

POSIÇÃO DO GT-FLORESTA DO FÓRUM BRASILEIRO DE ONG'S E MOVIMENTOS SOCIAIS A RESPEITO DA PROPOSTA DE ABERTURA DE CONCESSÕES PARA EXPLORAÇÃO MADEIREIRA NAS FLONAS¹

Carta aberta ao Governo brasileiro

O Governo Federal acaba de anunciar mudanças na sua política florestal ao colocar as Florestas Nacionais (Flonas) como elemento central de sua estratégia para controlar o crescente caos da produção madeireira na região amazônica.

[CITAR DOCUMENTO “PROGRAMA FLORESTAS NACIONAIS, VERSÃO 1.01, IBAMA, BRASÍLIA, JUNHO DE 1997 - Smeraldi ou Capô poderiam fazer o link, porque eu fiquei sem uma cópia do documento]

A proposição de usar as Flonas como polos de produção ordenada de madeira e outros produtos florestais não é recente; no Brasil sua formulação tem mais de 30 anos. Se bem aplicada, pode tornar-se um bom instrumento de política setorial. Porém, o sucesso deste, como de qualquer outro instrumento de políticas públicas, depende (i) da sua coerência diante da realidade sócio-ambiental e econômica a qual se destina e (ii) da estratégia usada para a sua implementação. São considerações desta natureza que levaram o GT de Florestas do Fórum Brasileiro de ONG's e Movimentos Sociais a identificar graves objeções ao modelo proposto pelo Governo, em particular no que diz respeito à utilização das Flonas na Amazônia que existem apenas no papel.

Em primeiro lugar cumpre analisar o primeiro caso de Flona na Amazônia disponibilizada à produção madeireira: a Florestal Nacional do Tapajós. Na Flona Tapajós está sendo licitada a exploração de 5.000 ha, a partir de um projeto financiado pela Organização Internacional de Madeiras Tropicais (ITTO/OIMT), com financiamentos do Reino Unido. Esse projeto apresenta (i) uma concepção obsoleta em termos de manejo florestal; (ii) uma visão ingênua e miope em relação ao papel do estado e (iii) uma profunda inadequação em termos sociais; fatos reconhecidos abertamente pelos técnicos mais sérios do IBAMA. A concepção de manejo não incorpora a necessidade de diferenciação de grupos ecológicos de espécies; manejo da paisagem, tratamentos pré-exploratórios, colheita de baixo impacto, etc. O Papel do IBAMA no manejo é superestimado, incluindo a realização do inventário, tratamentos pós-exploratórios, etc.

É fundamental que se analise com cuidado quem será o responsável pelo manejo das Florestas Nacionais. O modelo de concessões é extremamente delicado à medida que diminui a responsabilidade das empresas em relação à floresta e sua produção. No modelo proposto na Flona Tapajós a concessão diz respeito apenas às atividades de exploração florestal. Isto quer dizer que a empresa vencedora da licitação terá o trabalho apenas cortar e transportar a madeira, sendo que todas as atividades de planejamento pré-corte, inventários, avaliação de impactos e tratamentos silviculturais serão responsabilidade do Governo. Para se obter compromisso com o manejo sustentável por parte das empresas, este modelo é extremamente perigoso porque diminui em muito as responsabilidades destas.

Os impactos sociais do sistema de concessões também podem ser dramáticos. As comunidades ribeirinhas, que há mais de 150 anos vivem na Flona Tapajós foram marginalizadas e estão sendo forçadas a engolir um projeto que contraria os direitos adquiridos pelos seus ancestrais. Ironicamente, o projeto da ITTO na Flona Tapajós, pelos seus conflitos sociais, está pondo em risco uma iniciativa promissora e inovadora de manejo florestal com populações ribeirinhas, desenvolvido pelo próprio IBAMA e MMA, através do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7). Se o Projeto ITTO na Flona Tapajós é considerado o “modelo”, conclamamos o IBAMA e o MMA - e a sociedade brasileira como um todo - a fazer uma séria reflexão, antes que este se estenda a outras áreas como a Flona Tefé (como é desejo do Governo ainda para o ano de 1997), onde vivem diversas comunidades que ainda não tiveram acesso a nenhuma oportunidade de debate sobre a questão da exploração na Flona onde encontram-se inseridos.

