

**NOTA CRÍTICA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS
SOBRE O CASO DO MOGNO, A POLÍTICA FLORESTAL
E A INTERLOCUÇÃO COM O GOVERNO FEDERAL**

Julho de 1997

As entidades que assinam esta nota conjunta provêm de setores amplos e diferentes da sociedade brasileira. Tanto aquelas que representam comunidades da região amazônica, quanto as da área social ou ambiental, têm trabalhado ativamente para favorecer uma gestão sustentável e de longo prazo dos recursos florestais do País. Embora as políticas e práticas que afetam as florestas tenham características altamente intersetoriais, esta nota se limita a tratar questões estritamente ligadas ao manejo florestal e à exploração madeireira.

A razão para circular esta nota aos interessados, à imprensa e ao público em geral é a falta de uma clara e coerente política do governo federal na área florestal, demonstrada no recente caso da discussão sobre a inclusão do mogno (*Swietenia macrophylla*) no Apêndice II da Cites. Nesse caso como em outros, a falta desta política se traduz em posições contraditórias e em uma acrescida dificuldade em traduzir na prática conceitos avançados e inovadores que, embora de forma as vezes inconseqüente, foram incorporados no discurso governamental ao longo dos últimos anos.

A **prática governamental**, no setor de política florestal, tem sido caracterizada pela indefinição e superposição de responsabilidades (dentro da área ambiental e entre esta e o resto do Executivo), pela promoção de iniciativas paralelas e conflitantes, pela ausência ou demora no seguimento e implementação de normas novas e antigas, pela falta de consulta adequada às entidades da sociedade civil e aos estados, pelo caráter esporádico das ações de fiscalização, pela omissão a respeito dos remanescentes de Mata Atlântica e pela passividade na esfera internacional.

O recente **caso do mogno**, com seu impacto na imprensa e entre os observadores, exemplifica muitos desses problemas e torna explícitas inúmeras contradições, a saber:

- O governo brasileiro, através da Portaria 006/92N do Ibama, em 15 de janeiro de 1992, declarou o mogno uma espécie em perigo de extinção, também acatando análoga listagem da espécie entre aquelas consideradas sob risco pela Sociedade Brasileira de Botânica. No entanto, o

Presidente do Ibama não apenas nega o perigo de extinção, mas até a existência das condições para a inclusão no Apêndice II da CITES (isto é, aquele que se refere a padrões insustentáveis de extração que possam, no futuro, afetar negativamente as populações da espécie).

- Desde 1992, e novamente em 1995 ao tentar evitar a inclusão do mogno no Apêndice II, o Ibama se comprometeu - inclusive internacionalmente - a realizar um inventário genético, o que nunca aconteceu.
- Em 1996, através do decreto 1963, o governo federal suspendeu a emissão, por dois anos, de novas autorizações para planos de manejo que incluem mogno. É claro que esta medida não iria afetar diretamente as atividades de exploração ilegal, uma vez que estas acontecem sem instrumentos de concessão ou através do uso indevido de instrumentos de concessão já existentes. Mas ela visava enfrentar uma situação de descontrole interno na própria aprovação dos planos, prevenindo novas irregularidades e/ou aprovações de planos sem a necessária capacitação técnica. Por outro lado, o Presidente do Ibama insistiu, em várias ocasiões dentro e fora do País, que a exploração "está sob controle do governo", contradizendo assim as razões que fundamentaram tal medida.
- Ainda em 1996, concomitantemente com a medida mencionada acima, o governo iniciou uma triagem de todos os planos de manejo da Amazônia, que levou a considerar aptos apenas 29,8% desses (50,6% foram suspensos e 19,6% foram cancelados). Oito meses depois, o Ibama alega não dispor ainda da discriminação dos planos aptos, suspensos e cancelados de 4 estados da região, isto é, dos dados que levaram o próprio IBAMA a anunciar esses totais. Deve-se ressaltar, também, que relatórios produzidos por ONGs apontaram para graves falhas e atrasos nas vistorias que se seguiram à triagemⁱⁱ. Mais da metade dos planos de manejo da Amazônia continuam, portanto, numa situação indefinida. Esses fatos confirmam a falta de controles sérios sobre o setor.
- O governo nunca respondeu às correspondências assinadas por várias ONGsⁱⁱⁱ e enviadas ao Presidente do Ibama e aos ministros de Meio

Ambiente e Relações Exteriores, através das quais se solicitava um envolvimento das entidades relevantes na discussão prévia da posição brasileira para a Cites.

