

Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável
Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável

Gestão Florestal Descentralizada: uma análise do processo nos
estados de Mato Grosso e do Pará

Nathali Germano dos Santos

Brasília – D.F., março/2011

Universidade de Brasília
Centro de Desenvolvimento Sustentável

Gestão Florestal Descentralizada: uma análise do processo nos estados de Mato Grosso e do Pará

Nathali Germano dos Santos

Orientador: Fabiano Toni

Dissertação de Mestrado

Brasília – D.F., março/2011

Santos, Nathali Germano.

Gestão Florestal Descentralizada: Uma análise do processo nos Estados de Mato Grosso e do Pará./ Nathali Germano dos Santos

Brasília, 2011.

176 p.: il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília.

1. Políticas Públicas. 2. Descentralização. 3. Gestão Florestal.

4. Mato Grosso. 5. Pará. 6. Sustentabilidade.

I. Universidade de Brasília. CDS. II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva a si outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

Nathali Germano dos Santos

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Gestão Florestal Descentralizada: Uma análise do processo nos estados de Mato Grosso e do Pará

Nathali Germano dos Santos

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por:

Fabiano Toni, Doutor (CDS-UnB)
(Orientador)

Gloria Vargas, Doutora (CDS-UnB)
(Examinador Interno)

Andrea Aguiar Azevedo, Doutora (IPAM)
(Examinador Externo)

Thomas Ludewigs, Doutor (CDS-UnB)
(Examinador Interno)

Brasília-DF, 31 de março de 2011.

AGRADECIMENTOS

A minha família, pelo apoio e cuidado ao longo de toda a minha trajetória pessoal e profissional.

Ao meu orientador, professor Dr. Fabiano Toni, pelo apoio, paciência e colaboração na construção desta dissertação.

A Thais Dias Gonçalves, pela compreensão, apoio e incentivo dados para a elaboração deste trabalho.

Aos professores e funcionários do CDS pelo aprendizado e convívio.

Aos colegas do CDS, em especial à Marina Pessoa, Priscila Chianca, Vivian Diniz e Igor Nicolau Ferreira, pela amizade, cumplicidade e convivência.

As amigas Rafaella Carvalho, Sara Gaia, Juliana Noletto e Andréia Bavaresco pela amizade e pelo incentivo, desde o início, para a realização deste mestrado.

Aos entrevistados nesta pesquisa, em especial à Alice Thuault, pela gentileza e colaboração dispensados em seus depoimentos, visões e opiniões, fundamentais para a construção e reflexão desta pesquisa.

RESUMO

O governo federal brasileiro historicamente tem sido protagonista das políticas que afetam o setor florestal mais diretamente, especialmente na região Amazônica. Observa-se, no entanto, que a partir da assinatura de pactos federativos e acordos de cooperação técnica para a gestão florestal compartilhada e descentralizada, firmados entre o órgão federal ambiental (Ibama) e os órgãos estaduais de meio ambiente, os estados passaram a ter responsabilidades sobre a gestão florestal. Além disso, a promulgação da Lei de Gestão de Florestas Públicas rompeu com a última peça de tendência centralista da política florestal, iniciando na prática o processo de descentralização ao repassar atribuições do Ibama aos órgãos estaduais ambientais. Tendo em vista que Mato Grosso e Pará foram os primeiros estados da Amazônia a tomarem para si competências sobre a gestão florestal, que ambos são os estados com maior desenvolvimento do setor madeireiro e também os maiores responsáveis pelo desmatamento da Amazônia, o que se propõe no presente estudo é investigar como o processo de descentralização da gestão florestal tem sido implementado nesses estados, bem como avaliar quais são os estímulos, potencialidades e vulnerabilidades desse processo. Os resultados observados indicam que o contexto histórico de uso e ocupação do território e os interesses econômicos dos governos estaduais sobre os recursos florestais influenciam a forma de condução da descentralização da gestão florestal. Observou-se que no estado do Pará o grande marco para a descentralização florestal foi a Lei de Gestão de Florestas Públicas. Em Mato Grosso, uma série de fatores influenciou o processo de descentralização da gestão florestal: as pressões internacionais para a redução do desmatamento; a ineficiência do órgão federal nas ações de fiscalização; a assinatura do Pacto Federativo de Gestão Ambiental Descentralizada e Compartilhada; e a realização da Operação Curupira, conduzida pela Polícia Federal. Como principais potencialidades do processo de descentralização do Estado do Pará destacam-se o desenvolvimento do sistema de concessão de florestas públicas no estado e o fortalecimento dos atores e organizações locais. As principais vulnerabilidades referem-se à situação de caos fundiário e à insuficiência da estrutura estadual para assumir as novas atribuições. No Estado de Mato Grosso, os obstáculos mais importantes dizem respeito ao fato de a gestão florestal estar sujeita a pressões políticas e a interesses financeiros de grupos ligados ao governo do estado. Entre as potencialidades ressaltam-se o maior investimento em sistemas de monitoramento e fiscalização e o estabelecimento de um quadro regulatório mais consistente. Em ambos os casos estudados, fica evidente a necessidade de maior participação da sociedade nos espaços de discussão e na tomada de decisões relacionadas aos recursos florestais. Além disso, deve-se assegurar uma melhor articulação entre as ações dos órgãos ambientais federais e estaduais responsáveis pela gestão florestal, estabelecendo-se bases de cooperação, coordenação e controle mútuo entre a União e os Estados visando à montagem de um adequado sistema de repartição das competências constitucionais e de acompanhamento da gestão florestal descentralizada.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Descentralização; Gestão Florestal; Mato Grosso; Pará; Sustentabilidade.

