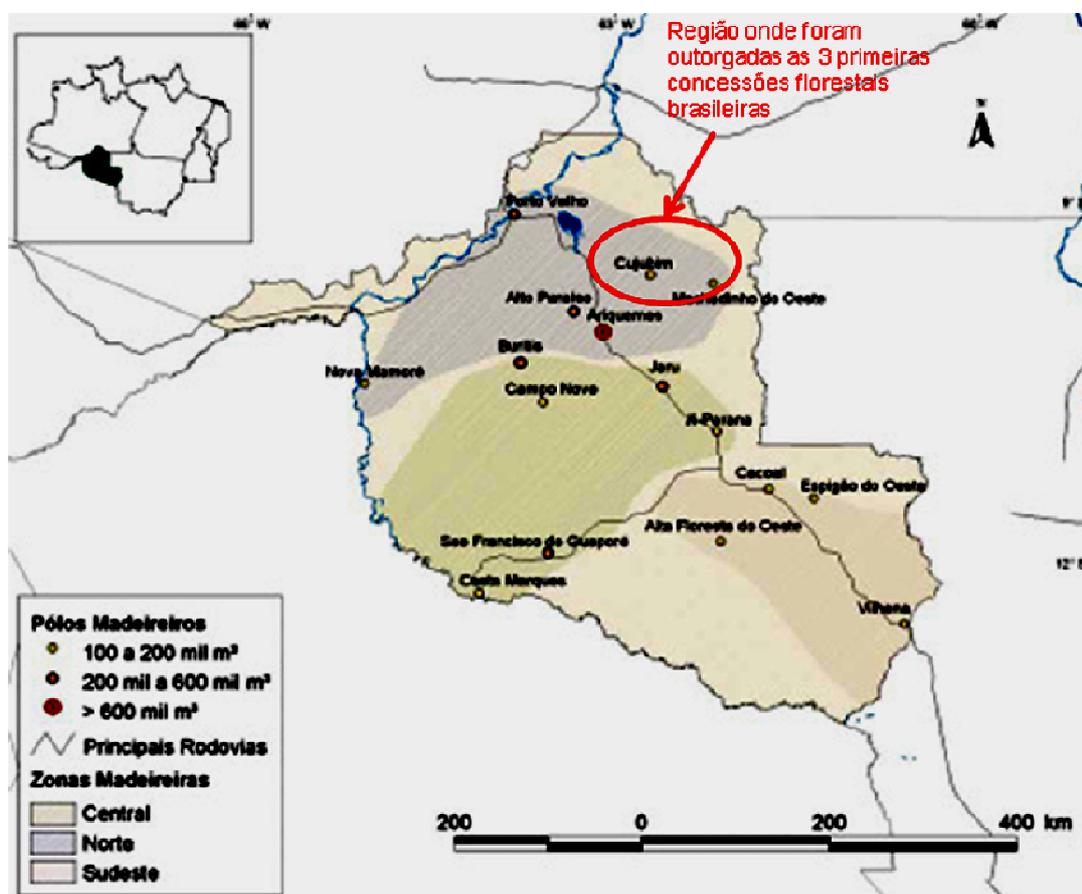
Figura 20. Pólos madeireiros do Estado do Mato Grosso



Fonte: Fatos Florestais (2005)

Para o Estado de Rondônia, os dados informam a quantia de 422 empresas madeireiras operando em 16 pólos na zona central, norte e sudeste. Esses pólos extraíram aproximadamente 3,7 milhões de metros cúbicos de madeira em tora para produzir mais de um milhão de metros cúbicos de madeira processada. Nesse ano, 39 mil empregos foram gerados e a renda bruta foi de US\$370 milhões.

Figura 21. Pólos Madeireiros do Estado de Rondônia

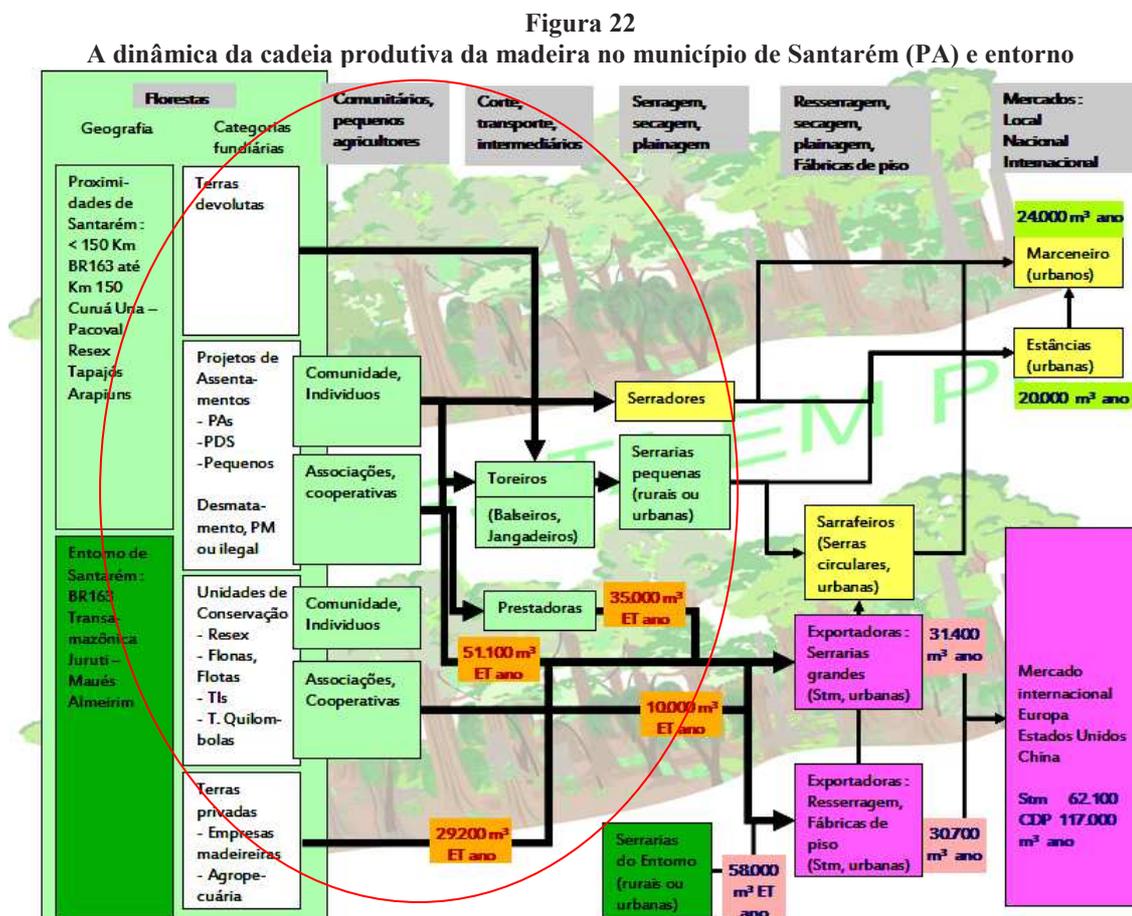


Fonte: Fatos Florestais (2005)

É importante registrar que o Estado do Amazonas ocupa a quinta posição em termos do número de empresas madeireiras (45 unidades até 2004). Entretanto, principalmente a região do Baixo Amazonas, próxima à divisa com o Estado do Pará e à região da BR-163, é um importante fornecedor de madeira para as empresas paraenses. Esta madeira tem sua origem em terras devolutas do Estado do Amazonas, ocupadas por populações ribeirinhas ou agricultores, cuja posse não foi ainda regularizada. Eles tornam-se fornecedores de matéria-prima para as madeireiras, explorada na maior parte das vezes sem licença, exatamente porque a falta de documento da terra dificulta a aprovação dos planos de manejo (BRASIL, 2008h).

5.2.3. A dinâmica da cadeia produtiva em uma região do Estado do Pará

Nos parágrafos anteriores fica claro que o Estado do Pará é o principal estado produtor de madeira tropical. No Capítulo 3, destacou-se a importância da região da Rodovia BR-163 e dos pólos madeireiros no seu entorno. Este fato justificou a demarcação do Distrito Florestal Sustentável da BR-163 e é a prioridade nas ações do Serviço Florestal Brasileiro para a implantação de concessões florestais. Portanto, é útil ilustrar, ainda que de forma sucinta, a dinâmica da cadeia nesta região.



Nota explicativa: As setas com traçado em negrito representam fluxos de madeira em toras, as setas normais são fluxos de madeira processada (madeiras serradas ou produtos acabados). A sigla « ET » significa « equivalente tora ».

A figura 22 foi produzida por uma equipe de investigadores do Projeto Floresta em Pé, uma cooperação que iniciou em 2007⁷⁰. O foco do programa é valorizar o manejo florestal. Suas ações concentram-se no entorno do município de Santarém.

Para os propósitos deste trabalho, ou seja, para a investigação do por que as concessões florestais no Brasil (e também na Bolívia) apresentam tão baixa escala de implantação no território amazônico, o mais relevante é que esta figura explicita as relações que se estabelecem e mostra os importantes elos intermediários na cadeia, os chamados *toreiros*, *balseiros*, *jangadeiros* e “*prestadoras*”, que se assemelham ao que se passa na Bolívia com as *barracas*.

Note-se o expressivo volume de madeira em tora (125 mil m³) que é fornecido por indivíduos e comunidades, ocupantes de terras devolutas, assentamentos e unidades de conservação. No entanto, deve-se advertir o leitor que este volume foi estimado pelos pesquisadores do Projeto Floresta em Pé, a partir de dados informados pelos próprios atores de Santarém, portanto eles são uma aproximação da realidade. De qualquer forma, a figura ilustra esta faceta do setor madeireiro na Amazônia Legal que garante, ilegal e ilegalmente, o abastecimento dos mercados interno e externo, cujos números expõem-se na seqüência.

5.2.4. Mercado para a madeira tropical brasileira

Segundo a FAO (2005) o Brasil ocupa a 11^a colocação entre os países exportadores de produtos florestais, tendo exportado US\$ 5,7 bilhões em 2006. Entretanto, a maior fatia do mercado internacional para produtos florestais brasileiros (cerca de três bilhões de dólares exportados), fica com as empresas de polpas celulósicas e papéis de impressão. Através destes

⁷⁰ O Projeto Floresta em Pé é financiado pelo Fundo Francês para o Meio Ambiente Mundial e executado pela Embrapa, Ibama, CIRAD, GRET, Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), Escritório Nacional de Florestas da França, SFB e Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará.

dados é possível notar o destaque que as indústrias de papel e celulose têm no mercado florestal brasileiro.

Em seguida, após os produtos oriundos principalmente das plantações arbóreas, o mercado internacional para produtos florestais brasileiros é representado por compensados e a madeira serrada, de 20% do total. A participação de produtos florestais da Amazônia nas exportações de produtos florestais brasileiros é modesta, já que a maior parte da produção madeireira amazônica é consumida dentro do Brasil.

Em 2004, quando ocorreu o último levantamento do mercado amazônico em larga escala, o IMAZON identificou que apenas 36% da produção madeireira foi exportada. Um estudo da ABIMCI – Associação Brasileira da Indústria de Madeira Processada Mecanicamente – mostra que os principais compradores internacionais do compensado tropical brasileiro são os Estados Unidos, seguidos pelo Reino Unido. Em terceiro lugar vem Porto Rico e a Bélgica.

A madeira serrada tropical tem como principal destino a China, e em segundo lugar os Estados Unidos. Países da União Européia como a França, Espanha e o Reino Unido, ocupam a terceira posição. Em relação aos produtos com maior valor agregado, como portas e pisos, o principal destino internacional são os Estados Unidos (ABIMCI, 2005). O crescimento das exportações deve-se, em parte, ao crescimento da certificação florestal que passou a ser mais exigida por alguns mercados.

Embora a exploração e uso de espécies menos conhecidas seja um objetivo da exploração racional de florestas tropicais desde há muitos anos (FAO, 1984) um grupo de seis espécies de alto valor, como o mogno (*Swietenia macrophylla*), o ipê (*Tabebuia sp.*), o cedro (*Cedrela odorata*), o freijó (*Cordia sp.*), a cerejeira (*Torresia sp.*), o cumaru (*Dypterix sp.*), o jatobá (*Hymenaea courbaril*) continuam a ser muito procuradas, sobretudo para exportação.

Estas espécies são usadas na fabricação de pisos, deckings e na indústria de mobiliário no exterior.

Em relação ao mogno, o Brasil restringiu a sua exploração, cumprindo as determinações da CITES – Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção -, da qual o Brasil é signatário. Segundo os levantamentos de LENTINI (2008) havia somente um plano de manejo florestal na Amazônia autorizado para explorar mogno em 2008.

Porém, é para o mercado nacional que se destina a maior parte da madeira amazônica (64%, ou cerca de seis milhões de metros cúbicos por ano). O Estado de São Paulo continuava sendo, até 2008, o maior consumidor de madeira amazônica. Ao aderir à campanha da organização ambientalista Greenpeace, denominada “Estado amigo da Amazônia” o governo do Estado de São Paulo buscou criar instrumentos para reforçar seus controles sobre a entrada de madeira amazônica no Estado que abastecem os pólos moveleiros e os depósitos da capital. Um cadastro das pessoas jurídicas que comercializam produtos e sub-produtos florestais (CADMADEIRA) foi criado por intermédio do Decreto nº 53.057 de 02.06.08 (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2008).

A adesão ao cadastro é voluntária. Cabe à Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo gerenciar o CADMADEIRA. O sistema de controle funciona da seguinte forma: as empresas que se cadastram ficam obrigadas a manter atualizados e organizados todos os documentos legais de compra e venda da madeira ou outros produtos florestais. O documento que legaliza a madeira é o Documento de Origem Florestal (DOF), gerado eletronicamente pelo Ibama e que substituiu as Autorizações de Transporte de Produtos Florestais, concedidas em papel e objeto contínuo de fraudes. As empresas que, voluntariamente, se mantiverem organizadas, enviarem um relatório de compras e vendas à Secretaria do Estadual do Meio

Ambiente e passarem por uma avaliação, poderão ser contempladas com um selo de qualidade: o SELO MADEIRA LEGAL. Se concedido, o selo tem duração de um ano.

Porém, o problema é que a integração dos sistemas de liberação da madeira dos Estados amazônicos e do governo federal não havia sido finalizada até meados de 2010. O Estado do Pará, por exemplo, ainda emitia suas Guias Estaduais Florestais (GEFs) que são diferentes do DOF (Documento de Origem Florestal). Ou seja, não contemplam exatamente as mesmas informações. Desta forma, quando a madeira sai do Estado do Pará, para ser transportada para São Paulo o documento precisa mudar de uma GEF para um DOF, documento este emitido pelo Ibama. Segundo Chaves, o funcionário do Ibama tem de confiar nos dados gerados pelo Estado e liberar a carga do caminhão (informação pessoal)⁷¹.

É importante ressaltar que houve uma melhora no controle dos documentos de origem da madeira, mas o fato de um comerciante em São Paulo receber um documento liberado pelo Ibama não significa que a madeira seja 100% oriunda de manejo florestal aprovado. A possibilidade de mistura do produto legal com produto ilegal ainda era alta até 2009.

5.2.5. A certificação florestal FSC no Brasil

A área florestal total certificada pelas normas do FSC no Brasil (florestas plantadas e florestas nativas) ultrapassou em 2009 os cinco milhões de hectares⁷². As informações disponíveis nos *websites* dos organismos de certificação e no banco de dados do FSC Internacional (FSC, 2009) revelam que há cerca de um milhão e cem mil hectares de florestas nativas certificadas, todas na Amazônia Legal. Portanto o Brasil continua atrás da Bolívia em

⁷¹ Estes problemas do controle foram descritos por Humberto Chaves, chefe do Sistema de Controle do Ibama, em entrevista executada no escritório central do Ibama em Brasília, em novembro de 2008.

⁷² O Brasil possui também um sistema de certificação nacional de florestas, denominado CERFLOR. As normas do CERFLOR são normas brasileiras, desenvolvidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, com participação dos atores do setor, governo e especialistas. O sistema CERFLOR possui uma norma para certificação de áreas plantadas e embora exista também uma norma para a certificação de florestas nativas, não havia empresas certificadas em 2010.

área de florestas nativas certificadas no bioma amazônico. Assim como foi verificado no vizinho boliviano, 545 mil hectares certificados pertencem a uma única empresa, a Orsa Florestal, cuja fazenda de produção se localiza no Estado do Pará. Em segundo lugar vem a empresa Cikel com duas fazendas certificadas (248 mil hectares), também no Estado do Pará.

No tocante aos empreendimentos comunitários, eles detêm uma área de, aproximadamente, 19 mil hectares certificados. Todas elas estão localizadas no Estado do Acre. Embora existam iniciativas de manejo florestal comunitário madeireiro no Estado do Pará, nenhuma obteve certificação. Deve-se lembrar que existem, igualmente, experiências com exploração produtos florestais não-madeireiros na Amazônia, certificadas. Uma delas localiza-se dentro de uma Terra Indígena no Estado do Pará. O principal produto não-madeireiro certificado no Brasil é a castanha do Brasil.