O modelo proposto pelo Governo não incorpora inúmeras lições de fracassos de concessões florestais de outros países, sobre as quais existe ampla literatura científica. Trata-se de uma cópia muito pobre, fundamentalmente inadequada às nossas realidades sócio-ambientais e econômicas. Dentre as lições aprendidas nos fracassos das concessões em outros países

¹ Versão #1.2 - Texto base: Tasso Azevedo (IMAFLOA), inclui contribuições de Virgílio Viana (ESALQ/USP), de Roberto Esmeraldi (AMIGOS DA TERRA) e Valéria Freixêdas (IMAFLOA).

| |
|--------------------------|
| INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL |
| data _____/_____/_____ |
| cod. 3 0 3 0 0 0 5 2 |

estão: (i) as concessões devem ser cedidas para mais de 01 ciclo de corte e devem ser comercializáveis; (ii) as concessões não devem conflitar com os direitos de populações locais, especialmente das populações tradicionais; (iii) o valor da madeira em pé pago ao Governo deve refletir valores reais de produção; (iv) as externalidades ambientais devem ser incorporadas no manejo e na forma de pagamento (exemplo: sequestro de carbono); (v) o controle das madeireiras deve ser eficaz e transparente, devendo usar a certificação independente; (vi) as práticas de manejo devem ser continuamente avaliadas e melhoradas pela pesquisa.

O FATO

O IBAMA anunciou recentemente a licitação para a exploração de uma área de 5.000 ha na Floresta Nacional do Tapajós (PA). Esta licitação é parte da estratégia do Governo, expressa publicamente, de implantação de um sistema de exploração madeireira nas Florestas Nacionais brasileiras baseado em concessões a empresas privadas, especialmente na região amazônica. Estaria prevista a exploração a médio prazo de 1,3 milhões de ha/ano em Florestas Nacionais, num total de 40 milhões de ha num ciclo de 30 anos.

OS ARGUMENTOS APRESENTADOS E OS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

A lógica que move Governo brasileiro para propor o modelo de concessões, expressa em entrevistas de representantes do MMA e IBAMA à imprensa em geral e em documentos internos que circulam nestes órgãos pode ser resumida nos pontos que aparecem em *itálico* e que analisamos em seguida:

A produção de madeira na Amazônia brasileira é baseada na exploração ilegal e predatória da floresta natural. As empresas madeireiras, embora não sejam responsáveis diretos, são vetores do desmatamento à medida que financiam, com a compra da madeira, as queimadas para transformação das áreas em sistemas agropastoris. Ao conduzir a exploração para Florestas Nacionais, garantir-se-á que, após a exploração, as florestas não serão convertidas em outros usos da terra, pois não são legalmente passíveis de conversão.

A abertura de grandes áreas de concessão transferirão a produção de madeira para áreas sob o controle do Estado, aliviando as pressões sobre áreas de fronteira agrícola ou áreas devolutas.

A estratégia governamental parte da premissa de que, uma vez criada as áreas de exploração nas Flonas, os produtores de madeira migrarão para estas áreas. Isso dificilmente ocorrerá, dado que a grande maioria dos madeireiros são empresas de pequeno e médio porte, que atuam clandestinamente, com baixa tecnologia e nível de investimento, direcionando sua produção ao mercado interno (que consome aproximadamente 90% da madeira produzida no Brasil). Estes madeireiros, se entrassem no processo de licitação, dificilmente ganhariam das grandes empresas, que se utilizam de alta tecnologia, são altamente capitalizadas e deverão, estes sim, produzir para o crescente mercado externo.