ABSTRACT

The Brazilian federal government has been responsible for policies that directly affect forestry in the Amazon. However, this situation has been changing since the establishment of technical cooperation agreements, between the federal environmental agency (Ibama) and state environmental agencies. Those agreements were aimed at decentralizing forestry management and represented a first step in devolving power to the states. Moreover, the 2006 Public Forest Management Law significantly reduced centralization by transferring some of Ibama's responsibilities over public forests to state governments. Mato Grosso and Pará were the first Amazon states to take responsibilities over Forest management. Those states account for most of the timber production in the region, and also are the ones with the highest deforestation rates in the Amazon. The objective of this study is to investigate how forest management decentralization has been unfolding in those states. That includes an analysis of the political factors that led governors to seek power over forest policies, as well as to the outcomes of the process. The results indicate that historical patterns of land use and occupation as well as economic interests over forestry resources affect decentralization. In Pará, the turning point for forest decentralization was the publication of the Public Forest Management Law. In Mato Grosso, a series of factors influenced the Forest decentralization process: international pressures to reduce deforestation; the inefficiency of federal land-use monitoring mechanisms; the signature of formal agreements to decentralize forestry management; and an extensive operation, conducted by Federal Police, to fight corruption in the forestry sector. Important outcomes of decentralization in Pará are the development of a forest concession system and the strengthening of local actors and organizations. The main shortcomings are the chaotic situation of land tenure and the state's lack of capabilities to take new responsibilities. In Mato Grosso, the state government has invested on a land cover change monitoring system and established a consistent regulatory framework. The greatest obstacle to decentralization is the fact that forestry management is subject to political pressures of powerful interest groups that support the governor. In both cases, the need for greater social participation in the discussions and decision-making process related to forest resources is evident. Furthermore, there is need for better coordination between the federal and the state environmental agencies responsible for forest management.

Keywords: Public Policies; Decentralization; Forestry Management; Mato Grosso; Pará; Sustainability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1. Pólos e zonas madeireiras do Estado do Pará em 2009.....	77
Figura 3.2: Áreas protegidas, assentamentos e propriedades e posses privadas em MT (2006).....	82
Figura 3.3: Evolução do desmatamento no Estado de Mato Grosso entre os anos de 1988 e 2009.	84
Figura 3.4: Área de agricultura e de pecuária em Mato Grosso, 2006/07.....	86
Figura 3.5: Área de agricultura e de pecuária em Mato Grosso, 2006/07.....	88
Figura 4.1: Áreas e objetivos estratégicos definidos no planejamento do IDEFLOR.	101
Figura 4.2: Florestas Públicas Estaduais legalmente aptas para concessão florestal em 2008/2009.....	107
Figura 5.1: Componentes do sistema de monitoramento e controle do desmatamento.	141