Tabela 5. 10. Tipos de florestas certificadas no Brasil

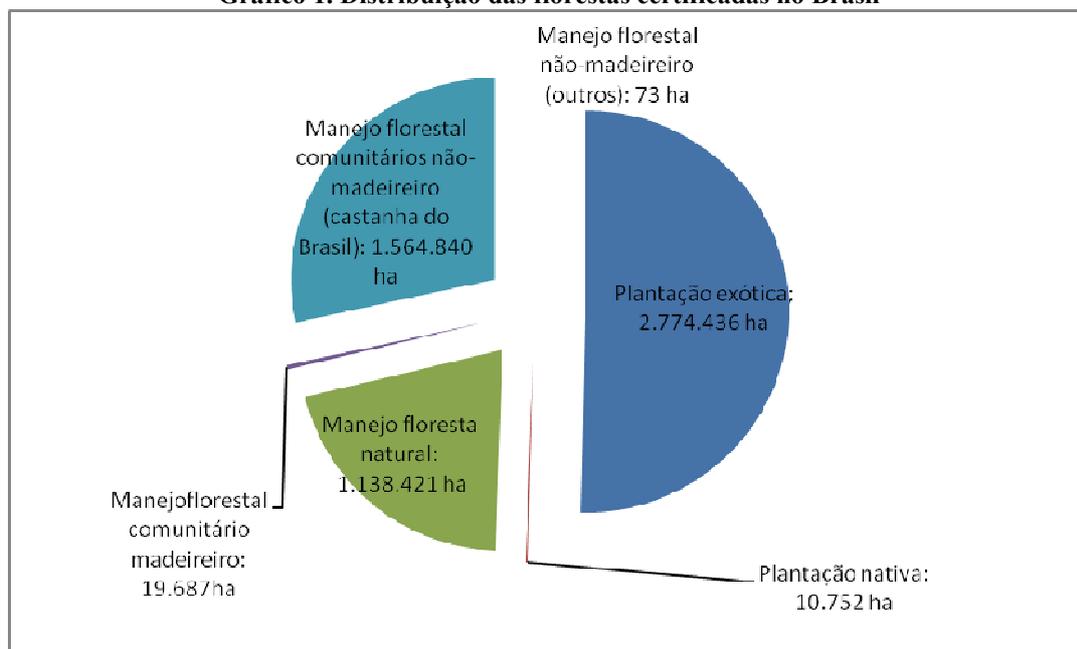
Categoria	Área Certificada em ha
Plantação exótica	2.774.436
Plantação nativa	10.752
Manejo floresta nativas	1.138.421
Manejo florestal comunitário madeira	19.687
Manejo florestal comunitário não-madeireiro (castanha)	1.564.840
Manejo florestal não-madeireiro (outros)	73
Total	5.508.209
Fonte: FSC Database (abril de 2010)	

Enquanto instrumento de controle do mercado, a certificação propicia maior controle da qualidade do processo de exploração madeireira. É a auto-regulação, criando políticas socioambientais que muitas vezes vão além das exigências legais (CASHORE, AULD e NEWSON, 2004, BARTLEY, 2007). As organizações ambientalistas que fundaram o FSC (WWF, Greenpeace e *Rainforest Alliance*, principalmente) tendem a apostar no aumento da exigência por certificação como uma forma de garantir que as empresas do setor florestal vão adotar práticas e procedimentos que garantam que as formações florestais vão continuar

existindo, embora menos ricas do ponto de vista da biodiversidade. Tudo isso, independentemente da regulação pelo Estado.

No entanto, não se pode ignorar que estar em conformidade com as regulamentações públicas é pré-requisito para qualquer certificação de qualidade ou de produto. Então, um dos primeiros requisitos para a certificação de um empreendimento florestal é a comprovação da posse legal da terra onde está a floresta que pretende se explorar (ou do direito reconhecido de ocupá-la). É por isso que o número de empreendimentos madeireiros certificados na Amazônia Legal é pequeno. As duas grandes empresas certificadas citadas, a Cikel e Orsa Florestal, conseguiram regularizar suas propriedades ou detém contratos de arrendamento de florestas. Este último recurso, só é possível se a propriedade a ser arrendada também está regularizada do ponto de vista fundiário, senão a certificadora não poderia aceitar tal contrato.

Gráfico 1. Distribuição das florestas certificadas no Brasil



Elaborado pela autora com base no Banco de dados FSC (abril 2010)

Enquanto a certificação de área de floresta nativa na Amazônia não cresce, os empreendimentos que querem certificar sua cadeia de custódia se multiplicam. Segundo os dados disponíveis no Brasil eles somam 205 empreendimentos (FSC, 2009). Nem todos trabalham com madeira nativa, há indústrias cosméticas e empresas gráficas nesta soma.

Porém as indústrias madeireiras são a maioria. Mas então, outro problema surge: não há oferta de matéria-prima com origem certificada suficiente para garantir uma produção em uma maior escala.

Segundo Carmona, mesmo que queiram nem todos os industriais da madeira, moveleiros e designers ambientalmente conscientes, podem produzir um produto FSC Puro, salvo o façam em baixíssima escala (informação pessoal)⁷³. Como anteriormente citado, este fato justificou que o FSC criasse uma categoria de certificação de produto, denominado FSC-misto. Isto que dizer que uma parte da matéria-prima que entra na fabricação do artefato (cadeira, mesa, caixa, etc.) é, comprovadamente, de fonte certificada e outra pode não ser. Porém, esta outra parte não pode ser de origem ilegal.

Assim como a Bolívia o fez, os organismos de certificação do FSC no Brasil também começaram a verificar e controlar a madeira de fontes não certificadas (mais informações sobre este padrão são fornecidas na seção 5.1.4 deste Capítulo). Se uma serraria quiser fornecer matéria-prima para uma indústria de móveis que possui uma linha de móveis certificados FSC-mistos deverá obter um certificado de verificação.

Na prática, como o controle governamental não é suficiente para garantir que somente madeira legal seja oferecida no mercado, aceitar o controle externo se faz necessário para aqueles que desejam atingir os compradores mais exigentes. Mas, de acordo com a descrição do setor madeireiro apresentada acima, é provável que tal crescimento da certificação ocorra espontaneamente? A resposta óbvia é: não.

É neste sentido que os defensores da expansão da certificação também defendem o estabelecimento de concessões florestais. Diante da situação fundiária da Amazônia Legal, descrita no Capítulo 3, estabelecer concessões seria a maneira de liberar terras regularizadas para os empresários dispostos à adotar e colocar em prática a exploração racional de florestas.

⁷³ Informação fornecida por Ethel Carmona, proprietária da loja Ethel e sócia da empresa Amata Brasil, primeira empresa a assinar um contrato de concessão no Brasil.

Porém, como lembra o cético HUMPHREYS (2006), poucos empresários aderem a um sistema de certificação em função de suas preocupações éticas. Para o autor, o futuro da certificação FSC depende de que uma estrutura de incentivos e restrições que conduza os empresários florestais e os vendedores de madeira tropical a re-direcionar seus interesses. A partir deste comentário, pode-se refletir sobre a ligação entre concessões e certificação.

Os empresários florestais brasileiros necessitam de concessões para se abastecer com matéria-prima e de certificação para comercializar seus produtos? Se uns precisam e outros não, como se dá esse jogo? Qual é a organização social que dificulta ou faz avançar as mudanças propostas pelo governo no modo de acesso às florestas?

5.2.6. A organização social da produção madeireira no Brasil: afinal, as concessões interessam?

Em 2002, a organização não governamental Amigos da Terra, publicou um estudo sobre a legalidade e ilegalidade na cadeia produtiva da madeira na Amazônia. O estudo foi patrocinado pelo *International Institute for Environment and Development* (IIED), com o apoio do Departamento Internacional para o Desenvolvimento do governo do Reino Unido (AMIGOS DA TERRA e IIED, 2002). Segundo os dados coletados e divulgados pela organização, era possível estimar que aproximadamente 75% da madeira extraída da Amazônia era legalizada por intermédio de autorizações de desmatamento, enquanto 5% eram obtidos por meio de planos de manejo regulares e os restantes 20% eram oriundos de fonte decididamente ilegal (extraídos de unidades de conservação ou por intermédio de planos de manejo irregulares). A este estado, Amigos da Terra e IIED chamaram de “legalidade predatória”. Como afirma Sobral, passados sete anos da publicação deste estudo esta ainda é a

percepção dos engenheiros florestais brasileiros que atuam em órgãos ambientais, federais e estaduais, e junto ao setor madeireiro na Amazônia (informação pessoal)⁷⁴.

A análise de Amigos da Terra e do IIED dirigia uma crítica ao recém lançado Programa Nacional de Florestas (PNF) porque este não atacava diretamente a questão da legalidade e da ilegalidade na cadeia produtiva madeireira na Amazônia. Segundo o estudo, o PNF preferiu criticar o modelo predatório da exploração madeireira, propondo soluções como ações para diminuir os custos da exploração madeireira na Amazônia, a fim de torná-la mais atraente que a conversão do solo para outros usos e a ações para expandir a exploração racional em florestas públicas, como as Florestas Nacionais (AMIGOS DA TERRA e IIED, p.8). Contudo, na avaliação dos pesquisadores, a situação de “legalidade predatória” colocava em risco os planos do Programa.

Embora as ações de fiscalização tenham sido intensificadas a partir de 2003⁷⁵, tornando a propina mais cara e elevando o custo da ilegalidade, o confuso contexto fundiário e a proliferação de assentamentos da reforma agrária, apresentado no Capítulo 3, também foi diagnosticado por Amigos da Terra e IIED como fator que motivava e criava novos escapes para a legalização de madeira proveniente de desmatamentos autorizados em terras públicas e assentamentos. Especificamente sobre o surgimento da aliança entre madeireiros e agricultores assentados o estudo afirmava que:

[...] a impossibilidade concreta de licenciar os assentamentos e de acompanhar efetivamente as práticas do agricultores conduziu a uma maneira simplificada para obtenção de matéria prima por meio do desmatamento...O dono da serraria descobriu rapidamente ter a seu alcance uma um vendedor, o agricultor assentado, em estado de necessidade e disposto a aceitar preços aviltados, uma transação não sujeita a “operações” de fiscalização, uma desresponsabilização sobre a origem da matéria prima e, fato a não ser descartado, uma abundância de madeira, graças ao fluxo de *assentandos* e assentados [...] (AMIGOS DA TERRA e IIED, 2002, p.11).

⁷⁴ Relato fornecido por Leonardo Sobral, auditor do Imaflora e membro da Comissão de Gestão de Florestas Públicas. Entrevista concedida no Estado do Amazonas em julho de 2009.

⁷⁵ Refere-se às Operações Curupira e Operação Arco de Fogo que fecharam serrarias na Amazônia e iniciaram a investigação sobre corrupção no Ibama.

Esta análise antecipava os obstáculos que a política florestal e, especificamente, as concessões enfrentariam. O documento contém trechos de entrevistas daqueles que estavam à frente das organizações dos madeireiros. Por exemplo, Roberto Pupo, à época vice-presidente da Associação dos Exportadores de Madeira do Estado do Pará (AIMEX) e presidente da Nordisk do Brasil, não escondia a situação:

[...] A gente não sabe a origem da matéria-prima. A gente não sabe de onde vêm os títulos de terras. Hoje, existem muitos projetos de manejo aprovados, ambientalmente corretos, que não podem ser liberados por problemas fundiários. Ou a origem é Carlos Medeiros [grileiro] ou é área onde Iterpa e Incra estão brigando [...] (AMIGOS DA TERRA e IEED, p.12).

O estudo esclarecia que os volumes de madeira injetados no mercado pelo novo contexto fundiário da Amazônia (legalmente no caso da reforma agrária e ilegalmente no caso da grilagem) eram mais do que suficientes para manter os preços da madeira suficientemente baixos e assim dificultar a tentativa, por parte de qualquer atividade ambientalmente e socialmente sustentável, de atingir a rentabilidade econômica.

Esta situação ameaçava a implementação das metas do Programa Nacional de Florestas no que dizia respeito ao objetivo de progressivo aumento da produção madeireira “sustentável” em Florestas Nacionais, e em outras florestas estaduais e municipais.

Os pesquisadores de Amigos da Terra e IEED, embora não tenham demonstrado os valores, eram categóricos em afirmar que os preços das concessões dessas áreas públicas não poderiam competir com os valores aviltados oriundos do modelo de fornecimento estabelecido, tornando assim as FLONAS provavelmente insustentáveis do ponto de vista econômico.

Ou seja, era muito mais barato para os madeireiros continuar se beneficiando da confusão fundiária e continuar se abastecendo de matéria-prima por meio de formas mais ou menos legalizadas. Assim, afirmavam eles, parecia muito difícil alcançar o objetivo do PNF

que era colocar sob regime de manejo sustentável pelo menos 15 milhões de hectares da floresta amazônica até 2011.

A pequena quantidade de área concedida até o início de 2010, ou seja, os 96 mil hectares em uma única Floresta Nacional em Rondônia, corroboram as previsões de Amigos da Terra e do IIED, feitas em 2002⁷⁶.

Além das dificuldades enfrentadas pelo Serviço Florestal Brasileiro para levar adiante a agenda de licitações de concessões florestais, a reportagem especial sobre a atuação de algumas madeireiras e compradores de madeira na Amazônia, publicada na revista do Instituto Observatório Social (IOS) em junho de 2009, também indica que o quadro revelado por Amigos da Terra e IIED se manteve inalterado.

A reportagem denunciava, entre outras irregularidades, a aprovação de planos de manejo “suspeitos” por funcionários da Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará, a compra de documentos de transporte de produtos florestais, a emissão de Guias Florestais para planos de manejo inexistentes que serviam para transportar madeira retirada de unidades de conservação e terras públicas devolutas sem qualquer cumprimento da lei (IOS,2009).

Adotando-se o mesmo procedimento aplicado à análise do caso boliviano, é útil verificar, à luz da abordagem político-cultural dos mercados, qual organização social vinha sustentando este estado de ilegalidade e legalidade, ambas predatórias, tornando difícil e custoso implantar as concessões florestais .

Até o ano de 2009 as evidências indicam que os atores dominantes na arena florestal brasileira ainda eram os empresários florestais convencionais. Eles contavam com apoio político dos governantes locais e das populações dos municípios onde estavam

⁷⁶ Deve-se lembrar que além destas organizações, como foi abordado na Introdução do trabalho, outros críticos da adoção de um regime de concessões florestais, chamavam a atenção para a fraqueza do controle. No Brasil, o jornalista Washington Novaes, ex-secretário de Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia do Distrito Federal e um dos mais respeitados especialistas do país na questão ambiental, sublinhava que a proposta tinha muitos méritos e direções corretas, mas a prática não vinha acompanhando o que está previsto na lei. MERRY et al. (2003, p.9) argumentavam: [...] *For FLONASs, the first steps, rather than allocating timber concessions, should be to convincingly demarcate and establish control of the boundaries, then to negotiate a compensation package with the current 'owners', which could be resident communities or municipal and state governments [...]*

instalados porque a atividade madeireira é a atividade uma das que gera o maior número de empregos.

Tabela 5.11
Organização social da produção madeireira na região amazônica brasileira

Atores Desafiantes	Atores Dominantes	Direitos de propriedade	Estrutura de Governança	Regras de troca	Concepção de controle
Empresários florestais diferenciados que buscam certificação para atingir mercados mais restritivos Pequenos produtores florestais e povos indígenas que resistem em suas áreas de reserva ou assentamentos a vender madeira ilegal	Empresários florestais convencionais, que fornecem madeira principalmente para o mercado interno, mas também externo quando este é menos restritivo	Individuais e coletivos outorgados pelo governo central e pelos governos estaduais em curto prazo; por intermédio da aprovação de planos de manejo e autorização de exploração anuais, sempre renegociáveis e baseadas em direitos de posse e uso precários sobre a terra e florestas	Cooperação vertical e horizontal	Normas governamentais: no entanto, pouco observadas e facilmente contornadas por intermédio da continuidade da corrupção de funcionários e falsificação de documentos, por exemplo do documento de transporte da madeira e Padrão privado do FSC, em pequena escala e atendido por poucas empresas	A crença de que a atividade madeireira na Amazônia é resultado do pioneirismo de empresários que vieram, ocuparam e venceram e que ela tem sido geradora de emprego, renda e progresso na região. A percepção de que floresta não vai acabar porque tem muita floresta.
Elaborado pela autora					

Nas regiões madeireiras amazônicas os atores entrevistados nesta pesquisa (madeireiros, engenheiros agrônomos, líderes sindicais, agricultores) relatavam a existência de três tipos de madeireiros. Um destes tipos é aquele que desafia abertamente a lei. Eles atuam cooptando indígenas para extrair madeiras nobres de suas próprias terras, corrompem funcionários públicos oferecendo quantias de dinheiro, segundo os entrevistados.

Um segundo tipo são os madeireiros que perceberam a mudança institucional no mercado externo e querem se manter neste mercado ou vir a atingí-lo. São estes que investem na legalidade e para além dela, na implementação de padrões adicionais como as normas do FSC que exigem mais do que as normas técnicas governamentais que regulam a exploração de florestas. Mas também entre eles há problemas.

Exceto aqueles que conseguem estabelecer uma cadeia de custódia fechada, integrando verticalmente sua produção, ou seja, possuindo área de exploração florestal,

serraria e fábrica próprias, os demais têm de se relacionar com os fornecedores da cadeia produtiva. Este gargalo no abastecimento foi identificado pela iniciativa “Conexões Sustentáveis, Amazônia-São Paulo”. Esta é uma ação que reúne organizações não-governamentais e empresas e pretende separar o “joio do trigo”, conectando os empreendimentos responsáveis da Amazônia e de São Paulo.

O primeiro encontro deste grupo foi realizado em São Paulo, em outubro de 2008. Um dos produtos da iniciativa foi redigir três pactos setoriais, um deles para o setor madeireiro.⁷⁷ Segundo as informações disponíveis, 32 organizações assinaram o pacto do setor madeireiro. Entre elas, 12 organizações produzem e comercializam madeira amazônica.

O restante são organizações não-governamentais de vários tipos. Quatro empresas signatárias são certificadas pelo FSC (para uma relação completa dos signatários do pacto do setor madeireiro, consultar Apêndice F). Ao assinar o pacto, as organizações se comprometem com várias ações. Elas se comprometeram também a prestar contas, entregando um relatório anual de implantação das ações. A iniciativa criou seu próprio mecanismo de monitoramento dos pactos: o Comitê de Acompanhamento dos Pactos.⁷⁸

O Comitê avaliou em novembro de 2009 os primeiros relatórios. A empresa madeireira Precious Wood Brasil foi excluída por não ter apresentado seu relatório. O aspecto mais relevante desta iniciativa é que ela evidenciou a pouca, ou quase nenhuma, preocupação dos compradores paulistas de madeira com o problema da legalidade e ilegalidade no setor (REPÓRTER BRASIL e PAPEL SOCIAL, 2009).

Há ainda um terceiro tipo de madeireiros. São os que não se envolvem em esquemas de fraudes, mas, ou fecham os olhos para a origem da madeira ou fazem acordos

⁷⁷ Os demais são: o pacto da soja e da pecuária. Para mais informações sobre a iniciativa consultar o endereço eletrônico: <http://www.conexoessustentaveis.org.br/conteudo.php?id=118>. Consultado em dezembro de 2009.

⁷⁸ Até dezembro de 2009 este Comitê era formado pelas seguintes organizações: Amigos da Terra Amazônia Brasileira Carrefour, Grupo Orsa, Grupo Pão de Açúcar, Imaflora, Instituto Akatu Instituto Ethos, Instituto Socioambiental, Movimento Nossa São Paulo, Imazon, Repórter Brasil e Wal-Mart

com comunidades que não chegam a ser ilegais, mas que acabam sendo prejudiciais para as florestas. O objetivo: ter acesso à matéria-prima a baixo custo (AMIGOS DA TERRA e IIED, 2002).