Estas empresas maiores, de grande capital e tecnologia, ou já manejam, mesmo que de forma inadequada, áreas próprias, ou são empresas novas instalando-se no Brasil com forte aporte de capital. Estas empresas deverão aumentar as exportações brasileiras de madeira sem alterar o quadro do mercado interno. Portanto, mesmo que as Flonas sejam bem manejadas (e discutiremos este aspecto mais adiante), seus efeitos seriam muito limitados sobre o quadro do setor madeireiro como vetor do desmatamento em áreas de fronteira agrícola, com o agravante de aumentarem a área sob manejo a ser fiscalizada e monitorada pelos órgãos de controle. O quadro apenas seria alterado com o fim dos estoques de madeira e/ou a proibição acompanhada por eficaz fiscalização do corte fora das áreas de Flonas e outras áreas de preservação/conservação.

Assim para que o argumento 1 seja válido é preciso garantir que (i) haja suprimento da demanda interna de madeira na mesma proporção em que se aumenta a oferta para o mercado externo; (ii) se garanta o acesso aos pequenos e médios madeireiros aos processos de concessão, garantindo que pelo menos parte da exploração em áreas de Flonas substitua as atividades em áreas de fronteiras agrícolas (garantir o acesso deve incluir, necessariamente, significativos investimentos em treinamento e capacitação para desenvolvimento de atividades de manejo); (iii) sejam planejados de forma efetiva os mecanismos de financiamento das atividades de controle e monitoramento do IBAMA, com os recursos advindos das concessões, iv) exista contrapartida na política de outros setores (ex. agrícola, mineral) que desestimulem o desmatamento e conversão de florestas.

A criação de grandes e/ou muitas áreas de Florestas Nacionais garante o controle estratégico do estoque de madeira tropical. A exploração controlada destas áreas deixa o Brasil numa posição estratégica no mercado internacional.

Este é um argumento válido desde que esteja claro e planejado - e suas consequências levadas em consideração na prática -

que estas florestas também deverão suprir o mercado interno brasileiro, o maior consumidor de madeira tropical do mundo. Sem considerar este fator, iremos apenas aumentar a demanda sobre as florestas sem alterar o modelo de exploração nas áreas atuais de produção madeireira.

Concentrando a atividade madeireira em áreas de Floresta Nacional, o controle da exploração pelos órgãos de fiscalização ficará mais fácil.

Para a produção de 60 milhões de m³ de madeira anualmente – atual produção estimada do país - seriam necessários 1,3 milhões ha/ano que, num ciclo de 30 anos, representariam cerca de 40 milhões de ha a serem disponibilizados em florestas naturais, ou cerca de 15% da área da Amazônia, o que seria razoável nas contas do Governo.

3

A afirmação seria verdadeira se os controles existentes funcionassem e fosse possível afirmar que as atividades madeireiras realmente se concentrariam mais do que acontece atualmente. O primeiro argumento traz implícito o reconhecimento do Governo de que é atualmente incapaz de controlar a atividade madeireira, justificando que um dos motivos para tal é a dispersão das áreas de exploração.

De fato as áreas não são tão dispersas como fazem sugerir os órgãos do Governo. As regiões de maior atividade madeireira são relativamente concentradas em regiões bem conhecidas, como por exemplo as regiões de Paragominas, Sinop, Centro Sul de Rondônia, a região das ilhas no Pará e mais recentemente a região de Itacoatiara no Estado do Amazonas, para citar alguns exemplos.

A concentração não será muito diferente no caso de se manejar 40 milhões de ha, como é objetivo da proposta do Governo. Obviamente estes 40 milhões de ha estarão dispersos por toda a Amazônia, até porque não tem sentido, do ponto de vista sócio-econômico e ecológico, concentrar a atividade econômica e a proteção de florestas em apenas uma região. Assim, se a concentração da atividade madeireira ocorresse nas Flonas, não se alteraria radicalmente o quadro de dificuldade para o monitoramento do IBAMA.

Vale lembrar que as áreas de plano de manejo existentes hoje somam cerca de 1,5 milhões de ha e o órgão governamental responsável admite não ter controle do monitoramento. Como fará para controlar 40 milhões de ha?