- Enquanto o Ministro das Relações Exteriores, em 11 de junho de 1997, escrevera que o governo brasileiro teria a intenção de "não se opor à maioria" em ocasião da Cites^{iv}, o próprio governo, seis dias depois, chegou a enviar carta para todos os governos latino-americanos, asiáticos e africanos denunciando a proposta de inclusão feita pela Bolívia e pelos Estados Unidos como um exemplo de "imposições unilaterais", e solicitando como consequência apoio contra esta proposta na reunião da Cites que estava ocorrendo em Harare.
- A delegação brasileira na reunião da Cites chegou a posicionar-se formalmente contra a proposta de inclusão do mogno no Apêndice II, pronunciando uma das declarações de voto contrárias (junto com a Malásia e a República dos Camarões) e, logo após a votação, desmentiu ter votado contra e anunciou ter-se absterido.^v

Um outro exemplo das superposições institucionais e da falta de transparência e participação na definição de **políticas públicas** é o caso do Grupo de Trabalho governamental sobre Política Florestal, sob coordenação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), cujas conclusões foram vazadas à imprensa em maio de 1997, na ausência de qualquer pronunciamento oficial sobre as informações nele contidas. As ONGs^{vi} vêm solicitando em vão, desde fevereiro de 1997, informações sobre esse trabalho. Além de não ter permitido a participação de ONGs em sua formulação, o relatório foi mantido em sigilo. Este confirma os dados de pesquisas anteriores de ONGs, indica a inexistência de eficazes controles sobre a exploração madeireira e constata uma situação de ilegalidade difusa. Mas falta ao relatório qualquer orientação, com base no que foi publicado pela imprensa, sobre as necessárias medidas em termos de ação governamental. Também não fica claro qual é o encaminhamento institucional do relatório, sendo que se desconhece a natureza das decisões que podem ser tomadas a esse respeito pela Câmara de Recursos Naturais da Casa Civil, órgão ao qual, de acordo com a imprensa, o relatório será encaminhado.

É interessante notar como, ao mesmo tempo em que o citado Grupo de Trabalho estava preparando seu relatório, a Portaria Interministerial nº 1 dos ministros de Meio Ambiente e da Indústria, expedida em 14 de fevereiro de 1997 após solicitação das associações de madeireiros, criava também outro Grupo de Trabalho, proporcionando uma instância para "propor mecanismos objetivos de cooperação" entre o governo e as entidades empresariais da região amazônica.

O caso das Florestas Nacionais (**Flonas**) confirma a falta de uma clara política florestal e de mecanismos eficazes de consulta e participação. Nos

últimos meses, o Ibama tem desenvolvido novas propostas para Flonas na Amazônia, identificando algumas áreas assim como procedimentos para sua criação e funcionamento. Paralelamente, no âmbito do Programa Piloto, estão sendo desenvolvidos um projeto inovador de manejo na Flona do Tapajós e um subprograma de políticas públicas, com ampla participação local. A proposta sobre Flonas não está relacionada com o trabalho que está sendo desenvolvido no âmbito do Programa Piloto, e a forma em que foi apresentada à imprensa gerou mal-entendidos que acabaram distorcendo as intenções do próprio governo, como, por exemplo, a percepção equivocada de que estaria-se querendo "privatizar" as florestas.

De qualquer forma, a proposta de criação de Flonas deveria ser discutida publicamente e alguns aspectos conceituais modificados. É o caso do prazo de concessão para as empresas privadas, cuja fixação em apenas 5 anos iria constituir um verdadeiro desastre ambiental dentro do atual modelo predatório de exploração. Além disso, parece que vários assuntos essenciais para a criação de Flonas foram negligenciados, como as variáveis populacionais e sociais das áreas a serem selecionadas, o relacionamento com os estados, a superposição com outros programas e planos governamentais e a capacidade de fiscalização do Ibama nas áreas a serem selecionadas.

Em geral, uma política para Flonas deveria envolver desde o início as populações locais (ao contrário do que está acontecendo no caso do projeto ITTO dentro da Flona Tapajós, que está exacerbando os conflitos com as comunidades ribeirinhas) e tornar as empresas privadas responsáveis pelo manejo ao longo, no mínimo, do inteiro ciclo de regeneração. Sem estas condições básicas, a abertura de concessões em terras públicas iria apenas reproduzir o modelo predatório atual, no qual a falta de capacidade técnica do órgão ambiental acaba sendo utilizada como justificativa para as difusas práticas ilegais.

Ao invés de dar prioridade à formulação de planos de difícil execução e que não levam adequadamente em consideração as atuais limitações, em termos de capacitação e estrutura, dos órgãos executores, seria desejável, no que diz respeito ao manejo florestal, que o governo trabalhasse para apoiar, difundir e reproduzir as poucas experiências existentes e promissoras de bom manejo, as quais não têm recebido, até agora, o tratamento diferenciado que mereceriam.