O problema não são os acordos em si mesmos, mas os prejuízos que uma exploração mal feita, sem critérios, deixa nas áreas florestais. Para os agricultores ou comunidades o fato de conseguir ganhar muito dinheiro de uma só vez é um dos principais incentivos. Segundo Waack, a competição é desleal: “eles [madeireiros] chegam com uma mala de dinheiro.” (informação pessoal)⁷⁹.

Além do dinheiro, há as benfeitorias nos assentamentos tais como a construção de galpões, as obras nas estradas de acesso, entre outras relatadas nas entrevistas. Segundo um dirigente sindical na região da Transamazônica, as motivações para os acordos são claras:

“[...] para alguns o dinheiro serviu para comprar um lote urbano na sede do município... a gente não queria o assentamento lá... foi só para negociar outra área depois....ninguém quer morar lá, sem energia, sem transporte, sem escola [...]“ (informação pessoal)⁸⁰

Nestes acordos, os madeireiros pagam entre R\$ 30,00 e R\$ 50,00 por árvore em pé na floresta. O valor maior é pago para espécies valiosíssimas como o jatobá, ipê e o cedro. Não existem dados consolidados de pesquisa a respeito, mas as evidências empíricas apontam para o fato que ao longo dos últimos anos aumentou o uso, por parte das serrarias, de intermediários para se abastecer da madeira dos lotes de colonos da reforma agrária e de posseiros. Em 2001, quando entrevistado pelos pesquisadores de Amigos da Terra, Roberto Pupo, então vice-presidente da AIMEX e presidente da Nordisk, empresa exportadora, declarava que:

⁷⁹ Relato fornecido por Roberto Waack, sócio-proprietário da Amata e diretor do FSC Internacional. A Amata foi a primeira empresa a assinar um contrato de concessão florestal no Brasil.

⁸⁰ Informação fornecida pelo presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Uruará em dezembro de 2009

[...] O projeto de manejo é um investimento que requer essa visão de longo prazo. Mas hoje é preferível ficar sem comprar terras, sem investir em projetos de manejo, comprando madeira de terceiros. O que acontece é que a cadeia é longa. A gente tem o extrator de toras, as serrarias, depois a indústria. É difícil identificar de onde está vindo, o que aconteceu com a matéria-prima (AMIGOS DA TERRA e IIED, p.11).

Oito anos depois da entrevista concedida por Roberto Pupo, o relato de outro madeireiro indica que pouco mudou. Trata-se da entrevista de Luís Carlos Tremonte, presidente da UNIFLOR – União das Entidades Florestais do Estado do Pará, concedida ao Jornal Liberal, do Estado do Pará.

O empresário que em julho de 2009 entrou na justiça para impugnar o segundo edital de concessões lançado pelo Serviço Florestal Brasileiro e conseguiu adiar o processo, declarou:

[...] sim, concessão é uma das formas para se promover o manejo na região, mas o governo tem também de agilizar a liberação dos Projetos de Manejo em áreas com títulos definitivos, em as áreas de até 100 hectares. Além disso, os assentamentos rurais que têm floresta precisam se tornar sustentáveis, e através do manejo florestal é possível melhorar a vida dessas comunidades e gerar benefícios sociais e econômicos na região. Também temos que pensar na liberação do manejo florestal em áreas indígenas [...] (TREMONTTE, 2008)⁸¹

BARRETO et al. (2008) fornecem outra pista sobre o interesse comum de madeireiros e seus aliados, os posseiros. Segundo os pesquisadores, que monitoraram as discussões sobre o texto do projeto de lei de gestão das florestas públicas, os posseiros por intermédio de suas conexões no Congresso Nacional conseguiram fazer aprovar na lei de gestão de florestas públicas (BRASIL, 2006) o artigo nº 73 que exclui das concessões florestais as áreas públicas já ocupadas até a data de aprovação da lei (março de 2006). Essa exclusão seria condicionada à confirmação da vocação da área para o uso agropecuário, a ser dada pelo Zoneamento Econômico Ecológico, quando este estivesse finalizado.

⁸¹ TREMONTTE, L.C. (2008). Ana Júlia nos traiu. Publicado no JORNAL O LIBERAL, Caderno Poder, em 27 de abril de 2008.

Além deste artigo, a lei de gestão de florestas públicas garantiu: i) o direito de continuidade das atividades econômicas realizadas, em conformidade com a lei, pelos atuais ocupantes em áreas de até 2,5 mil hectares, pelo prazo de cinco anos a partir da data de sua publicação e ii) que nos remanescentes das áreas ocupadas, ou seja, áreas de floresta, o Poder Público poderá autorizar novos planos de manejo florestal sustentável, observada a legislação vigente (BRASIL,2006).

Embora a atual organização social do setor da madeira tropical no Brasil tenha regras de troca definidas, sendo uma parte delas regras oficiais que regulam a exploração, compra e venda da madeira e outra parte regras externas, como os padrões de certificação, o que se observa no contexto florestal brasileiro é o predomínio de madeireiros hábeis em contornar o sistema de regras para atender seus interesses mais imediatos.

Estes atores que dominam a arena não demonstram interesse em concessões. Eles também ainda não se interessam pela certificação. Eles se coordenam de forma horizontal em suas regiões com os atores próximos (agricultores assentados descapitalizados, posseiros interessados em se ver livre das árvores de sua propriedade, etc.) e também verticalmente com serrarias e outros compradores, dentro e fora da região.

Os desafiantes, os empresários madeireiros que buscam certificação, que se recusam a integrar esquemas de fraude e os pequenos produtores florestais que tentam praticar o manejo florestal comunitário sofrem essa concorrência desleal. Um grupo de vinte empresas madeireiras, todas exportadoras filiadas à AIMEX, assinou em junho de 2008 com a governadora do Estado do Pará, Ana Júlia Carepa, e o Ministério do Meio Ambiente, o Pacto pela Madeira Legal e Sustentável (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2008).

Neste documento estas empresas se comprometiam a divulgar entre os demais sócios da AIMEX as vantagens da exploração racional das florestas e a certificação. Os governos, federal e estadual, se comprometiam a acelerar os processos de concessão florestal

nas florestas públicas estaduais⁸² e federais do Estado do Pará. Um ano depois de assinado o acordo, as ações de ambos os signatários parecem ter surtido pouco efeito. Uma única Floresta Nacional no Estado do Pará foi disponibilizada para concessão. Entre as empresas signatárias do pacto, apenas a empresa EBATA Produtos Florestais entrou na concorrência.

Apesar dos pactos (o de São Paulo e o do Estado do Pará), os desafiantes da arena e seus aliados, as organizações ambientalistas defensoras da exploração racional de florestas e do sistema de certificação independente, não pareciam fortes o suficiente para alterar a concepção de controle que justificava a continuidade dos comportamentos observados no setor florestal madeireiro. Este entendimento comum e partilhado pelos dominantes da arena é a crença de que a atividade madeireira na Amazônia é o resultado do pioneirismo de empresários que “vieram, ocuparam e venceram” e que ela tem sido geradora de emprego, renda e progresso na região e que a floresta não vai acabar, porque ainda tem muita floresta.

No caso brasileiro, fortalecidos e com apoio dos seus aliados internos e externos, os madeireiros dominantes não pressionam por concessões. Até 2009, eles ignoram os desafiantes que não possuem forças para desequilibrar o campo, como assinala FLIGSTEIN (2001, p.81). Por outro lado, o Estado no seu papel de uma organização de organizações, teria uma tarefa fundamental a desempenhar neste jogo que seria a de eliminar as possibilidades de fuga, colocar limites e encorajar as organizações privadas a inovar (NORTH, WALLIS e WEINGAST, 2009, FLIGSTEIN, 1990). Ao aprovar novas leis como a legalização de posses na Amazônia (BRASIL, 2009b) sem concluir e implantar o zoneamento econômico-ecológico, o Estado brasileiro termina por fortalecer a estratégia de ocupação e exploração dos dominantes.

⁸² Os Estados do Pará e do Amapá publicaram seus Planos de Outorga Florestal Estadual e fundaram seus órgãos de florestas específicos, porém as concessões estaduais não haviam iniciado até maio de 2010. O Estado do Pará estava mais adiantado e havia lançado um pré-edital para a concessão de 10 unidades de manejo florestal em uma Gleba do Estado, mas o processo de reformulação deste edital prosseguiu após as consultas públicas realizadas no Estado.

CONCLUSÕES

A concessão florestal é apenas um dos modos de atribuição de direitos de posse e uso sobre florestas. Em síntese, a concessão se concretiza por intermédio da assinatura de um contrato entre o governo e uma organização privada. Idealmente, o contrato de concessão florestal deve incluir restrições e incentivos que induzam à exploração racional dos recursos florestais e gerem benefícios sociais e econômicos para as localidades e populações humanas afetadas pelos empreendimentos.

Embora a concessão florestal seja o modo predominante para a atribuição de direitos de posse e uso sobre florestas em importantes regiões tropicais do planeta (notadamente na África Central e Ásia), a adoção do modelo não deve ser encarada como uma panacéia para o problema da destruição das florestas.

Mesmo o sistema de concessões florestais africanas, que acumula anos de implantação, ainda passa por reconfigurações. Apesar da travessia da década de 1980-1990 rumo à “modernidade”, por intermédio de reformas na legislação e nos contratos, os estudos sobre as concessões africanas relatam ainda os atrasos e resistências na aplicação das regras e adoção de novas condutas no seio dos governos e empresas. Por exemplo, persiste em alguns países um elevado poder discricionário dos chefes locais que concedem áreas de florestas fora dos processos de licitação. Camarões, considerado um país modelo devido à sua abertura às reformas que buscam tornar o sistema de concessões mais transparente, proporciona lições relevantes para os demais países que experimentam implantar concessões, como os países sul-americanos detentores de vastas extensões de florestas tropicais.

Motivados e financiados por projetos de desenvolvimento, algumas organizações não-governamentais internacionais e apoiados por alguns atores desafiantes do setor florestal, no final dos anos 90 e primeira metade dos anos 2000, os governos da Bolívia e Brasil

reformaram sua legislação e introduziram a concessão florestal como um dos meios de conceder direitos de exploração em suas florestas. Em 2009, o regime de concessão florestal boliviano completou doze anos em vigor. No caso brasileiro, após duas tentativas anteriores fracassadas, apenas em 2006 as autoridades florestais tiveram sucesso e aprovaram a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284) que introduziu entre os modos de gestão a possibilidade de atribuir concessões florestais.

Cada país elaborou seus planos de implantação e suas metas. Na Bolívia, a expectativa era de que as concessões poderiam se estender por cerca de 22 milhões de hectares na porção oriental do país, por onde também se estende a floresta amazônica. No Brasil, o Programa Nacional de Florestas previa a possibilidade de que 15 milhões de hectares de florestas públicas estivessem sob gestão “sustentável” até 2011. Esta meta seria atingida, em grande parte, via o estabelecimento de concessões florestais. O Serviço Florestal Brasileiro anunciava para o período 2007-2009 uma meta entre 3 e 4 milhões de hectares concedidos.

Ao confrontar as metas contidas nos planos com os registros oficiais da atribuição de florestas públicas, constata-se que a Bolívia atribuiu cerca de cinco milhões de hectares de florestas sob contratos de concessão. Essa atribuição, que corresponde a vinte e dois por cento do total esperado, foi feita de uma só vez em 1997. Quanto ao Brasil, em relação à meta geral, as autoridades conseguiram atribuir 96 mil hectares de florestas públicas (0,6% de 15 milhões) até o final de 2009. No início de 2010, duas empresas concorriam no segundo edital de licitação para unidades de manejo florestal na Floresta Nacional de Saracá-Taquera, no Estado do Pará. A área total da concessão prevista nesta FLONA é de 140 mil hectares. Um terceiro pré-edital, para a Floresta Nacional do Amanã, foi lançado e começavam as audiências públicas nos municípios no entorno da FLONA passível de concessão. As áreas das unidades de manejo florestal passíveis de concessão na FLONA de Amanã somam 340 mil hectares.

Diante do quadro de incerteza sugerido pela baixa escala das atribuições, este trabalho questiona por que razões a política de concessões florestais na Bolívia e no Brasil, apesar das expectativas geradas e dos investimentos, avançou tão pouco em relação às metas de implantação planejadas nos dois países.

A hipótese central do trabalho leva em conta a pluralidade de atores que ocupa, historicamente, os territórios florestais da Bolívia e do Brasil, considerando que a baixa escala no estabelecimento de concessões florestais resulta da maior habilidade social e força política dos atores contrários ao novo regime de concessões. Desta forma, tais atores buscam fazer valer seus interesses e garantir sua posição, enquanto os atores favoráveis às concessões (os desafiantes) não são suficientemente fortes para alterar o *status quo* no que se refere aos modos de ocupação, de uso e de gestão dos territórios florestais. O interesse desta hipótese, à primeira vista óbvia, está no convite que ela faz à descrição pormenorizada dos recursos que os diferentes atores são capazes de fazer valer para que prevaleçam suas posições em torno do tema.

É por isso que o trabalho envolve a mobilização de duas abordagens teórico-metodológicas. A primeira consiste na aplicação da **matriz de análise dos modos de apropriação e gestão da propriedade**, ferramenta que resulta da fusão do esforço de descrição e análises de SCHLAGER e OSTROM (1992), e do trabalho dos juristas, economistas e antropólogos ligados ao Laboratório Jurídico de Paris (LE ROY, KARSENTY e BERTRAND, 1996). Ao seguir os passos destes pesquisadores, descritos no Capítulo I, **chegou-se a um quadro de modos pelos quais os atores se apropriam e executam a gestão de porções da floresta amazônica nos dois estudos de caso.**

De forma complementar, a abordagem político-cultural, desenvolvida pelo sociólogo norte-americano Neil Fligstein (1990, 1996, 2001), forneceu um enquadramento que permitiu **discernir a organização social da produção madeireira nos dois casos estudados**, bem como localizar os protagonistas e as dinâmicas dos grupos que disputam o território amazônico e moldam os direitos de propriedade, as estruturas de governança, as regras de troca e as

concepções de controle que governam as relações sociais nestes territórios. **À luz destas abordagens teórico-metodológicas, as principais conclusões extraídas são apresentadas na seqüência.**

Bolívia e Brasil: concessões em meio à confusão fundiária

Em primeiro lugar, tanto no caso brasileiro quanto no caso boliviano, evidenciou-se a multiplicidade de modos pelos quais os atores se apropriam de partes do território e definem as regras de uso da terra e recursos. Tanto os arranjos formais (acordados na forma das leis) quanto os informais (acordados entre os atores) definem a posse e uso das terras e florestas. Nem a superfície de 28 milhões de hectares de florestas que integra o domínio permanente do Estado boliviano nem os cerca de 200 milhões de hectares de florestas públicas identificadas na Amazônia Legal Brasileira, são territórios vazios, embora existam zonas mais isoladas onde ainda há pouca disputa sobre a terra e recursos.

Em ambos os casos identificam-se pelo menos cinco tipos de ocupantes e detentores de direitos sobre estes espaços: i) empreendedores do setor madeireiro (micro, pequenos, médios ou grandes); ii) produtores do setor agropecuário; iii) agricultores assentados pela reforma agrária; iv) povos indígenas e v) extrativistas.

A história de ocupação da Amazônia Brasileira é resultado dos incentivos econômicos que foram concedidos nos anos 60 e 70 e que aceleraram a ocupação do território por madeireiros, agricultores, pecuaristas e ainda pelos pequenos produtores sem terra que foram (e continuam sendo) assentados na região. A insuficiência crônica do Estado em ajustar os incentivos e promover a ocupação e uso ordenado das terras, apesar dos diversos planos de ação discutidos e aprovados ao longo do tempo, possibilitou que os atores se organizassem. Alianças políticas foram forjadas. Foram moldadas as regras locais que passaram a regular a ocupação e o uso do

território, à margem dos planos e normas governamentais. Assim, a ocupação irregular de extensas porções de terras públicas na Amazônia se cristalizou.

Na Bolívia, a dinâmica de ocupação destas terras deu-se de forma similar àquela da Amazônia Brasileira. A reforma agrária dos anos 50 e as ações de reordenamento fundiário nos anos 90 surtiram mais efeitos distributivos na região andina do país, enquanto na porção oriental, justamente na região amazônica, permaneceu a situação de apropriação das terras pelos latifundiários e madeireiros, sempre contestada pelos povos indígenas. No início dos anos 90, o Departamento de Santa Cruz já se destacava no cenário nacional em termos do crescimento da produção de soja e da extração de madeira tropical.

Em ambos os casos, o impulso para que a modalidade de concessões florestais entrasse no arcabouço legal se originou do lado de fora dos territórios florestais. As ONGs internacionais, os grandes projetos multilaterais de combate ao desmatamento e alguns empresários do setor florestal, trabalharam para que as reformas na legislação fossem aprovadas. O principal beneficiário da aprovação do regime de concessões florestais foi um grupo seletivo de empresas bolivianas e brasileiras que se relacionam com mercados mais exigentes, principalmente o mercado norte-americano e o europeu.

No início dos anos 2000, obter uma certificação socioambiental para os produtos madeireiros passou a constituir um requisito para que estas empresas pudessem manter e ampliar suas relações comerciais. A conquista do selo verde florestal permitiria que essas empresas se diferenciasssem do grupo maior de empresários que domina a atividade madeireira nos dois territórios estudados e cujas práticas de exploração raramente conduzem ao uso racional das florestas. Porém, como estas empresas atingiriam este objetivo se algumas delas não conseguiram provar que possuíam o legítimo direito de posse e uso das florestas sob sua exploração? Como outras empresas interessadas em obter uma certificação iriam investir se não havia novas superfícies florestais regularizadas, capazes de serem arrendadas ou mesmo adquiridas dentro da

lei? Portanto, esta necessidade explica o interesse e o apoio destes empresários ao regime de concessões.

Porém, nos dois países, o interesse das organizações governamentais ambientalistas, das autoridades florestais e destes empresários diferenciados iria se deparar com um **obstáculo maior: a confusão fundiária**.