O Governo poderia se valer da certificação independente como um dos mecanismo de controle, estimulando a certificação das operações de manejo e fiscalizando as agências de certificação concentrando, aí sim, as suas ações de controle. Lições como esta podem ser tiradas da experiência da Costa Rica.

Para que sejam válidos os argumentos do Governo é preciso: (i) planejar efetivamente um mecanismo de controle dimensionado para o tamanho da empreitada pretendida - manejar 40 milhões de ha de floresta. com exploração em 1,3 milhões de ha ano; (ii) estimular a certificação independente e não governamental como ferramenta de controle e monitoramento dos aspectos sociais, ambientais e econômicos da atividade florestal, enfocando o controle nas instituições de certificação e diminuindo seus custos operacionais diretos.

O modelo de exploração em áreas próprias da empresa é concentrador de terra e portanto, socialmente injusto. É aparentemente válido o argumento, caso se admita a premissa de que o modelo de exploração florestal no Brasil é baseado em grandes madeireiras. Estudos recentes do IMAZON, realizados na região de Paragominas, mostram o que já se suspeitava; a grande maioria das atividades madeireiras e serrarias funcionam em uma escala que permitiria sua sustentação com áreas de produção de aproximadamente 20 mil ha, ou seja, com exploração de menos de 1.000 ha por ano. Para a escala de tamanho das propriedades na Amazônia, definitivamente estas áreas não são grandes latifúndios florestais.

Caso as concessões sigam modelos já em curso em outros países tropicais na América Latina e Sudoeste Asiático, realmente poderá vir a ocorrer que grandes porções de floresta estejam sob o controle de poucas empresas. o que definitivamente não podemos chamar de socialmente mais justo.

É importante perceber que o manejo em áreas próprias é exemplar em vários países, como na Suécia e em quase toda Escandinávia, num modelo altamente tecnificado, mas muitas vezes familiar e com nível de controle direto baixíssimo por parte do Estado.

Na América Latina todas as florestas certificadas e quase todos os exemplos de bom manejo florestal ocorrem em áreas privadas ou manejadas por comunidades como é o caso dos projetos em La Ceiba em Honduras, os Hijidos da região de Yucathan no México, Lo Merillo na Bolívia, e projetos privados no Paraguai.

O modelo de concessões tem funcionado com sucesso em países como os Estados Unidos.

5

Em termos. Existem alguns exemplos de bom manejo florestal em áreas de concessão em Florestas Nacionais nos Estados Unidos, assim como no Canadá, Nova Zelândia e na própria Malásia (a peninsular). Porém, neste mesmos países existem inúmeros exemplos manejo florestal com colheita excessivamente intensa, ciclos de corte excessivamente curtos, conflitos com populações locais e ambientalistas, baixa remuneração do Estado pela venda de madeira, entre outros pontos críticos. Uma distinção absolutamente fundamental a ser colocada, é que nestes países os serviços florestais e órgãos de controle são altamente capazes e organizados, o que lhes permite não só controlar a ação das empresas, como se responsabilizar pelo manejo da floresta.

Para o modelo de concessões, o Brasil tem duas alternativas: (i) ceder o direito de exploração à empresa concessionária e ficar responsável por toda a parte de planejamento, monitoramento e manejo da floresta (tratamentos silviculturais, por exemplo); (ii) repassar à empresa concessionária todos os deveres em relação à exploração da floresta, devendo avaliá-los periodicamente.

No primeiro modelo, que é o modelo empregado nos Estados Unidos, por exemplo, o Governo tem de se mostrar capaz de promover o manejo da floresta a longo prazo e o preço pela madeira tem que ser suficiente para cobrir todos os custos de manejo. Neste caso, um plano de negócios deve ser apresentado pelo Governo. Em segundo lugar, os recursos advindos da venda da madeira devem ser efetivamente aplicados no manejo da floresta (tanto nos seus aspectos silviculturais, como ambientais e sociais) no local onde foi extraída a madeira. O fato é que não existe atualmente motivos para acreditar que o Governo teria recursos humanos (incluindo capacitação técnica) e financeiros para desenvolver um plano de manejo florestal e, por outro lado, o histórico de diversas taxas, como a de reposição florestal (quantas florestas foram plantadas com todo recurso da Taxa de Reposição Florestal?), não nos permitem acreditar que os recursos serão efetivamente aplicados no manejo florestal, ainda mais localmente, visto que as taxas são centralizadas a nível federal, não retornando integralmente às suas unidades geradoras.