Graves exemplos de **inconsistência** permanecem nas normas e práticas que definem o relacionamento entre atividades de assentamento, de regularização fundiária e de desmatamento, alimentando esquemas ilícitos tais como aqueles originados pela Portaria 48/94 do Presidente do Ibama, reconhecendo cartas de anuência do INCRA como base para liberação de derrubadas e desmatamentos. A omissão em corrigir falhas

normativas também contribuí para que apenas 6,5% das multas por exploração ilegal de madeira na Amazônia sejam pagas pelos contraventores.^{vii}

No contexto **internacional**, a posição do Brasil nos principais foros das Nações Unidas tem mostrado uma atitude passiva, quando não omissa, em contraste com o papel de maior detentor de recursos florestais do mundo. Em alguns casos, essa atitude tem chegado a esconder os resultados relativamente bem-sucedidos de programas de cooperação internacional que beneficiam o País. Por exemplo, ao longo de dois anos de trabalho do Painel Intergovernamental de Florestas, a delegação brasileira tem procurado evitar qualquer referência ao Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Em geral, a única pauta da delegação brasileira parece ser aquela de reduzir ou limitar qualquer menção a instrumentos de controle ou de cooperação internacional, sem propor alternativas às opções existentes. Essa tendência foi suavizada apenas em ocasião da recente participação do Presidente da República na Cúpula da Terra das Nações Unidas.

Em outros contextos, como o da Convenção sobre Biodiversidade, o Brasil ficou inexplicavelmente fora do Painel de especialistas de 40 países que estão participando do subgrupo de **biodiversidade e manejo** florestal, apesar de ter evidentes interesses nessa área. No citado caso da Cites, isolou-se da maioria dos países latino-americanos e ficou aliado com a Malásia, cujas empresas estão sendo apontadas pelo próprio governo brasileiro como um perigo para a floresta amazônica.

Amigos da Terra - Programa Amazônia

Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE)

Funatura

Greenpeace - Brasil

Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)

Imaflora

Instituto para o Homem e o Meio Ambiente na Amazônia (IMAZON)

Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPAN)

Instituto Socio-Ambiental (ISA)

SOS Mata Atlântica

Vitae Civilis

Vale ressaltar que, com base nas conclusões da recente segunda Cúpula da Terra, a questão da **exploração ilegal** de madeira passa a ser reconhecida como um problema de dimensões internacionais, a ser incluído na pauta do novo Fórum Intergovernamental sobre Florestas, no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Sustentável. Seria oportuno que o governo demonstrasse uma disposição diferente nessa nova mesa de negociação internacional.

Muitas ONGs, através de várias publicações e documentos de diretrizes, como os recentes trabalhos sobre políticas coerentes para a Amazônia, têm tentado fornecer sugestões e encaminhar **propostas positivas** para os tomadores de decisão no governo. Outras têm tentado oferecer exemplos práticos de manejo e estudos que demonstram a viabilidade de iniciativas no setor florestal. Todas elas têm apoiado o processo de criação, no Brasil, de um esquema confiável de **certificação**. Parece que estes esforços e experiências não estão sendo recebidos, valorizados e incorporados de forma adequada pelos setores responsáveis do governo.

Em conclusão, as entidades que assinam esta nota, e que fazem parte do Grupo de Trabalho sobre Florestas do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais, querem apontar para a necessidade de o governo encaminhar um processo amplo, transparente e institucionalmente coerente para a formulação de um quadro de **políticas florestais consistentes e viáveis**, com procedimentos mais simplificados e adequada participação das organizações da sociedade civil e das populações afetadas.

ⁱ esse compromisso foi reafirmado na IX Conferência das Partes da CITES, em Fort Lauderdale, Flórida, pela então Presidente do IBAMA Nilde Lago Pinheiro.

ⁱⁱ veja "Garimpagem Florestal - Relatório Atualizado sobre Extração Ilegal de Madeira na Amazônia Brasileira", Janeiro de 1997, Amigos da Terra com a colaboração de outras entidades.

ⁱⁱⁱ veja, entre outras, a correspondência enviada em maio de 1997 por Amigos da Terra, GTA, Greenpeace, Imaflora, Imazon, ISPAN e WWF aos ministros de Relações Exteriores e Meio Ambiente, assim como ao Presidente do IBAMA.

^{iv} veja a carta enviada pelo Ministro das Relações Exteriores para a Senadora Marina Silva, em 11 de junho de 1997.

^v veja atas da X Conferência das Partes da CITES, Harare, Zimbábue, 18 de junho de 1997.

^{vi} veja a correspondência enviada pelo Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e pelos Amigos da Terra ao Ministro de Meio Ambiente em 8 de fevereiro de 1997.

^{vii} dados fornecidos pelo Departamento de Controle e Fiscalização do IBAMA em novembro de 1996.