Desta forma, a introdução de um novo modo de atribuição de direitos de propriedade sobre porções de terras florestadas, as concessões, vem colidir com outros modos de apropriação do espaço. São estes modos que têm garantido o direito de uso de certos indivíduos e grupos sobre as mesmas porções de florestas onde se pretende demarcar as áreas para concessão. As autoridades florestais de ambos os países reconheciam, no momento da aprovação das novas leis florestais, as dificuldades que teriam para cumprir as metas de concessão florestal planejadas.

Por exemplo, na Bolívia os povos indígenas melhoravam sua organização e reivindicavam com mais força grandes porções do mesmo território por onde as concessões florestais se estenderiam. No Brasil, as sucessivas tentativas de separar o joio do trigo, ou seja, de examinar e declarar quem são os legítimos detentores de direitos de posse e uso dentro nas terras públicas ocupadas (quer seja dentro de unidades de conservação, quer seja nas terras devolutas) contabilizavam resultados ainda parciais até 2006. Notadamente, a situação das FLONAS, decretadas, mas ainda não consolidadas, é um problema maior para o estabelecimento das concessões.

Na Bolívia, assim como no Brasil, a ocupação de extensas porções de terras públicas por pecuaristas e madeireiros que alegam tê-las adquirido legalmente e com financiamento público, é ainda objeto de investigação pelos órgãos de terras e em, alguns casos uma disputa judicial já se estabeleceu. Ou seja, porque os governos do Brasil e da Bolívia não conseguiram ainda confirmar e estabelecer o controle sobre estas áreas, os arranjos informais entre ocupantes e madeireiros continuaram garantindo os direitos de acesso e extração dos recursos florestais.

Neste ponto é útil recordar uma das lições da experiência de Camarões, aplicável especialmente à Bolívia, e em menor grau ao Brasil. Um dos pontos fortes desta experiência foi ter desencadeado o processo de mapeamento em campo (*gazetting process*) dos direitos de posse e uso para determinar as unidades de gestão florestal, superfícies passíveis de concessão, na classificação do novo regime florestal. Ali também houve resistências. As primeiras alocações de concessões, efetuadas em 1997 não passaram por este processo. O caráter inovador, mas também controverso, deste processo fez com que fossem necessários alguns anos para que o Primeiro Ministro (ao qual cabia assinar o Decreto que institucionalizava o mapeamento como uma etapa fundamental para o estabelecimento das UMFs previstas no novo regime) o aceitasse e finalmente assinasse o Decreto.

Em 2000, as autoridades de Camarões começaram a mapear os direitos tanto nas áreas já sob concessão florestal, como nas demais zonas onde poderiam ser atribuídas futuras concessões. Essa ação visava, principalmente, a solucionar o problema da falta de reconhecimento de direitos tradicionais sobre florestas, herança do período colonial. Assim o procedimento envolve consultas com as comunidades locais. Desta consulta resulta um mapa com os limites precisos, segundo as reivindicações das populações. Este procedimento resultou, efetivamente, em redução da área de algumas concessões outorgadas no início do regime. Esse processo de mapeamento não foi feito de uma só vez e prosseguia até 2006, quando cerca de 50% das áreas concedidas (três milhões de ha) foram atribuídas após a consulta.

O Brasil em sua lei de gestão de florestas públicas buscou enfatizar a necessidade deste mapeamento dos direitos, embora não exista um mecanismo similar ao processo de mapeamento camaronês. O próprio Cadastro Nacional de Florestas é uma ação cujo objetivo é definir, no mapa da Amazônia Legal e demais biomas brasileiros, as florestas passíveis de concessões e demais áreas que não poderão ser concedidas. No entanto, a alimentação dos dados no Cadastro depende fortemente do órgão de terras federal, Incra, que deveria deter as informações mais precisas sobre quem possui o quê. O mapeamento mais fino dos direitos de posse e uso, às vezes sobrepostos às

áreas marcadas para concessões, termina por aparecer na etapa das consultas públicas sobre cada edital de concessões. Entretanto, isso tem retardado o avanço dos editais e tornado mais custoso o processo de concessão porque demanda novas verificações do Serviço Florestal Brasileiro, caso à caso.

O caso boliviano foi mais grave. Evidencia-se que o governo preferiu ignorar a necessidade de uma investigação mais profunda, mesmo sabendo que os povos indígenas reivindicavam (ainda sem muita força) cerca de 20 milhões de hectares de florestas públicas para demarcação de suas Terras Comunitárias de Origem. A estratégia boliviana para contornar este problema de falta de terras completamente regularizadas para implantar as primeiras concessões foi prever nas novas leis **um regime de transição**.

Ao aplicar este dispositivo o governo abriu mão de aplicar um regime de concessão baseado em concorrência pública, cuja vantagem está em revelar a disponibilidade a pagar dos empresários pelos recursos bem como imprimir maior transparência a todo o processo. No entanto, o regime de transição boliviano permitiu que os madeireiros permanecessem nas áreas que já estavam sob sua exploração, desde que estes aderissem apenas a um contrato com mais obrigações. Então, pode-se concluir que a estratégia governamental conduziu à transição de um estado de livre acesso para um modo de gestão mais controlado sobre uma porção do espaço florestal. O principal resultado foi uma melhora na situação dos direitos de propriedade de alguns empresários. Entre eles aqueles citados anteriormente e que almejavam uma certificação. Porém, o conflito em torno da posse da terra foi somente abafado e não solucionado.

O Brasil, apesar de também ter previsto um regime de transição na sua nova lei de florestas, foi mais cuidadoso ao aplicá-lo. No caso brasileiro, este regime permite a adesão a um contrato de curta duração, de apenas dois anos. O detentor de direitos de exploração sobre a floresta deve abdicar de qualquer direito de propriedade exclusiva sobre a área florestal. Por isso mesmo, poucos empresários madeireiros aderiram ao regime de transição e preferiram continuar lutando para obter o título de propriedade sobre estas áreas. Conforme comentado no Capítulo 3 e

nos parágrafos anteriores, uma sucessão de governos brasileiros, nos anos 60 e 70, incentivaram a ocupação da Amazônia. A disponibilização de crédito possibilitou a compra de terras por investidores do sul e sudeste. Uma política de reforma agrária (equivocada) propiciou a migração de trabalhadores rurais sem terra do Nordeste e Sudeste para a Amazônia. Fora estes movimentos, a ocupação irregular de terras públicas, lastreada em documentos contestáveis de posse que remetiam à época das capitânicas hereditárias, processo conhecido como grilagem, “privatizou” outras grandes porções de florestas. Até 2010 havia muitas dúvidas da legalidade de posses na Amazônia Legal brasileira. Estima-se que cerca de 19 milhões de hectares são propriedades regularizadas.

Entretanto, sobre outros 157 milhões restam muitas incertezas. De qualquer modo, os ocupantes de áreas com florestas são obrigados no Brasil a guardar 80% da superfície como floresta. Nesta superfície o manejo florestal, madeireiro e não-madeireiro, é permitido mediante a aprovação de um Plano de Manejo Florestal Sustentável e regras que determinam índices máximos de aproveitamento e limitam a exploração. Assim toda “propriedade” de florestas no Brasil é propriedade partilhada. Contudo, dada a fraqueza do controle das autoridades de fiscalização florestais, o manejo florestal madeireiro nas florestas privadas torna-se menos custoso para os madeireiros que tendem a não cumprir as normas do manejo nem respeitar a regra dos 80% de reserva legal.

Na Bolívia, embora toda a cobertura florestal, inclusive nas “propriedades privadas” integre o domínio florestal permanente do Estado, estas porções de floresta também podem ser exploradas. Porém, não há, como no Brasil, uma porcentagem definida de área florestal a ser mantida como floresta. A exploração das áreas florestais das propriedades privadas na Amazônia boliviana, em tese, depende ainda do Plano de Utilização de Solo do Departamento onde está a propriedade (p.ex. Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba, Beni, etc.). O que se evidencia, no entanto, é que mesmo na ausência destes Planos oficiais, que definem a vocação econômica ou

preservacionista da região, as autoridades florestais bolivianas continuaram e continuam aprovando planos de manejo e autorizações de corte em propriedades privadas.

O jogo de forças entre dominantes e desafiantes

Este trabalho concebe o território florestal amazônico, no Brasil e na Bolívia, como uma arena onde os atores travam disputas para definir os direitos de propriedade, as estruturas de governança, as regras de troca, e as concepções de controle que dão sentido à suas ações. O interesse do trabalho foi verificar como essa dinâmica vinha influenciando o desenvolvimento desta nova política de ocupação do espaço.

O **caso boliviano** mostra que o equilíbrio da arena florestal boliviana não foi quebrado com a introdução do regime de concessões. Porém, as reformas contribuíram para evidenciar que já havia uma divisão política importante nesta arena. Assim, revelou-se que durante uma década (1996-2006), duas formas opostas de organização social da produção madeireira coexistiram na Bolívia.

Por um lado, um grande grupo de madeireiros continuou como detentor de direitos de posse e uso sobre florestas, mesmo sem a adesão ao regime de transição. Para este grupo o que continuava justificando a ocupação e o exercício de direitos sobre as florestas era o entendimento de que eram eles os legítimos empreendedores e geradores de riqueza no território.

Não fazia parte da concepção que norteava o comportamento deste grande grupo qualquer preocupação ambiental, ou seja, não se interrogava sobre como utilizar o espaço e seus recursos sem esgotá-los. A formulação e reformulação das regras de troca (aquelas que definem quem pode transacionar com quem e sob quais condições as transações são realizadas, p.ex., as leis e regulamentos; os códigos locais de conduta ou as normas de certificação, quando adotadas) continuaram a se basear, predominantemente, nas relações interpessoais.

Os informantes bolivianos ouvidos neste trabalho relatam a habilidade de muitos madeireiros para contornar também as novas exigências. Claramente, a corrupção de funcionários que ocorria no período pré-reforma não foi eliminada e continuou fomentando um sistema paralelo de autorizações de desmatamento e de exploração nas florestas ocupadas. A obrigação de pagar impostos pelo direito de explorar, previsto na legislação, não foi cumprida inclusive por muitos detentores de concessões, em geral aqueles não certificados pelo FSC. Entretanto, eles não sofreram qualquer sanção. Finalmente, o mercado interno boliviano continuou absorvendo, sem questionamentos, tanto a madeira legalizada, quanto a madeira explorada de forma predatória ou ilegal.

Por outro lado, aquele seletivo grupo de empresas que almejava uma certificação, por força de suas relações de mercado, teve sucesso em apartar-se do grupo dominante. Considerando-se os números da certificação florestal na Bolívia, pode-se concluir que, ao menos sob cerca de dois milhões de hectares, a produção madeireira passou a ser organizada segundo uma nova concepção de controle. Esta concepção incorporou a importância de ajustar as práticas de exploração para atender princípios e critérios ambientais, sociais e econômicos. Para este grupo, novas regras de troca passaram a valer. Diante da fraqueza do controle estatal, o padrão de certificação do FSC, com suas exigências que vão além da lei e requerem controle externo adicional, tornou-se para este seletivo grupo a sua nova base de suas trocas.

Mas, outro acontecimento viria desestabilizar as forças na arena florestal boliviana. A partir da eleição de Evo Morales em 2005, as organizações indígenas, outrora desafiantes com pouca força, alcançaram o poder político. O governo nomeou novos dirigentes para os órgãos governamentais. A gestão florestal ficou a cargo de um novo órgão, o Ministério de Desenvolvimento Rural e de Terras. Algumas decisões da nova gestão fornecem pistas sobre a nova concepção. Por exemplo, a tarefa de concluir o reordenamento fundiário e reorganizar a produção agropecuária e florestal foi dada à Ministra Nemesia Acachollo Tola, de origem aymara e nascida em uma família de agricultores migrantes. A biografia da Ministra destaca sua atuação

como sindicalista atuante nos conflitos entre povos indígenas e concessionários florestais do Departamento de Santa Cruz.

Portanto, na nova configuração da arena, os indígenas são os mais fortes e começam a fazer valer sua própria concepção de controle. Ou seja, o entendimento comum que agora dá sentido às reivindicações e ações dos grupos é a noção de que quem possui direito ao território e seus recursos naturais são aqueles que ali nasceram e dele tiram seu sustento, tradicionalmente.

Enquanto na região norte da Bolívia (nos Departamentos amazônicos de Beni e Pando) a retirada das concessões empresariais parecia iminente em 2010, devido à pressão do movimento indígena, no Departamento de Santa Cruz o quadro é um pouco diferente. As grandes concessões florestais certificadas deste Departamento não haviam sido afetadas pela demarcação de novas TCOs até o início de 2010.

Ao mesmo tempo em que criticam a política agrária de Evo Morales, os maiores empresários madeireiros, detentores de concessões florestais certificadas, ampliaram entre 2007 e 2009 seus esforços para se reaproximar e cooperar com os povos indígenas das TCOs que margeiam suas concessões. É na aliança com os grupos indígenas que os empresários enxergam a possibilidade de continuar abastecendo suas serrarias e indústrias.

Mas nem todos apostam nesta via. A pecuária e a agricultura são citadas tanto pelos indígenas quanto pelos pesquisadores que acompanham estes povos como atividades que despontam cada vez mais nestes territórios. Assim como no Brasil, elas interessam aos indígenas e ainda são importantes vetores de desmatamento. Apesar da freqüente defesa pela aceleração da devolução dos direitos de posse e uso para estas comunidades, feita por organizações não-governamentais e instituições tais como Rights Resources Initiative (RRI), e da potencial vantagem de devolver direitos sobre florestas às populações tradicionais e povos indígenas, defendidas no artigo de AGRAWAL e CHHATRE (2007), para citar apenas um dos artigos mais recentes, estes mesmos pesquisadores do problema da gestão dos recursos comuns concordam que são necessárias a combinação de muitas condições favoráveis para que a ação coletiva em direção

à proteção e uso racional das florestas possa emergir. Quanto maior a dependência do recurso, maior acúmulo de capital social, boas relações de mercado e presença do Estado, maior a probabilidade da gestão comunitária sobre florestas ter sucesso. No entanto, notadamente na América do Sul, outros pesquisadores ressaltam que é necessário vencer obstáculos básicos como o analfabetismo e buscar formas de participação concreta destes povos nas tomadas de decisão. A precária infra-estrutura dos assentamentos “sustentáveis”, das RESEX e RDS no Brasil, bem como isolamento das Terras Comunitária de Origem, na Bolívia, tornam, se não toda a comunidade, uma grande parte de seus membros alvos fáceis dos madeireiros que buscam acesso barato a madeira de suas terras.

No **caso brasileiro** o estudo da dinâmica do setor florestal na Amazônia revela que a organização social da produção madeireira ainda é dominada por aqueles empresários que se consideram, assim como na Bolívia, os legítimos promotores do desenvolvimento local. Da mesma forma como ocorre no vizinho sul-americano, de tal concepção ainda não faz parte a necessidade de conservar as florestas e os serviços ambientais que elas prestam.

As regras nas quais se baseiam as trocas comerciais entre os atores dominantes no território florestal brasileiro e as organizações do mercado estão descritas em normas legais. Por exemplo, eles estão sujeitos à exigência de fazer aprovar e seguir um plano de manejo, bem como de comercializar a madeira por intermédio de documentos que registrem a produção e possibilitem rastreá-la. Mas, em geral, estas exigências são contornadas ou suavizadas, por intermédio dos acordos interpessoais feitos com funcionários dos órgãos públicos de controle.

A aprovação de planos de manejo tecnicamente contestáveis ou falsos, o pagamento de propina para a liberação de licenças de operação madeireira em terras públicas, a falsificação de documentos de transporte de madeira, entre outros artifícios, continuam garantindo o acesso aos recursos florestais e sua comercialização.

Os madeireiros dominantes na Amazônia brasileira conseguem manter e reforçar sua posição. Um exemplo de sua força política foi evidenciado no momento da discussão da lei no

Congresso Nacional. Em 2006, alegando um possível colapso no fornecimento da indústria madeireira e a conseqüente perda de divisas e empregos nas localidades de sua influência, os madeireiros mobilizaram seus aliados no Parlamento. Como resultado desta mobilização, eles conseguiram aprovar um artigo na lei de gestão de florestas que excluiu de um futuro regime de concessão as áreas florestais em terras públicas já ocupadas até março de 2006. Salvo novas alterações na lei, a exploração florestal já instalada nestas terras poderá ser autorizada continuamente, respeitada as exigências legais. Na prática, isto abriu uma brecha na lei brasileira, assim como o regime de transição boliviano o fez, para que os madeireiros que haviam se apropriado de florestas públicas permanecessem nas mesmas áreas, renegociando as aprovações de seus planos de manejo a cada novo ciclo.

Além destas alianças, os acordos locais entre alguns madeireiros e agricultores assentados da reforma agrária continuaram garantindo o abastecimento das médias e pequenas serrarias. Infelizmente, as investigações de organizações como o Instituto Observatório Social e do Ministério Público Federal revelaram que nem em todos os casos estes acordos foram benéficos para as florestas, resultando em maior degradação ambiental do que benefícios para os assentados. É certo que os assentados são recompensados com melhorias nos assentamentos e quantias de dinheiro. Mas as entrevistas realizadas evidenciam que estas relações terminam por resultar em novas formas de dependência entre os assentados e as elites locais, enquanto o Estado brasileiro continua se omitindo nas suas tarefas de promover uma reforma agrária reformadora de fato. O dinheiro ganho com a venda das árvores em pé é correntemente utilizado para a compra de um terreno nas zonas urbanas dos municípios onde o ex-assentado pode contar com alguns serviços básicos (educação, saúde, comunicação). Facilidades que após trinta anos da demarcação de alguns assentamentos, ainda não chegaram aos assentados.

Em suma, **na Bolívia a perspectiva de expansão das concessões florestais na região amazônica é quase nula** se mantidas as condições políticas e institucionais que favorecem a configuração territorial como preferida pelos povos indígenas, os atuais dominantes. Os grandes

concessionários empresariais que organizam a produção madeireira destinada ao mercado externo fornecem sinais de que tentarão se estabilizar na nova arena a partir da formação de alianças com os povos indígenas.

Porém, como a participação da Bolívia no mercado madeireiro externo é ainda relativamente pequena, a organização da produção madeireira voltada para o abastecimento interno, marcada pela informalidade e ilegalidade, continua sendo um desafio para a política florestal do governo Evo Morales. Resta averiguar se o manejo florestal comunitário dentro das TCOs realmente se organizará e na escala suficiente para abastecer as indústrias com madeira proveniente de manejo florestal racional e legal. Ou se, finalmente, a agricultura e pecuária predominarão.