O segundo modelo, que é o modelo da Malásia Peninsular e o preferido nos vários Países na América Latina, exige uma capacidade de monitoramento sólida e eficiente, e que o próprio IBAMA admite não possuir. A não existência de monitoramento eficiente desobriga as empresas de investirem no manejo florestal, uma vez que não têm responsabilidades sobre a terra.

Também é importante perceber que, nos países em que o sistema de concessões tem funcionado satisfatoriamente, o nível de problemas fundiários é extremamente baixo se comparado ao Brasil, e lidar com temas sociais não tem sido uma das atividades mais bem sucedidas no IBAMA (Vide caso Tapajós)

Provavelmente em todas as Flonas em que se pretende implantar o modelo de concessões (Jamari, Bom Futuro, Tefé, entre outras), existem comunidades e estas devem e precisam se beneficiar do manejo da floresta e terem respeitadas as suas áreas de produção e sustento. Em nenhum momento foi mencionado pelo IBAMA a determinação de Planos Diretores e desenvolvimento de processos participativos de definição de áreas uso nas áreas a serem exploradas. O potencial de conflito é eminente.

Em ambos os casos o modelo de concessões retira a responsabilidade das empresas e transfere para o Estado, onde fica a mercê das intempéries do meio político e reforça o quadro de fragilidade institucional do Governo. A transferência de responsabilidade é evidente especialmente no primeiro modelo, porque se trata de uma concessão apenas da operação de corte e transporte da madeira, deixando toda as atividades de inventário, plano de manejo, plano de corte, tratamentos silviculturais pré e pós-corte, avaliação e monitoramento de impactos ambientais como de responsabilidade do Governo e não da empresa que está se beneficiando diretamente da Flona. Esta transferência de responsabilidade se minimiza à medida que as atividades do manejo da floresta sejam obrigações da empresa contratada, cabendo ao Estado monitorar para que elas aconteçam.

*Outros pontos.***6**

Outro aspecto que ainda não foi levantado nos documentos oficiais e nos artigos vinculados na imprensa sobre o tema, é a questão de como as comunidades locais, que vivem dentro ou ao redor das Flonas, poderão se beneficiar do manejo realizado. É preciso que estas sejam envolvidas no Plano Diretor das Flonas e no planejamento das concessões, inclusive com a possibilidade de participarem do manejo da floresta.

Da forma como foi colocado, o que está sendo proposto é o loteamento oficializado da Floresta Amazônica para grandes madeiras. Não há espaço para otimismo sem (i) uma total e profunda reformulação do sistema de monitoramento dos órgãos ambientais, (ii) uma radical modificação do “modelo” aplicado na Flona Tapajós, (iii) um sério programa de treinamento de técnicos, reciclagem de engenheiros e apoio à pesquisa. Pelo contrário, corre-se o risco de queimar uma boa idéia - crescente participação das Flonas na produção de madeira e outros produtos florestais - com uma implementação equivocada e pobre intelectualmente.

É importante, por fim, que o Governo, antes de abrir milhões de ha para concessões, voltar sua atenção aos projetos promissores que começam a dar resultados, promovendo efetivamente o bom manejo florestal, identificando seus fatores de sucesso, e as medidas ou ações que o Governo pode efetivar para incentivar que outros projetos similares sejam criados. Como exemplo podem ser citados: Projeto Xikrin, Projeto de Manejo CTA, Projeto de Manejo OSR/ECOPORE e Mil Madeira.

Para provar que sua proposição pode dar certo, o Governo deve implantar projetos pilotos, demonstrando a viabilidade do sistema.