Desafios para o Brasil

No Brasil, a conclusão geral é que há um enorme descompasso entre as metas de implantação de concessões planejadas pelas autoridades florestais e sua capacidade de fazer com que o processo de regularização fundiária das terras públicas na Amazônia avance com celeridade. Isto inclui regularizar as unidades de conservação de uso sustentável, já decretadas e demarcadas, mas ainda com pendências fundiárias ou falhas de gestão. Há poucas Florestas Nacionais efetivamente prontas para receber as concessões e uma grande superfície de florestas sob ocupação de terceiros.

Além disso, os gestores públicos não têm conseguido suplantar a força política das centenas de pequenas e médias madeireiras e de seus aliados locais. Estas alianças têm sido muito mais eficazes em suavizar as regras ou contorná-las para atender os interesses destas empresas. Este grande grupo de empresas não atende ao exigente mercado internacional. Elas abastecem o mercado interno para o qual uma certificação florestal não tem ainda um valor, apesar das declarações de boas intenções dos compradores quando questionados sobre o tema. Portanto, estes

madeireiros dominantes não sofrem ainda suficiente pressão externa para mudar sua concepção e suas práticas.

Portanto, o futuro das concessões florestais na Amazônia Brasileira é ainda incerto. Se os problemas fundiários não forem superados de forma mais ágil, poderão restar poucas empresas interessadas em investir em concessões, sabendo-se que elas já representam uma parcela pequena do setor florestal.

Embora esse seletivo grupo necessite tornar mais seguros seus direitos de posse e uso porque transacionam no mercado externo e precisam alcançar a certificação florestal, eles não são politicamente fortes para alterar a concepção de controle predominante na arena. Os empresários enviam sinais de desistência, mais do que persistência, pela mudança do *status quo*. Em 2009, uma das empresas signatárias do Pacto pela Madeira Legal e Sustentável do governo do Estado do Pará, e uma dos maiores comerciantes mundiais de madeira, a Nordisk Timber Ltda, encerrou suas atividades no Brasil, alegando não poder confiar em seus fornecedores de madeira.

Apesar de todos os problemas discutidos nos parágrafos acima, tanto na Bolívia quanto no Brasil há quem enxergue no crescimento do manejo florestal comunitário, desenvolvido nos projetos de assentamento alternativos e nas possíveis “concessões comunitárias”, em parceria (ou não) com as indústrias madeireiras, um caminho mais promissor para o aumento da oferta de madeira legal e certificada proveniente da Amazônia.

BIBLIOGRAFIA

- ABMINCI (2005). **Estudo setorial 2004: indústria de madeira processada mecanicamente**. Curitiba.
- ABRAMOVAY, R. (2006). **Para una teoría de los estudios territoriales**. A ser publicado em livro organizado por Mabel Manzanal. Disponível em <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>.
- AILLÓN, O. L. (2006). **Hacia una caracterización del gobierno de Evo Morales**. In: OSAL, Observatorio Social de América Latina, año VII, no. 19. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina: Argentina. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal19/aillon.pdf>. Consultado em 10.09.2009.
- ALBÓ C. (1996). **La búsqueda desde adentro: calidoscopio de auto-imágenes en el debate étnico boliviano**. Artículo Primero 1 (1):5-21
- ALBUQUERQUE, G.P. (2009). **Análise de conflitos do sistema de concessões florestais no Brasil**. 239f. Dissertação (Mestre em Desenvolvimento Sustentável). Política e Gestão Ambiental. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.
- ALCHIAN, A.A. (1965). **Some economics of property rights**. Il Politico, Pavia, Italia, V. 30, p. 816-829.
- _____ (1967). **How should prices be set?** Il Politico, Pavia, Italia, v. 32, p. 369-382.
- _____, DEMSETZ, H. (1972). **Production, information costs, and economic organization**. American Economic Review, Princeton, NJ, v. 62, n. 5, p. 772-795.
- ALEGRETTI, M. (2009). **Reservas Extrativistas no foco da crítica**. Artigo publicado no Blog Mary Alegretti em 09 de julho de 2008. Disponível em: <http://maryallegretti.blogspot.com/2008/07/reservas-extrativistas-no-foco-da.html>. Consultado em 10 de julho de 2008.

- AMIGOS DA TERRA e INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (IIED) (2002). **Legalidade predatória. O novo quadro da exploração madeireira na Amazônia.** s/l.
- AGRAWAL, A., CHHATRE, A. (2007). **State Involvement and Forest Co-Governance: Evidence from the Indians Himalayas.** Comparative Studies in International Development 42(1-2): 67-86.
- ARHENS, S. (2003). **O “novo” Código Florestal Brasileiro – conceitos jurídicos fundamentais** – Trabalho apresentado no VIII Congresso Florestal Brasileiro, 25 a 28-08-2003, São P., SP. São P.: Sociedade Brasileira de Silvicultura; Brasília: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 2003. CD-ROM.
- ARNOLD J. E. M. (2001). **Forests and people: 25 years of community forestry.** Rome: FAO.
- BALAND, J-M., PLATTEAU, J-P. (1996). **Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?** FAO. Rome.
- BARRETO, P., VERISSIMO, A. (2002). **Informações e sugestões para a criação e gestão de florestas públicas na Amazônia.** Brasília: MMA. Programa Nacional de Florestas. Brasília.
- _____ (2006). **Ainda há muito a fazer.** Revista ECO. 21, nº 111. Disponível em: <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=1278>. Consultado em 20.06.2006.
- _____, BRITO, B., PINTO, A., HAYASHI, S., CHILDRESS, M., SCHNEIDER, R., (s/d). **Política e Administração Fundiária na Amazônia. “O desafio da regularização fundiária da Amazônia”.** Brasília/IMAZON, BANCO MUNDIAL.
- _____, PINTO, A., BRITO, B., HAYASHI, S. (2008). **Quem é dono da Amazônia.** Belém. IMAZON
- BARRETO FILHO, H. T. (2001). **Da nação ao planeta através da natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia Brasileira.** Tese (Doutorado em Antropologia Social). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2 volumes.
- BRANDÃO, JR. A. e C. SOUZA JR. (2006). **Desmatamento nos Assentamentos de Reforma Agrária na Amazônia.** Estado da Amazônia nº 7, IMAZON.
- BARTLEY, T. (2007). **Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental conditions.** American Journal of Sociology, v. 113, n. 2, 297-351.

- BARZEL, Y. (1997). **Economic analysis of property rights**. Cambridge: Cambridge University Press.
- BARRIERE, O. (1996). **Gestion des ressources naturelles renouvelables et conservation des écosystèmes au Sahel: le foncier-environnement**, Tese de doutorado em Direito na Université de Paris 1 La Sorbonne-Panthéon, Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, sous la direction d'Etienne LE ROY, 2 tomes, 686 p. & 250 p.
- BEBBINGTON, A., KOPP, A. (1998). **Networking and rural development through sustainable forest management: frameworks for pluralistic approaches**. In: Accommodating multiple interests in forestry. Unasylva – No. 194. Vol.49.
- BECKER, B. K. (1982). **Geopolítica da Amazônia**. Rio de Janeiro:ZAHAR Editores.
- _____ (2001). **Síntese do processo de ocupação da Amazônia. Lições do passado e desafios do presente**. In MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Causas e dinâmicas do desmatamento na Amazônia. Brasília:MMA.
- BIGOMBE LOGO, P. (2008). **Foresterie communautaire et réduction de la pauvreté rurale au Cameroun: bilan et tendances de la première décennie**. World Rainforest Movement.Nº 126 (Janeiro)
- BOLFOR II (2009). **Dossiê Florestal**. The Nature Conservancy, USAID, República de Bolívia, Santa Cruz de la Sierra. 300p.
- BOLFOR II (2009a). **Legados**. The Nature Conservancy, USAID e República de Bolívia, Santa Cruz de la Sierra. 336p.
- BOLIVIA (1996). **Ley No. 1700 de 12 de julio de 1996**. La Paz
- BOLIVIA (1996a). **Ley No. 1715 de 18 de octubre de 1996**. La Paz
- BOLIVIA (1996b). **Reglamento de La Ley No. 1700 (Decreto Supremo No. 24453)** Santa Cruz de Sierra
- BOLIVIA. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (2009). **Plan Nacional para el manejo integral del bosque. Programa Amazonia del Norte**. La Paz.
- BOLIVIA. Autoridade de Fiscalização e Controle Social de Florestas e Terras da Bolívia (2009a). **Resolução nº 084/09 de 30 de abril de 2009**. La Paz
- BOLIVIA. Autoridade de Fiscalização e Controle Social de Florestas e Terras da Bolívia (2009b). **Resolução nº 074 de 26 de junho de 2009**. La Paz.

- BOLIVIA. Autoridade de Fiscalização e Controle Social de Florestas e Terras da Bolívia (2009c). **Resolução nº 085/09 de 07 de julho de 2009**. La Paz
- BONJANIC, A., BULTE, H.E. (2002). **Financial viability of natural forest management in Bolivia: environmental regulation and the dissipation and distribution of profits**. Forest Policy and Economics, Elsevier vol.3, p. 239-250.
- BOSCOLO, M., VINCENT, J.R. (2000). **Promoting Better Logging Practices in Tropical Forests: A Simulation Analysis of Alternative Regulations**. Land Economics (76) 1:1-14
- BOSCOLO, M., RIOS, M.T.V. (2002). **Industrias Forestales Sostenibles en la gestión de los Bosques en Bolivia: Con qué instrumentos contamos realmente**. Bogor Indonésia: CIFOR.
- BOURDIEU, P. (1977). **Outline of a Theory of Practice**. Cambridge, Eng.: Cambridge University Press.
- _____ (1984). **Questions de sociologie**. Paris: Les Éditions de Minuit.
- _____ (2005). **Principles of Economic Anthropology**. In: Smelser, N. J. e Swedberg, R (Orgs.) The Handbook of Sociology, Princeton University Press, 75-89.
- BRANDÃO JÚNIOR, A. e SOUZA JÚNIOR, C. (2006). **Desmatamento nos assentamentos da reforma agrária na Amazônia**. Belém: IMAZON
- BRASIL (1964). **Lei nº. 4.504. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4504.htm>. Acesso em 09/07/2009.
- BRASIL (1965). **Lei nº. 4.771. Institui o novo Código Florestal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L4771.htm>. Acesso em 09/07/2009.
- BRASIL (1973). **Lei nº 6.015. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015.htm. Consultado em 20.07.2009
- BRASIL (1973a). **Lei Ordinária nº 6001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe Sobre o Estatuto do Índio. DOU. Diário Oficial da União, 21 Dezembro 1973.
- BRASIL (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília. DF.
- BRASIL. Instituto Nacional da Reforma Agrária (INCRA) (1999). **Portaria nº 477. Cria a modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS – Diário Oficial da União de 11 de novembro de 1999**. Brasília.

- BRASIL (2001). **Lei nº. 10.267. Altera dispositivos das Leis nº. 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS_2001/L10267.htm. Acesso em 09/07/2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (2004). **Portaria Conjunta nº. 10. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em relação aos imóveis rurais com situação jurídica de posse por simples ocupação, localizados em 352 municípios dos Estados da Amazônia Legal.** Disponível em: <http://www.incra.gov.br> (Legislação: Atos Internos: Portarias). Acesso em 09/07/2009.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. (2005). **Relatório de Avaliação 2005 do Plano de Ação para o Combate e Prevenção do Desmatamento na Amazônia Legal.** Brasília. 66p.
- BRASIL (2006). **Lei Nº 11.284, de 2 de Março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável.** Diário Oficial da União 04/03/2009, Brasília. DF.
- BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (2006a). **Portaria nº 215. Aprova os Procedimentos Metodológicos para a Criação e Execução de Projetos de Assentamento Florestal no Âmbito do II Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.** Diário Oficial da União de 07 de junho de 2006. Brasília.
- BRASIL Presidência da República. Casa Civil. (2006b). **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a área de influência da Rodovia BR-163.** Brasília.
- BRASIL. Presidência da República. Grupo de Trabalho Interinstitucional do Distrito Florestal Sustentável da BR-163. (2006c). **Plano de Ações DFS-163 2006-2007.** Brasília. 27p.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos naturais Renováveis e WWF-Brasil (2007). **Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil. Implementação do Método Rappam – Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação.** Brasília. 96 p.
- BRASIL (2007a). **Decreto Nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm. Consultado em 20 de julho de 2009.

- BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). (2007b). **Instrução Normativa nº. 41. Estabelece critérios e procedimentos administrativos referentes à alienação de terras públicas em áreas acima de 500 hectares, limitadas a 15 (quinze) módulos fiscais, mediante concorrência pública.** Disponível em: <http://www.incra.gov.br> (Legislação: Atos Internos: Instruções Normativas). Acesso em 09/07/2009.
- BRASIL (2007c). **Decreto Nº 6.063, de 20 Março de 2007.** Dispõe sobre o Cadastro Nacional de Florestas Públicas e regulamenta, em âmbito federal, a destinação de florestas públicas. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 Mar. 2007. Seção1, p. 1
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (2007d). **Informe Nacional sobre Áreas Protegidas.** Brasília: 132p.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro (2007e). **Plano de Outorga Florestal 2007-2008.** Brasília.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. (2008). **Medida Provisória nº 422 de 25 de março de 2008. Dá nova redação ao inciso II do § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, e institui normas para licitações e contratos da administração pública.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/422.htm. Acesso em 27/6/2008
- BRASIL (2008a). **Lei nº 11.763, de 1º de agosto de 2008. Dá nova redação ao § 2ºB do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da administração pública.** Diário Oficial da União de 04 de agosto de 2008.
- BRASIL. Instituto Nacional da Reforma Agrária (INCRA) (2008b). **Instrução Normativa nº 45. Fixa os procedimentos para legitimação de posses em áreas de até 100 (cem) hectares localizadas em terras públicas rurais da União.** Diário Oficial da União de 27 de maio de 2008.
- BRASIL. Instituto Nacional da Reforma Agrária (INCRA) (2008c). **Instrução Normativa nº 46. Fixa os procedimentos para regularização fundiária de posses em áreas rurais de propriedade da União superiores a 100 (cem) hectares e até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais, localizadas na Amazônia Legal.** Diário Oficial da União de 27 de maio de 2008.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro (2008d). **Plano de Outorga Florestal 2008.** Brasília.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro (2008e). **Esclarecimentos sobre a Concessão Florestal da FLONA Saracá-Taquera e sua relação com as comunidades quilombolas de Oriximiná/PA.** 5p. Brasília.

- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro (2008f). Resposta de impugnação 2ª licitação para concessão florestal concorrência N.º 01/2009.13p. Brasília
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro (2008g). **Gestão de Florestas Públicas**. Relatório 2007. Brasília.
- BRASIL. Ministério da Indústria e do Comércio. (2008h). **Plano de Desenvolvimento Preliminar. APL de produtos e serviços ambientais. Cidade Pólo Boa Vista dos Ramos**. Manaus.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro (2009). **Plano de Outorga Florestal 2009**. Brasília.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. (2009a). **Medida Provisória nº 458 de 10 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383, de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm. Consultado em 10.05.2009
- BRASIL (2009b). **Lei nº 11.952 de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências**. Diário Oficial da União de 26 de junho de 2009. Brasília.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro (2010). **Gestão de Florestas Públicas. Relatório 2009**. Brasília.
- BRITO, B., BARRETO, P. (2009). **Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia**. O Estado da Amazônia, Nº 10, Belém:IMAZON
-
- (2010). **Impactos das novas leis fundiárias na definição de direitos de propriedade no Estado do Pará**. O Estado da Amazônia, Nº 15, Belém: IMAZON.
- CÂMARA DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO, SERVIÇOS E TURISMO DE SANTA CRUZ (CAINCO) (2006). **Relevamiento Nacional de Información de Unidades Productivas del Sector Maderero en Bolivia**. Santa Cruz, CAINCO/Asdi/CFB/UPSA.
- CÂMARA FORESTAL DA BOLÍVIA (2006). **Anuário Estadístico 2006**. Santa Cruz de la Sierra

- CÂMARA FLORESTAL DA BOLÍVIA (2007). **El sector forestal en Bolivia: sostenibilidad ambiental, gestión social responsable y rentabilidad sustentable**. CBF, Santa Cruz.
- CÂMARA FLORESTAL DA BOLÍVIA (2007a). **9.4 millones de dólares es el resultado del 2º encuentro social de negocios de la madera**. Bolivia Forestal. Disponível em: <http://www.cfb.org.bo/NoticiasBF/8.06/boletin.notaBF04.htm>. Consultado em 15 de julho de 2007.
- CARNEIRO FILHO, A. (2009). **Atlas de Pressões e Ameaças às Terras Indígenas na Amazônia Brasileira**. São Paulo. Instituto Socioambiental.
- CASHORE, B.; AULD, G.; NEWSOM, D. (2004). **Governing through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority**. Yale University Press, New Haven.
- CERUTTI, P. O., TACONNI, L. (2006). **Forests, Illegality and Livelihoods: the case of Cameroun**. *Society and Natural Resources* 21(9):845-853.
- CHEMONICS INTERNATIONAL (1997). **Informe Trimestral Enero 1 – Marzo 31**. Documento Administrativo 28/1997.
- CHEMONICS INTERNATIONAL (2003). **La patente forestal en Bolivia: descripción, análisis y propuestas**. Documento Técnico 123/2003.
- CONFEDERAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DA BOLÍVIA (CIDOB) (s/d). **Seção Cobertura**. URL: <http://www.cidob-o.org>. Acesso em 10 de julho de 2009.
- CONROY, M.E. (2007). **Branded! How the “Certification Revolution” is Transforming Global Corporations**. New Society Publishers, Gabriola Island, Canadá.
- CONTRERAS – HERMOSILLA, A., RIOS TORRES, M. (2002). **Social, Environmental and Economic Dimensions of Forest Policy Reforms in Bolivia**. Bogor: Forest Trends.
- COQUERY – VIDROVITCH, C. (2001). **Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires, 1898 – 1930**. Reprinted of the original edition from 1972 (*Monde d’ outre-mer, passé et présent*. Première série ETUDES, 37).
- CORRALES, J.C.C., DELGADILLO, M.C., ALIAGA, D., Rodriguez, T. M. (2005). **Bolivia: El Manejo Forestal: Plataforma de un sector productivo sostenible**. In: BARRANTES, R. (Ed.), *La política Forestal en la Amazonia Andina. Estudio de casos: Bolivia Ecuador y Peru*. Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima, Peru, pp. 29-218.
- COLFER, C., PIERCE, J., E BYRON Y. (2001). **People managing forests: the links between human well-being and sustainability**. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

- _____, PIERCE, J. (2005). **The complex forest: communities, uncertainty and adaptive collaborative management**. Washington: RFF Press.
- CRONKLETON, P., TAYLOR, P.L., BARRY, D., STONE-JOVICICH, S., SCHMINK, M. (2008). **Environmental governance and the emergence of forest-based social movements**. Occasional Paper 49. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- CUNHA, M.C. (1992). **Política indigenista no século XIX**. In CUNHA, Manuela Carneiro da (org). *História dos índios no Brasil*. São P.: Companhia das Letras: Secretaria Municipal de Cultura: FAPESP, 1992, pp. 133-154, pp. 141-142
- D'AMBROISE, G. (1996). **L'approche holistico inductive**. G. D'Ambroise (Eds), *Le projet de recherche en administration. Un guide général à sa preparation*. Paris
- DE JONG, W., RUIZ, S., BECKER, M. (2006) **Conflicts and communal forest management in northern Bolivia**. *Forest Policy and Economics*, 8: 447–457.
- DELVILLE, P.L., CHAVEUA, J-P. (1998). **Quels fondements pour des politiques foncières en Afrique francophone ?** In :DELVILLE, P.L.(1998). *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris:KARTHALA.
- DEMSETZ, H. (1967). **Toward a theory of property rights**. *American Economic Review. Papers and Proceedings*, Princeton, NJ, v. 57, n.2, p.347-359.
- DJIRE, A., (2004). **Rapport final de l'étude sur le secteur informel du bois d'oeuvre en RDC. Rapport d'appui à la Revue économique du secteur forestier**. World Bank and Ministry of the Environment of DRC, Kinshasa.
- DRIGO, I.G. (2005). **Certificação florestal na Amazônia: quem adere e por quê? Estudo de caso de duas experiências no Acre**. 122 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São P., São Paulo.
- _____, PIKETTY M.G. e ABRAMOVAY, R. (2009). **Certification of community-based forest enterprises (CFEs) : limits of the Brazilian experiences**. *Ethique & Economique sur le thème « Certification & Développement Durable »*, 6(2) : 20p.
- EDMUNDS, D. e WOLLENBERG, E. (2003). **Local forest management: the impacts of devolution policies**. London: Earthscan Publications, London.
- EGLIN, J. e THERY, H. (1982). **Le pillage de l'Amazonie**. Paris:L.François Maspero.
- EGGERTSSON, T. (1994). **Property Rights, Economic Analysis and the Information Problem**. Working Paper, Indiana University, Bloomington, 1994

- EGGERTSSON, T. (1996). **The Economics of Control and the Cost of Property Rights,**” in C. M. Folke, S. Hanna & K.G. Mähler (eds.), *Rights to Nature*, Island Press Publishers.
- EVANS,K., DE JONG,W., CRONKLETON (2008). **Future Scenarios as a Tool for Collaboration in Forest Communities**, *S.A.P.I.E.N.S*, 1.2. Online desde 01 octubre 2008. URL : <http://sapiens.revues.org/index209.html>. Acessado em novembro 2009.
- EZZINE DE BLAS, D., PÉREZ, M.R. (2006). **Cameronian Community forests: lessons of a decade of implementation**. Madri: Department of Ecology Autonomous University of Madri.
- FAO (Food And Agriculture Organization of the United Nations) (1984). **Lesser-known tropical wood species**. Unasyuva nº 145. Vol.36.Rome.
- FAO (Food And Agriculture Organization of the United Nations) (1999). **Multilingual Thesaurus on Land Tenure**. In: Ciparisse,G.(Ed.), FAO, Rome.
- FAO (Food And Agriculture Organization of the United Nations) (2005). **The Global Forest Resources Assessment**. Roma.
- FAO (Food And Agriculture Organization of the United Nations) (2009). **Situación de los Bosques Del Mundo**. Rome: FAO
- FEENY, D., HANNA, S., McEVOY, A.F. (1996). **“Questioning the Assumptions of the Tragedy of the Commons’ Model of Fisheries”**. *Land Economics* 72(2), 187-205.
- FLIGSTEIN, N. (1990). **The Transformation of the Corporate Control**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- _____ (1996). **Markets as politics: A political-cultural approach to market institutions**. *American Sociological Review* 61: 656-673.
- _____ (2001). **The Architecture of Markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies**. Princeton, Princeton University Press.
- _____ (2001a) – **Social skill and the theory of fields**. Disponível em <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=iir/ccop> - extraído de Internet em 20/06/07 – publicado em *Sociological Theory* 19(2), 2001, p. 105-125
- _____ (2007). **Habilidade social e a teoria dos campos**. RAE – Revista de Administração de Empresas, São P., V.2, n.47, 61-80.
- FLORESTA EM PÉ. **Relatório Cadeias produtivas madeireiras na região de Santarém**. Diagnóstico da cadeia produtiva madeireira em Santarém (não publicado).

- FOREST STEWARDSHIP COUNCIL (2009). **FSC Certificate Database**. Disponível em: <http://info.fsc.org/>. Consultado em 25 de novembro de 2009.
- FORUM BR-163, FUNDAÇÃO VIVER, PRODUZIR E PRESERVAR (FVPP) e INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). (2006). **Avaliação Ambiental Integrada do Território BR-163**. Projeto UTF/060/BRA. Itaituba. 45p.
- FUNAI e PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL (PPG-7). (s/d). **Texto Informativo sobre o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL)**. Brasília: 10 p.
- FUTEMMA, C. (2000). **Collective Action and Assurance of Property Rights to Nature Resources: A Case Study of the Lower Amazon Region: Santarém, Brazil**. 307f. Tese (doutorado em *Public and Environmental Affairs*). Indiana University.
- GARDNER, R.J. (1990). **Rent Dissipation in Limited Access Common Pool Resource Environments: Experimental Evidence**. *Journal of Environmental Economics and Management* 19, 203-211.
- GIRARDI, E.P. (2008). **Proposição Teórico-Metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária**. 432f. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista. São Paulo.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (2008). **Decreto nº 53.047, de 2 de junho de 2008. Cria o Cadastro Estadual das Pessoas Jurídicas que comercializam, no Estado de São Paulo, produtos e subprodutos de origem nativa da flora brasileira – CADMADEIRA e estabelece procedimentos na aquisição de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa pelo Governo do Estado de São Paulo**. Publicado no Diário Oficial do Estado em 03 de Junho de 2008, Caderno I pagina 3.
- GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Gabinete da Governadora (2008). **Pacto pela madeira legal e desenvolvimento sustentável**. Belém
- GRAY, J.A. (2000). **Forest Concession: Experience and Lessons from Countries Around the World**. Belém: IUFRO.
- _____ (2002). **Forest Concession Policies and Revenue Systems. Country Experience and policy changes for sustainable tropical forestry**. Washington DC: The World Bank.
- GREENPEACE (2007). **Assentamentos de Papel, Madeira de Lei**. São Paulo.
- HARDIN, G. (1968). **The Tragedy of the Commons**. *Science* 162(1): 241-248.

- HARDNER, J.J., RICE, R. (2000). **Rethinking Forest resource Use Contracts in Latin America**. Environment Division Workpaper, Inter-American Development Bank.
- HUMPHREYS, D. (2006). **Logjam – Deforestation and the Crisis of Global Governance**. England: Earthscan.
- IBGE (2000). **Censo Demográfico 2000**. Disponível: URL: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=793&z=cd&o=17&i=P>. Consultado em janeiro de 2009.
- IMAFLORA (s/d). **Madeira Controlada FSC. Guia para empresas certificadas FSC**. Piracicaba
- INDRIÚNAS, L., SIMONIAN, L.T.L. (2006). **Kaben Djuoi: lições de um projeto inédito**. Revista do NAEA nº 198. Belém. Disponível em http://www2.ufpa.br/naea/gerencia/ler_publicacao.php?id=250
- INSTITUTO BRASILEIRO PARA O MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. (2006). **Programa de Consolidação Territorial de Unidades de Conservação (PCTUC)**. Versão preliminar para discussão. Brasília: 27 p.
- INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA ESPACIAL (INPE). **Projeto PRODES**. Disponível em: http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2009.htm. Consultado em 15 de dezembro de 2009.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA) Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária do Incra (SIPRA) (2007). **Ações do Incra para promoção da gestão florestal em assentamentos**. Brasília.
- INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (INRA) (2007). **Informe de la gestión 2007 sobre el proceso de tierras en el país**. La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (INRA) (2009). **En el sendero del cambio el INRA cumple con la revolución Agraria: 28 millones de hectáreas saneadas en tan solo tres años**. Informe Somos Tierra, nº 10. La Paz.
- INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL (2009). **Quem se beneficia com a devastação da Amazônia?** Observatório Social Em Revista, nº 15, junho. São Paulo.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA) (2008). **Nota divulgada por ocasião da audiência pública (18/07/08): Concessão da FLONA Sacará Taquera ameaça direitos das comunidades quilombolas Oriximiná (PA)**. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/uc/660/obs>. Consultado em 10 de julho de 2008.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA) (2009). **Caracterização Socioambiental das Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira**. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/uc/>. Consultado em 5 de dezembro de 2009.

- IORIS, E.M. (2008). **Na trilha do manejo científico da floresta tropical: indústria madeireira e florestas nacionais**. Boletim do Museu Emílio Goeldi: Ciências Humanas, Belém, v.3, n.3, p.289-309, set-dez.
- JODHA, N. S. (1996). **Property Rights and Development** (in) Rights to Nature: Ecological, Economic, Cultural and Political Principles of Institutions for the Environment (eds.) S. S. Hanna, C. Folke, K-G Maler. Washington D. C.: Island
- KARSENTY, A. (1996). **Maîtrises foncières et gestion forestière**. In : LE ROY, Etienne, KARSENTY, Alain & BERTRAND, Alain. (1996). La sécurisation foncière en afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables.Paris : Karthala.
- _____ (1999). **Vers la Fin de L'État Forestier ?**. Politique Africaine, n° 75,147-161.
- _____ (2005). **L'exploitation et la transformation du bois en Afrique Centrale: un problème de gouvernance**.African Geopolitics (17) 101-115
- _____ (2005a). **Les concessions forestières En afrique centrale : aspects historiques, institutionnels et politiques, du point de vue de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises concessionnaires**.Étude pour le projet GEPAC (Contribution à l'amélioration des processus de gouvernance environnementale et de gestion participative en Afrique centrale) de l'Union Européenne.s/l.
- _____ (2007). **Overview of industrial forest concessions and concession-based industry in central and West Africa and Considerations of Alternatives**. Artigo preparado à convite de Rights, Resources Initiative.Montpellier:CIRAD,45 pp.
- _____, DRIGO, I.G., PIKETTY, M-G., SINGER, B. (2008). **Regulating Industrial forest concessions in Central Africa and South America**. Forest Ecology and Management, 256:1498-1508.
- LARSON, A.M., CONKLETON, P., BARRY, D., PACHECO, P. (2008). **Tenure Rights and Beyond – Community Access to Forest Resources in Latin America**. Indonesia: CIFOR.
- LE ROY, E., KARSENTY, A., BERTRAND, A. (1996). **La sécurisation foncière en afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables**. Paris : Karthala.
- _____ (1996). **La théorie des maîtrises foncières**. In : LE ROY, Etienne, KARSENTY, Alain & BERTRAND, Alain. (1996). La sécurisation foncière en afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables.Paris : Karthala.
- LENTINI, M. (2008). **Como funciona a indústria madeireira**. Disponível em: <http://empresasefinancas.hsw.uol.com.br/industria-da-madeira8.htm>. Consultado em 20 de janeiro de 2009.

- _____, PEREIRA, D., CELENTANO, D. e PEREIRA, R. (2005). **Fatos Florestais da Amazônia 2005**. Belém, IMAZON
- LESCUYER, G., EBA 'A ATYI, R., CERUTTI, P. (2009). **National consumptions of construction timber in Central Africa: a critical factor for sustainable forest management**. Artigo apresentado no 13º Congresso Florestal Mundial. Buenos Aires – 18 a 23 de outubro.
- LYNAM T., DE JONG, W., SHEIL, D., KUSUMANTO, T., EVANS, K. (2007). **A Review of tools for incorporating community knowledge, preferences, and values into decision making in natural resources management**. Ecology and Society 12: 5-. <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art5/>.
- LINJOUOM, A. (2008). **L'évolution de la politique, du droit et de l'administration des forêts au Cameroun**. PhD Thesis, University of Paris II – Panthéon Assas, 554 pp.
- LOUREIRO, V.R., PINTO, J.N.A. (2005). **A questão Fundiária na Amazônia**. Estudos Avançados, 19 (54): 77-98.
- MARCONDES DE FARIA, R.B. (2007). **Povos indígenas na Amazônia e o mercado de produtos florestais não-madeireiros: efeitos no uso de recursos naturais pelos Araweté**. 262f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental-. Universidade de São Paulo. São Paulo.
- MARKOPOULOS, M. (1997). **The Lomerio Community Forest Management Project: a forest certification case study**. Department for International Development, London, UK. (mimeo)
- MARTINS DE SOUZA, M.C. (2006). **Cafés sustentáveis e denominação de origem: a certificação de qualidade na diferenciação de cafés orgânicos, sombreados e solidários**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Ciência Ambiental da USP, São Paulo.
- McKEAN, M. A. (1992). **Success on the Commons: A Comparative Examination of Institutions for Common Property Resource Management**, Journal of Theoretical Politics, vol. 4 no. 3 (July, 1992), pp. 247-281 (earlier version available as International Political Economy Working Paper #127, Duke University, October 1990.).
- McKEAN, M.A. (1996). **Old Voices for New Commons**, Common Property Resource Digest, vol. 39 (October, 1996).
- MEDINA, G., POKORNY, B. (2008). **Avaliação financeira do manejo florestal comunitário**. Brasília, BR, ProManejo/IBAMA. 6 p.
- MELLO, N.A (2006). **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume. 412p.

- MENDES, A., MACQUEEN, D.J. (2006). **Raising forest revenues and employment: unlocking the potential of small and medium forest enterprises in Guyana.** IIED Small and Medium Forest Enterprise Series No. 12. International Institute for Environment and Development, Edinburgh, UK.
- MERCADANTE, M. (2001). **Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do SNUC.** In: BENJAMIN, A. H. (org). Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 190-231.
- MERRY, F. D., AMACHER, G.S., LIMA, E., NEPSTAD, D.C. (2003). **A risky Forest Policy in the Amazon?**. Science, Vol. 299, 21 de Mar. Disponível em: www.sciencemag.org
- _____, AMACHER, G.S. (2005). **Forest taxes, timber concessions and policy choices in the Amazon.** Journal of Sustainable Forestry 20 (2), 15–44.
- MILES, M. B., HUBERMAN, A. M. (1994). **Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook**, 2nd. Ed. Thousand Oaks: Sage
- MONBEIG, P. (1981). **Les mouvements pionniers en Amerique Latine.**In: Colóquio em l'Honneur de Pierre Monbeig: les phénomènes de “frontière” dans les pays tropicaux. Paria:IHEAL,n.34.
- MONTAÑO, J. A.M. (2008). **Marco Legal para el manejo forestal por pequeños productores y comunidades en las tierras bajas de Bolivia.** Santa Cruz: CIFOR.
- MORSELLO, C. (2001). **Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo.** São Paulo: Annablume: Fapesp.344p.
- MUANIS, M.M. (2009). **Quanto custa uma unidade de conservação federal? : uma visão estratégica para o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)** Manuela Mossé Muanis, Manoel Serrão, Leonardo Geluda. - Rio de Janeiro: Funbio.
- NAVARRO, G. e FERREIRA, W. (2007). **Mapa de Vegetación de Bolivia a escala 1:250.000.** The Nature Conservancy (TNC). Ed. Digital. Santa Cruz de la Sierra
- NEPSTAD, D. (2003). **O papel social da madeira.** Folha de São P.. 07 de junho de 2003.
- _____, SCHWARTZMAN S., BAMBERGER B., SANTILLI M., RAY D., SCHLESINGER P., LEFEBVRE P., ALENCAR A., PRINZ E., FISKE G., ROLLA, A. (2006). **Inhibition of Amazon Deforestation and Fire by Parks and Indigenous Lands.** Conservation Biology 20 (1), p. 65-73.

- NITTLER, J., B. (2001). **Bolivia Sustainable Forestry Management Project Chief of Party end of Tour Report**. Washington: Chemonics International Inc.
- NORTH, D. C., THOMAS, R.P, (1973). **The Rise of the Western World: A New Economic History**, Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1990). **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge/Cambridge University Press.
- _____, WALLIS, J.J, WEINGAST, B. R. (2009). **Violence and Social Orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history**. Cambridge/Cambridge University Press.
- OIMT (Organização Internacional da Madeira Tropical) (2005). **Annual Review And Assessment of the World Timber Situation**. Yokohama.
- OLMOS,F., BORGES,C.R.S., FERNANDEZ,F.A.S., CAMÂRA,I.G., CORREA,M.S., NUNES L., MILANO, M.S.,ROCHA,S.B., THEULEN,V. (2007). **Assentamentos da Reforma Agrária, Meio Ambiente e Unidades de Conservação**.*Proceedings of the V Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 17-21 de junho 2007. Foz do Iguaçu*. 1 CD-ROM.
- OPHULS, W. (1973). **Leviathan or Oblivion**, In: DALY, H. (ed.). **Toward a Steady State Economy**. San Francisco. CA: Freeman.
- OSOUF, V., LE ROY, G. (2007). **Cameroun, autopsie d'une indépendance**. Television programme produced by Program 33 and aired on France 5,52 minutes
- OSTROM, E. (1990). **"Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action"**. Cambridge University Press.
- _____ (1992). **Community and the Endogenous Solution of Commons Problems**. *Journal of Theoretical Politics* 4:343-351.
- _____ (1992a). **The Rudiments of a Theory of the Origins, Survival, and Performance of Common-Property Institutions**. In *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy*. 293-318pp. D. W. Bromley, ed. San Francisco, California: Institute for Contemporary Studies.
- _____ (1994). **Self-Organizing Resource Regimes: A Brief Report on a Decade of Policy Analysis**. *Policy Currents* Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, IN. 4: (Workshop Reprint Series, R94-5).
- _____, GARDNER, R., and WALKER, J. (1994). **Rules, Games, and Common-Pool Resources**. University of Michigan Press.

_____. (1996). “**Private and Common Property Rights; Bibliography by Elinor Ostrom and Charlotte Hess (manuscript draft).**” In *Encyclopedia of Law and Economics (forthcoming 1997)*.

_____,SCHLAGER, E. (1996). **The Formation of Property Rights.** In Susan Hana, Carl Folk, and Karl – Göran Mäler (Ed.) *Rights to Nature*, pp. 127-156. Washington, DC: ISLAND PRESS.

_____(1999). **Self-governance and forests resources.** Jakarta.CENTER FOR INTERNATIONAL FORESTRY RESEARCH.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI) (2007). **What can be learnt from the past? A history of the forestry sector in Papua New Guinea.** London.

PACHECO, P. (2006). **Descentralización forestal en Bolivia: Implicaciones en el gobierno de los recursos forestales y el bienestar de los grupos marginados.** CIFOR / IDRC. La Paz, Bolivia

_____(2008). **Cambios Recientes y nuevos desafios para el manejo de los bosques en Bolivia.** Preparado para o Informe Ambiental elaborado por LIDEMA. La Paz, Bolivia.

PADWE, J. (2001). **Development With Identity: The spatial needs identification study and Indigenous Land Titling in Bolivia.** Paper submitted to the workshop Conservation and Sustainable Development: Comparative Perspectives Yale Center for Comparative Research, August 30-31, 2001.

PEREIRA JÚNIOR, R.A., MARTINS, D.P., PEREIRA, D.C. (2006). **Práticas de manejo e exploração florestal no âmbito do projeto Tapajós.** In: Pereira Junior, R. A. (org). *Floresta Nacional do Tapajós: experiências e lições para implementação do manejo florestal em Unidades de Conservação.* Belém: Projeto Tapajós. P. 35-92.

PINTO, M., REDAÇÃO AMBIENTE BRASIL (2006). **Na gestão florestal, o PL de gestão de florestas públicas foi o líder nas polêmicas.** AMBIENTE BRASIL, 29 de dezembro de 2005. Seção Retrospectiva ambiental 2005. Disponível em: <http://noticias.ambientebrasil.com.br/noticia/?id=22304>. Acesso em julho de 2006.

POSNER, R.A. (1977). **Economic Analysis of Law, Boston:** Little, Brown.

PUTZ, F.E, PINARD, M.A., FREDERICKSEN, T.S., PEÑA-CARLOS, M. (2004). **Forest Science and the BOLFOR experience.** In: ZARIN, D.J., ALAVAPATI, J.R.R., PUTZ, F.E.,SCHMINK,M.(eds.)(2004). *Working Forests in the Neotropics Conservation through sustainable management?* Columbia University Press. New York

- REPÓRTER BRASIL e PAPEL SOCIAL (2009). **Conexões Sustentáveis Amazônia – São P.: quem se beneficia com a destruição da Amazônia**. Fórum Amazônia Sustentável e Movimento Nossa São Paulo. São Paulo.
- RISSE, L.C. (2005). **Paisagem, Cultura e Desenvolvimento Sustentável: um estudo da comunidade indígena Apurinã na Amazônia Brasileira**. Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2005.
- RRI (Rights and Resources Initiative) (2008). **From exclusion to ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure**. Washington DC.
- RRI (Rights and Resources Initiative) e OIMT (Organização Internacional da Madeira Tropical) (2009). **Tropical Forest Tenure Assessment – Trends, Challenges and Opportunities**. Prepared for the International Conference on Forest Tenure, Governance and Enterprises
- SCHLAGER, E. (1990). **Model Specification and Policy Analysis: The Governance of Coastal Fisheries**. Ph.D. Indiana University. Bloomington
- _____. OSTROM, E. (1992). **“Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis**. *Land Economics* 68(3), 249-262.
- SCHNEIDER, R.R.; ARIMA, E.; VERÍSSIMO, A. (2000). **Amazônia sustentável: limitantes e oportunidades para o desenvolvimento rural**. Brasília: Banco Mundial; Belém: IMAZON. 58p.
- SIMMONS, R., T., SMITH, F.L., Jr., GEORGIA, P. (1996). **The Tragedy of the Commons Revisited: Politics versus Private Property**. Washington, DC: Center of Private Conservation.
- SINGER, B. (2009). **Putting the National Back in Forest-Related Policies. The International Forests Regime and the Evolution of Policies in Brazil, Cameroon and Indonesia**. 431f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Doutorado em Sociologia Política e Escolha Pública. Instituto de Estudos Políticos Paris. Escola Doctoral Sciences Po.
- _____. e KARSENTY, A. (2008). **Can Concessions Be Justified? A Multidisciplinary Perspective from Africa and Beyond**. *Journal of Sustainable Forestry*, Vol. 27(3).
- SOARES, J.L.N. (2008). **A organização territorial de assentamentos rurais para atender a legislação ambiental na Amazônia**. CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária, v.3, n. 6, p. 143-155.

- SOARES, M.C.C., BENSUSAN, N., FERREIRA NERO, P.S. (2002). **Entorno de Unidades de Conservação: estudo de experiências com Ucs de Proteção Integral**. SOARES, M.C.C. (coord.). Rio de Janeiro: Funbio – Série Estudos Funbio nº 4, p. 13-14.
- SUNDERLIN W.D., HATCHER, J. e LIDDLE, M. (2008). **From exclusion to ownership? Challenges and opportunities in advancing forest tenure reform**. Washington D.C.: Rights and Resources Initiative.
- STOCKS, A. (2005). **Too much for too few: Problems with indigenous land tenure in Latin America**. Annual Reviews in Anthropology 16: 85-104.
- STEARMAN A.M. (2006). **One step forward, two steps back: The Sirionó and Yuquí community forestry projects in the Bolivian Amazon**. Human Organization 65: 156-174.
- STEFFEN, P.G. (2004). **Preservar para desenvolver**. Entrevista com Carlos Eduardo Young. Revista eletrônica EcoTerraBrasil. Disponível em: <http://www.ecoterrabrasil.com.br/home/index.php?pg=ecoentrevistas&tipo=temas&cd=818>. Consultado em 20 de junho de 2006.
- SUPERINTENDENCIA FORESTAL (2006). **Informe Anual 2006**, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- SUPERINTENDENCIA FORESTAL (2007). **Informe Anual 2007**, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia
- TANG, S. (1992). **Institutions and Collective Action: Self-Governance in Irrigation**. San Francisco, CA: ICS Press.
- THE RAINFOREST FOUNDATION e FOREST MONITOR (2007). **Concessions à la pauvreté. Les impacts environnementaux, sociaux et économiques des concessions d'exploitation forestière industrielles sur les forêts tropicales africaines**.156p.
- THERY, H. (1991). **L'Etat et les strategies du territoire**.Paris.Editions du CNRS.
- TOPA, G., KARSENTY, A., MEGEVAND, C., DEBROUX, L. (2009). **The Rainforests of Cameroon: Experience and Evidence from a decade of reform**. Washington: The World Bank.
- TREMONTE, L.C. (2008). **Ana Júlia nos traiu**. Entrevista publicada no Jornal O LIBERAL, Caderno Poder, em 27 de abril de 2008. Belém.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2007). **Relatório de Auditoria Operacional. TCO019.720/2007-3. GRUPO I – CLASSE V – Plenário**. Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/arquivos/274072.doc>. Consultado em 20 de julho de 2009.

UDAPE (Unidad de Analisis de Políticas Sociales y Económicas). (s/d). Sector Forestal (1990-2004).s/l.

VAN COTT, D.L. (2000). **The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America**. The University of Pittsburgh Press, Pittsburgh

VERÍSSIMO, A., BARRETO, P., MATTOS, M. TARIFA, R., UHL, C. (1992). **Impactos sociais, econômicos e ecológicos da exploração seletiva de madeira numa região de fronteira da Amazônia oriental: o caso de Tailândia**. In: BARROS, A; VERÍSSIMO, A. (Ed.): A expansão madeireira na Amazônia: impactos e perspectivas para o desenvolvimento sustentável no Pará. Belém: IMAZON, 1992.

VERÍSSIMO, A., LIMA, E., LENTINI, M. (2002). **Pólos Madeireiros do Estado do Pará**. Belém: IMAZON.

_____ e BARRETO, P. (2004). **National Forest in the Amazon: challenges and opportunities**. In Zarin, D., Alavapati, J., Putz, F & Schmink, M, (eds). Working Forest in the Neotropics: Conservation through sustainable management. Pp 31-40. Columbia University Press.

_____ e COCHRANE, M. (2003). **A Risky Forest Policy in the Amazon?** Science (299) 1843.

WADE, R. (1994). **Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India**. San Francisco. CA: ICS Press, 1994

WHITE, A., MARTIN, A. (2002). **Who Owns the World's Forests? Forest Tenure and Public Forests in Transition**. Washington, D.C: Forest Trends.

APÊNDICES

A - GRADE DE ANÁLISE

1) Situação dos recursos florestais	Dados quantitativos sobre o desmatamento Produção florestal (madeira): onde se localiza; volumes explorados e beneficiados, principais espécies exploradas; programas de conservação; regras de exploração
2) Situação das terras	Características do sistema agrário, regime das terras florestais. Situação das terras de uso tradicional. Organização/gestão do território e zoneamento. Lugar do sistema de concessões, das reservas extrativistas e das florestas privadas
3) Modo de acesso aos recursos madeireiros	Sistema de atribuição das permissões e da alocação das concessões. Duração das concessões, condições da atribuição e da renovação. Modo de controle e supervisão, repartição dos papéis; Estado/Empresas Privadas. Lugar dado à conservação e processo de decisão conduzindo a criação de áreas protegidas
4) O setor madeireiro	Número, tipologia e distribuição das empresas Determinantes dos preços da madeira, por exemplo, mercados organizados, tipos de espécies, variabilidade de produtos, certificação Descrição dos sistemas de fiscalização florestal Apreciação da efetividade do pagamento das taxas. Uso de outros instrumentos econômicos - cotas, medidas incitativas, subvenções Regime de exportação de madeira bruta e transformada (existe interdição de exportação de toras?)
5) Dimensão social e participativa da gestão florestal	Como são tratadas as questões relativas aos direitos de acesso e ao uso das populações? Questão das populações indígenas. Qual lugar para as florestas comunitárias? Papel das coletividades públicas locais e possíveis florestas comunitárias. Impacto dos fenômenos de descentralização sobre a organização das cadeias e a gestão florestal. Redistribuição dos benefícios e da fiscalização Representações locais da floresta - lógicas pioneiras? Patrimoniais? Mudanças da representação sensíveis sob o efeito dos fatores econômicos da imigração
6) Os atores e seus papéis	Quem são os atores e seus papéis econômicos e sociais? O que estes atores pensam? Influência dos credores dos fundos (Banco Mundial, etc) sobre as orientações das políticas florestais. Principais pontos debatidos em matéria de políticas florestais ou afetando as florestas. Quais forças sócio-políticas desejam qual agenda? Influência das ONGs nacionais e internacionais
7) Regulação internacional	Lugar da certificação e aposta em torno deste tema Problemática da exploração ilegal (importância, forças motrizes, atores, vontade política de combate, medidas tomadas) Posição do país no debate internacional sobre as florestas (convenção clima, biodiversidade, possível convenção sobre florestas, populações autóctones) Representações coletivas das florestas

B - ROTEIRO DE ENTREVISTAS POR GRUPO DE ATORES

I – COM REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

1. Desde quando sua organização atua no país?
2. Quais são os programas/projetos/ações relacionadas ao uso de florestas, sobretudo na região Amazônica?
3. A organização participou/participa da discussão de pontos da política florestal? De que maneira?
4. A organização acompanhou as reformas na legislação florestal? Em caso positivo, pode descrever como foi essa experiência? Quais pontos, positivos e negativos do processo de reforma e do seu resultado, gostaria de destacar?
5. Em relação às concessões florestais, como enxergou o processo de discussão das regras do sistema?
6. Do ponto de vista da organização, quais são as facilidades e dificuldades para o estabelecimento ou continuidade da política de concessões florestal no país?

II – COM REPRESENTANTES DO SETOR MADEIREIRO

1. Qual o estado do setor madeireiro (tamanho das empresas, localização, principais espécies exploradas, grau de agregação de valor, capacidade produtiva, certificação)?
2. Como o setor avalia o mercado para a madeira tropical (principais destinos, volume comercializado, espécies mais solicitadas, etc.)
3. Como foi a participação do setor nas reformas da legislação florestal? Quais pontos, positivos e negativos do processo de reforma e do seu resultado, gostaria de destacar?
4. Qual modelo de concessões florestais o setor defendia ou preferia?
5. Como o setor avalia o sistema de concessões que está previsto na lei e nos regulamentos?
6. Na visão do setor, quais são as facilidades e dificuldades para o estabelecimento/manutenção e/ou continuidade do sistema de concessões florestais no país?
7. Na visão do setor, quais as perspectivas para o setor madeireiro?
8. Qual o papel e importância da certificação florestal para o setor?

III – COM EMPRESÁRIO MADEIREIROS (INDIVIDUAIS)

1. Quais são suas origens (onde nasceu, quando chegou na Amazônia, desde quando trabalha com madeira)?
2. Conte um pouco a história de seu empreendimento.
3. Como seu empreendimento obtém matéria-prima?
4. Quais são as espécies madeireiras mais demandadas? Quais os preços praticados pelo metro cúbico da madeira, em tora e serrada, na sua região de atuação?
4. Na sua visão, houve avanços depois da aprovação das novas leis? O que mudou e o que ainda não mudou?
5. Na sua visão, o que, em termos de regras de acesso às florestas públicas, deveria ser mantido ou mudar na legislação florestal?
6. O senhor considera aderir a um protocolo de certificação no curto, médio ou longo prazo?

IV – COM AS INICIATIVAS NACIONAIS DO FSC NA BOLÍVIA E NO BRASIL

1. Conte um pouco sobre a trajetória do FSC no país.
2. Quais as facilidades e dificuldades para se obter uma certificação florestal no contexto do país (antes e depois da mudança na lei florestal)?
3. Quais os pontos específicos do padrão nacional de certificação?
4. O que seria necessário, no plano político e econômico, para fazer avançar a certificação florestal?

V – COM AUTORIDADES GOVERNAMENTAIS E ESPECIALISTAS (que exerceram funções no governo antes e depois da introdução das concessões)

1. Qual era o objetivo maior do governo com a reforma na lei florestal?
2. Conte como foi o processo de negociação e definição das novas regras?
3. Quais grupos apoiaram e quais grupos contestaram as mudanças?
4. De acordo com sua vivência do processo e sua experiência, quais são os pontos fortes e fragilidades do sistema de concessões florestais?
5. De acordo com sua vivência e experiência, quais os pontos da legislação florestal e da regulamentação do sistema de concessões, mereceria revisão? Por quê?

C - RELAÇÃO DAS ENTREVISTAS EXECUTADAS POR PAÍS NO PERÍODO DE JULHO DE 2007 A OUTUBRO DE 2009

País	Nome	Organização e função
Bolivia 02 missões em campo Julho 2007 Novembro 2008	Arturo Bowles	Gerente Câmara Florestal de Bolivia
	Aniceto Ayala	Responsável pelo departamento de recursos naturais de CIBOD
	Lincoln Quevedo	Pesquisador e ex-funcionário da Superintendência Florestal
	José Martinez	Projeto FOMABO
	José Chavez Corrales	Fundação PUMA, economista, ex-consultor do governo Gonçalo Sanchez de Lozada
	Rudy Guzman	CADEFOR
	Maria Vargas	Fundação Natura Bolivia
	Ricardo Roca	Economista e responsável pela área de recursos naturais do escritório peruano da USAID
	Pablo Antelo	Empresário, presidente da Câmara Florestal de Bolívia, Concessão La Chonta
	Pablo Pacheco	Pesquisador Cifor
	Marianela Cury	Diretora Projet Bolfor
Fátima Baqueros	Coordenadora CFV – Iniciativa Nacional FSC Bolívia	
Brasil Localidades: São Paulo, Brasília, Belém (na capital e região Transamazônica e BR-163), Amazonas (em Manaus e região do baixo Amazonas) de fevereiro de 2007 à outubro de 2009	Tasso Azevedo	Diretor Serviço Florestal Brasilien
	Mauro Pires	Diretor – DPCDAM – Departamento para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazonia
	Andre Lima	Ex-Diretor – DPCDAM – Departamento para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazonia Ex-ISA, atualmente no IPAM – Instituto de Pesquisas da Amazônia
	Roberto Waack	Empresário e membro do Conselho do FSC, primeiro concessionário na Flona Jamari (empresa Amata SA)
	Roberto Sartori	Economista da Amata SA
	Luiz Fernando Guedes Pinto	Diretor de Imaflora – Instituto para o Manejo Florestal e Agrícola Certificador /Rainforest Alliance
	Leonardo Sobral	Auditor Imaflora/Programa Smartwood e membro da CGFLOP
	Adalberto Verissimo	Pesquisador IMAZON
	Valmir Ortega	Secretário do Meio Ambiente do Estado do Pará de 2007 à maio de 2009
	Marcelo Françoso	Ex-Secretário Adjunto SEMA Para e Diretor de Unidades de Conservação Ibama
	Fernando P.Scardua	Ex-Diretor do Programa Nacional de Florestas
	Idacir Perachi	Presidente da AIMEX (proprietário da Juruá Florestal)
	Marcelo Melo	Ibama - Santarém
	Denys Pereira	Pesquisador IMAZON
	Jorge Yared	Diretor IDEFLOR
	José H. Benatti	Diretor do Instituto de Terras do Pará - ITERPA
	Miguel Abi-Abib	Diretor Técnico do Instituto de Terras do Amazonas
	Roberto Scarpari	Chefe da Unidade de Altamira do Ibama
	Tarcísio Feitosa	Pesquisador do IIEB-Belém e Altamira, especialista em manejo florestal comunitário
	Breno Bicelli	Engenheiro florestal independente que trabalha com serrarias na região da Transamazônica
	Marlon C. Menezes	Eng. Florestal, atuante em planos de manejo em projetos de desenvolvimento sustentável PDS em Anapu
	“Joelzinho”	Presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Uruará
	Vários	Assentados em projetos de reforma agrária na região da Transamazônica e Baixo Amazonas
Antonio C.Hummel	Diretor do Serviço Florestal Brasileiro a partir de junho de 2009	

D - CATEGORIAS DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC)

Grupos	Categoria de gestão	Objetivos
Unidades de Proteção Integral	Estação Ecológica	Preservação e realização de pesquisas científicas
	Reserva Biológica	Preservar a biota e os demais atributos naturais existentes em seus limites
	Parque Nacional	Preservar ecossistemas naturais de relevância ecológica e beleza cênica, permite pesquisas científicas, atividades de educação e interpretação ambiental, recreação e turismo
	Monumento Natural	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica
	Refúgio da Vida Silvestre	Proteger ambientes naturais de forma a assegurar condições para a existência e a reprodução de espécies ou comunidades da flora e fauna, residente ou migratória
Unidades de Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental	Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais
	Área de Relevante Interesse Ecológico	Manter ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-la com os objetivos de conservação da natureza
	Floresta Nacional	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e pesquisa científica, com ênfase em métodos de exploração sustentável de florestas nativas
	Reserva Extrativista	Proteger os meios de vida e a cultura das populações extrativistas tradicionais e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais
	Reserva de Fauna	Área natural com populações animais nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre manejo econômico sustentável de recursos faunísticos
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Área natural que abriga populações tradicionais cuja existência se baseia em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, adaptados às condições ecológicas locais e que desempenhem papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade ecológica
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	Conservar a diversidade biológica, pesquisa científica, permite atividades com objetivos turísticos e educacionais
Elaborado pela autora		

E- COMISSÃO DE GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS (CGFLOP)

ORGANIZAÇÕES	TITULAR (até maio de 2010)
Secretário de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente	Maria Cecília Wey de Brito
Diretor-Geral do SFB	Antônio Carlos Hummel
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;	Kleber Souza dos Santos
Ministério da Ciência e Tecnologia;	Ricardo Melamed
Ministério da Defesa;	Coronel de Infantaria José Leonardo Maniscalco
Ministério do Desenvolvimento Agrário;	Marco Aurélio Pavarino
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Aneli Dacás Franzmann
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;	Eduardo Rodrigues da Silva
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA	Jeison Alflen
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;	Carlos Eduardo Portella Sturm
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA;	Milton Kanashiro
Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente - ABEMA	Jorge Alberto Gazel Yared
Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA	Avenilson Gomes Trindade
Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria de Madeira e Construção	Vilmar Kanzler
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG;	Fani Mamede
Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - COIAB;	Kleber Luis Santos dos Santos
Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais - SBEF	Glauber Marcio Sumar Pinheiro
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC	Paulo Yoshio Kageyama
Movimentos sociais	José Rubens Pereira Gomes
Organizações ambientalistas	Adalberto Verissimo
Comunidades tradicionais	Manuel Cunha
Representantes da Confederação Nacional da Indústria - CNI, Federações das Indústrias dos Estados de Mato Grosso, Pará e Amazonas	Ricardo Mastrangelli FIEMT Justiniano de Queiroz Netto FIEPA Moisés Bernarrós Israel FIFAM

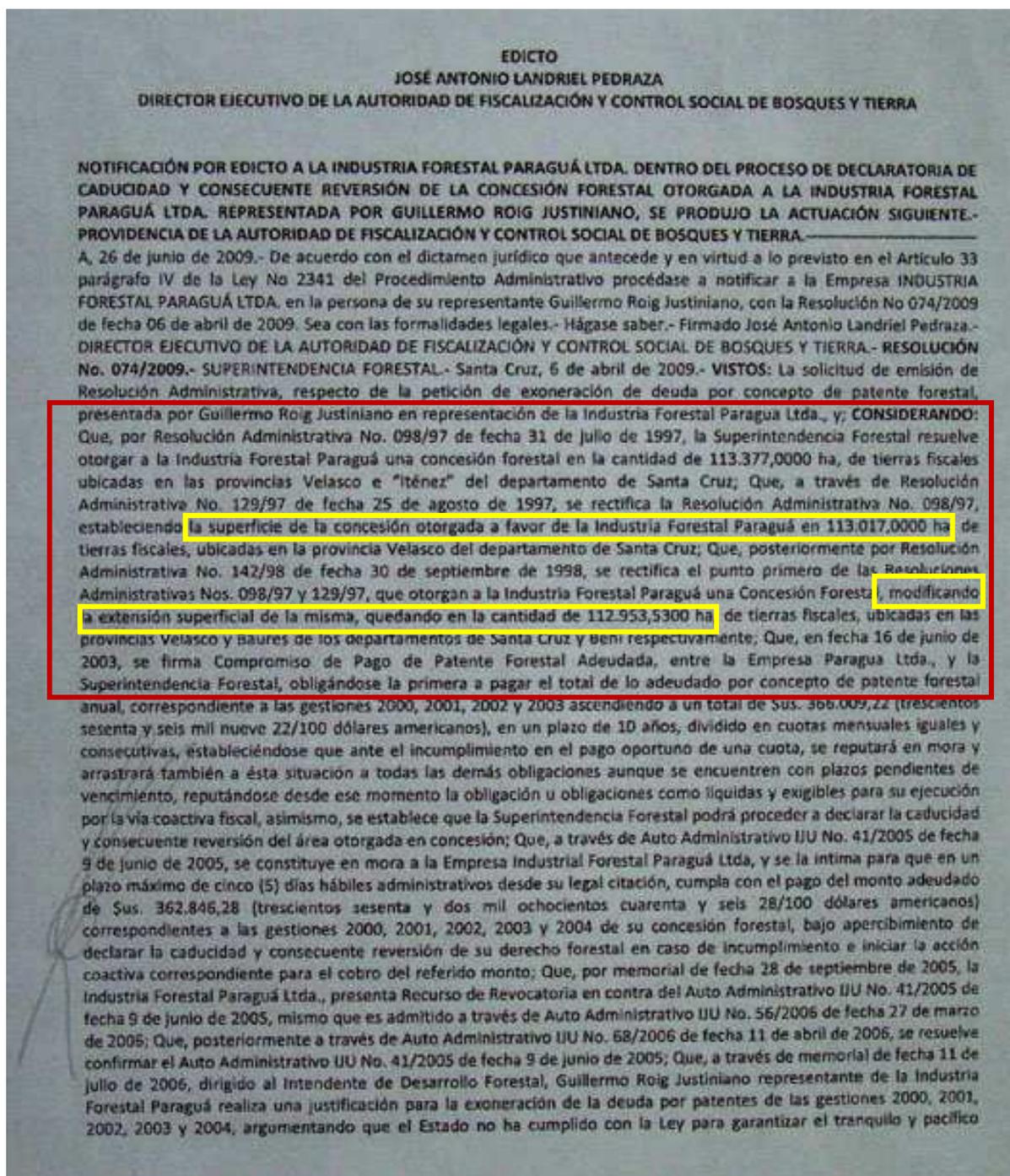
F – LISTA DOS SIGNATÁRIOS DO PACTO SETORIAL DA MADEIRA DA INICIATIVA CONEXÕES SUSTENTÁVEIS

AS ORGANIZAÇÕES SIGNTÁRIAS ATÉ MAIO DE 2010	CATEGORIA
Amigos da Terra - Amazonia Brasileira	ONG
Associação Brasileira dos escritórios de Arquitetura - ASBEA	ONG
FSC - International	ONG
Fundação Amazônia Sustentável	ONG
Fundação Orsa	ONG
Instituto Akatu	ONG
Instituto Carvão Cidadão	ONG
Instituto de Conservação Ambiental - TNC	ONG
Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazonia (Imazon)	ONG
Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social	ONG
Instituto Peabiru	ONG
Instituto São Paulo Sustentável	ONG
ISA - Instituto Socioambiental	ONG
Organização Internacional do Trabalho - Washington	ONG
Produtores Florestais Certificados na Amazônia - PFCA	ONG
Repórter Brasil	ONG
Amata	Empresa do setor
Ecolog Indústria e Comércio Ltda	Empresa do setor
Mil Madeiras - Precious Woods	Empresa do setor
Orsa Celulose	Empresa do setor
Tramontina Belém S.A.	Empresa do setor
Espaço da Madeira	Revendedores
Grupo Pão de Açúcar	Revendedores
Wal-Mart	Revendedores
BERACA SABARÁ QUÍMICOS E IGREDIENTES LTDA	Empresa do setor cosmético
Natura	Empresa do setor cosmético
IFC - International Finance Corporation	Banco
Leo Madeiras, Máquinas e Ferragens Ltda	Comércio de madeiras
Multimeio Comunicação e Marketing	Empresa de comunicação
Tulipe Consultoria em Projetos Sustentáveis	Consultoria
AVISLIMP ECOLOGIC CLEANING	Empresa especializada em serviços de limpeza
Grupo Eco	Empresa que fornece serviços ecológicos

Source : <http://www.conexoessustentaveis.org.br/empresas.php>

ANEXOS

A - FOTOCÓPIA DE UMA DAS RESOLUÇÕES DE CANCELAMENTO DE CONCESSÃO NA BOLÍVIA





derecho de concesión otorgado, por lo que el Estado no tiene ningún derecho de exigir el pago de patente u obligación alguna; Que, producto de la justificación para la exoneración de pago descrita, se emite el Informe Técnico INF-TEC-IDF-087/2006 de fecha 18 de julio de 2006, mismo que concluye que la empresa concesionaria Industria Forestal Paraguá no ha podido ingresar al área de aprovechamiento durante las gestiones 2000 al 2005 debido a los conflictos sociales suscitados entre la Empresa y los representantes de las Tierras Comunitarias CIBAPA, por lo que recomienda atender positivamente la solicitud de la empresa, referida a la exoneración de pago de patentes forestales de los años 2000 al 2005, así como la compensación de área; Que, por Comunicación Interna GAF-310/2006 de fecha 13 de septiembre de 2006, la Gerente de Administración y Finanzas de la Superintendencia Forestal, establece que en lo referente a la exoneración de deuda por patente por superficie de la empresa concesionaria Paraguá Ltda., es la opinión jurídica la que determina si corresponde o no el pago de la deuda; Que, a través de Informe Jurídico IU No. 44/2006 de fecha 10 de octubre de 2006, se establece que se continúe con el proceso de caducidad y reversión del derecho forestal y se proceda a dictar la Resolución Administrativa de declaratoria de caducidad y consecuente reversión del derecho forestal otorgado a favor de la Sociedad Industrial Paraguá Ltda., ordenando al mismo tiempo el inicio de la acción coactiva correspondiente para hacer efectivo el pago de la patente adeudada, enfatizando finalmente que la solicitud de exoneración de la deuda por patente forestal no procede por no corresponder de acuerdo a Ley; Que, a través de nota presentada en fecha 13 de marzo de 2008, Guillermo Roig Justiniano, representante de la Industria Forestal Paraguá Ltda., solicita la emisión de Resolución Administrativa resolviendo su solicitud de exoneración de deuda correspondiente a las gestiones 2000 a 2005; **CONSIDERANDO:** Que, el artículo 4 de la Ley No. 1700, prescribe que las normas del régimen forestal son de orden público, de cumplimiento universal, imperativo e inexcusable; Que, el artículo 22 inciso b) de la Ley Forestal define como una atribución de la Superintendencia Forestal la de otorgar por licitación o directamente, según corresponda, concesiones, autorizaciones y permisos forestales, prorrogarlos, renovarlos, declarar su caducidad, nulidad o resolución; Que, el artículo 26 de la indicada Ley, establece que los derechos de aprovechamiento forestal sólo se adquieren por otorgamiento del Estado conforme a Ley y se conservan en la medida en que su ejercicio conlleve la protección y utilización sostenible de los bosques y tierras forestales, de conformidad con las normas y prescripciones de la materia; Que, el artículo 29 párrafo III inciso f) de la referida Norma determina la obligatoriedad del pago en efectivo de la patente forestal anual y los criterios técnicos a seguir para su cobro; Que, el artículo 34 párrafo I inciso e) de la señalada Ley, establece como causal de caducidad y consecuente reversión de la concesión forestal la falta de pago de la patente; Que, el artículo 20 del Decreto Supremo No. 27171 de 24 de Septiembre de 2003 prescribe el procedimiento para declarar la caducidad y revocatoria de las concesiones en caso de incumplimiento de las normas sectoriales, definiendo que se debe intimar su cumplimiento, otorgándole el plazo de cinco (5) días hábiles administrativos para el pago de la obligación omitida, produciendo su traslado el mismo efecto que el de los cargos; **CONSIDERANDO:** Que, a través de Dictamen Jurídico de fecha 5 de abril de 2009, se establecen los siguientes aspectos: Que, cursa el Auto Administrativo IU No. 41/2005 de 9 de junio de 2005, por el cual se constituye en mora a la Empresa Industrial Forestal Paraguá Ltda., y por el cual se intima a la industria de referencia para que efectúe el pago del monto adeudado en un plazo de cinco (5) días hábiles administrativos, acto que ha sido recurrido y resuelto posteriormente a través de acto administrativo, encontrándose el Auto de referencia ejecutoriado a la fecha; Que, producto del memorial presentado en fecha 11 de julio de 2006 por el cual se realiza una justificación para la exoneración de la deuda por patentes de las gestiones 2000 al 2005, se emite el Informe Técnico INF-TEC-IDF-087/2006 de 18 de julio de 2006, concluyendo que la Industria Forestal Paraguá no ha podido ingresar al área de aprovechamiento durante las gestiones 2000 al 2005 debido a los conflictos sociales suscitados entre la Empresa y los representantes de las Tierras Comunitarias CIBAPA, por lo que recomienda atender positivamente la solicitud de la empresa; sin embargo, no se ha efectuado consideración legal alguna previa a la emisión de dicho criterio; Que, el Informe Jurídico IU No. 44/2006 de fecha 10 de octubre de 2006, una vez efectuado el análisis legal correspondiente a la solicitud de exoneración de la deuda por patentes, sugiere que se continúe con el proceso de caducidad y reversión del derecho forestal y se proceda a dictar la Resolución Administrativa de declaratoria de caducidad y consecuente reversión del derecho forestal otorgado a favor de la Sociedad Industrial Paraguá Ltda., ordenando al mismo tiempo el inicio de la acción coactiva correspondiente para hacer efectivo el pago de la patente adeudada; Que, en atención a los aspectos descritos precedentemente el Dictamen Jurídico de fecha 5 de abril de 2009, sugiere la emisión de Resolución Administrativa negando la solicitud de exoneración de deuda presentada por Guillermo Roig Justiniano en representación de la Industria Forestal Paraguá Ltda., declarando la caducidad de la concesión forestal otorgada a favor de la Industria Forestal de referencia, y ordenando al mismo tiempo el inicio de la acción coactiva correspondiente para hacer efectivo el pago de la patente adeudada; **POR TANTO:** El suscrito Superintendente Forestal a.i. en pleno uso de las facultades que le confieren las Leyes y Reglamentos; **RESUELVE: PRIMERO.-** Denegar la solicitud de exoneración de deuda por concepto de patente forestal correspondiente a las gestiones 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, efectuada por



Guillermo Roig Justiniano en representación de la Industria Forestal Paragua Ltda. **SEGUNDO.-** Declarar la caducidad de la Concesión Forestal otorgada a favor de la Industria Forestal Paraguá, a través de la Resolución Administrativa No. 098/97 de fecha 31 de julio de 1997 y rectificadas posteriormente a través de las Resoluciones Administrativas Nos. 129/97 de 25 de agosto de 1997 y 142/98 de 30 de septiembre de 1998, en la superficie de 112.953,53 ha, de tierras fiscales, ubicadas en las provincias Velasco y Baures de los departamentos de Santa Cruz y Beni respectivamente, quedando revertidos los derechos otorgados a través de las Resoluciones de referencia a favor del Estado Boliviano. **TERCERO.-** Ejecutoriada la presente Resolución, la Superintendencia Forestal otorga a la Industria Forestal Paragua, el plazo de noventa (90) días para que realice el desmontaje de sus instalaciones, abandone y proceda a la entrega oficial del área revertida, mediante acta que deberá ser firmada por las partes. **CUARTO.-** Instruir a las Direcciones Departamentales de Santa Cruz y del Beni de la Superintendencia Forestal, a recibir el área y realizar las acciones pertinentes para preservar la misma en coordinación con los Gobiernos Municipales correspondientes. **QUINTO.-** Vencido el plazo concedido, todo producto, bien o instalación que se hallare en el área, se reputará de pleno derecho como clandestino, aplicándose lo establecido en el Reglamento General de la Ley Forestal para los casos de decomisos multas y clausuras. **SEXTO.-** Inmovilizar de pleno derecho el área revertida, hasta que sea licitada y concedida, al tenor de lo dispuesto por los artículos 29 y 30 de la Ley Forestal No. 1700 con relación al artículo 58 del Reglamento General de la Ley Forestal. **SEPTIMO.-** Notificar al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) a los efectos de no reconocer los asentamientos al interior del área para evitar que los trabajos realizados en ocupaciones de hecho pretendan ser utilizados para justificar la función económica social o social en materia agraria y proceda a su inscripción en el registro de derechos reales como *área fiscal de uso mayor forestal*. **OCTAVO.-** Ordenar a la Intendencia Jurídica inicie la acción por la vía coactiva contra la empresa Industria Forestal Paraguá, para hacer efectivo el pago del monto adeudado que asciende a la suma de \$us. 362.846,28 (trescientos sesenta y dos mil ochocientos cuarenta y seis 28/100 Dólares Americanos de los Estados Unidos de América. **NOVENO.-** Enviar copias legalizadas de la presente Resolución a los Gobiernos Municipales correspondientes, Prefecturas de los departamentos de Santa Cruz y Beni, al FONABOSQUE y al Viceministerio de Tierras de conformidad con la Disposición Final Segunda párrafo III de la Ley No. 3545. **DECIMO.-** De conformidad con el artículo 43 de la Ley Forestal en relación al 34 párrafo I del Reglamento de Procedimientos Administrativos del SIRENARE, aprobado mediante D.S. No. 26989, la presente Resolución puede ser impugnada a través del Recurso de Revocatoria en el plazo de 30 días - Regístrese, notifíquese y archívese.- Firmado.- José Antonio Landriel Pedraza SUPERINTENDENTE FORESTAL a.i.

Santa Cruz, 29 de Junio de 2009

José Antonio Landriel Pedraza

DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL SOCIAL DE BOSQUES Y TIERRA