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1: Cobertura vegetal do Estado do Pará em 2009.....	72
Tabela 3.2: Proporção de Áreas Protegidas e especiais do Estado do Pará em 2009	72
Tabela 3.3: Situação fundiária do Estado do Pará em 2009.....	73
Tabela 3.4: Indicadores sociais e econômicos do Estado do Pará.....	73
Tabela 3.5: Taxas de Desflorestamento no Estado do Pará	74
Tabela 3.6: Principais pólos madeireiros do Pará em 2009	76
Tabela 3.7: Produção de madeira em tora e receita bruta da indústria madeireira em 2009	78
Tabela 3.8: Empregos diretos e indiretos gerados pela indústria madeireira em 2009.....	78
Tabela 3.9: Evolução do valor das exportações de madeira	79
Tabela 3.10: Cobertura vegetal do Estado de Mato Grosso em 2009	80
Tabela 3.11: Proporção de Áreas Protegidas e especiais do Estado de Mt em 2009	80
Tabela 3.12: Situação fundiária do Estado de Mato Grosso em 2009.....	81
Tabela 3.13: Dados sócio-econômicos do Estado de Mato Grosso	83
Tabela 3.14: Taxas de Desflorestamento no Estado do Mato Grosso.....	85
Tabela 3.15: Produção de madeira e receita bruta da indústria madeireira em 2009.....	88
Tabela 3.16: Empregos diretos e indiretos gerados pela indústria madeireira em 2009.....	89
Tabela 3.17: Principais polos madeireiros do Estado de Mato Grosso em 2009	89
Tabela 3.18: Evolução do valor das exportações de madeira	90
Tabela 3.19: Destino e venda de produtos florestais do Estado de MT.....	90
Tabela 4.1: Florestas Públicas da Amazônia identificadas no PAOF Federal	111
Tabela 4.2: Florestas Públicas do Estado do Pará.....	106

LISTA DE ABREVIATURAS

ACRIMAT	Associação dos Criadores de Mato Grosso
AD	Autorização de Desmate
AEF	Autorização de Exploração Florestal
AIMEX	Associação da Indústria Exportadora de Madeira do Estado do Pará
APEF	Associação Profissional dos Engenheiros Florestais do Pará
APROSOJA	Associação dos Produtores de Soja do Estado de Mato Grosso
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
AUTEF	Autorização de Exploração Florestal
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEFLOP	Cadastro Estadual de Florestas Públicas
CEPROF	Cadastro de Comercialização dos Produtos Florestais
CGFPU	Cadastro Geral de Florestas Públicas da União
CIPEM	Centro das Indústrias Produtoras e Exportadoras de Madeira do Estado de Mato Grosso
CNFP	Cadastro Nacional de Florestas Públicas
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COMEF	Comissão Estadual de Florestas (Pará)
COMEX	Comissão Estadual de Extrativismo (Pará)
CONAFLOP	Comissão Nacional de Florestas
CONSEMA	Conselho de Meio Ambiente (Mato Grosso)
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CTSF	Câmara Técnica Setorial de Florestas
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAMATO	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FEMA	Fundação Estadual de Meio Ambiente (Mato Grosso)
FEMAM	Fundo Estadual do Meio Ambiente
FES	Florestas Estaduais
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará
FIIPA	Federação das Indústrias do Estado do Pará
FIEMT	Federação das Indústrias no Estado de Mato Grosso

FLONA	Floresta Nacional
FLOTA	Floresta Estadual
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FORMAD	Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento
FPA	Florestas Públicas do TIPO A
FPB	Florestas Públicas do TIPO B
FPC	Florestas Públicas do TIPO C
FPF	Florestas Públicas Federais
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNDEFLO	Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal
FUNDEFLO	Fundo de Desenvolvimento Florestal
G-7	Grupo dos Sete
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
ICV	Instituto Centro de Vida
IDEFLO	Instituto de Desenvolvimento Florestal
IDESP	Instituto de Pesquisa Econômica, Social e Ambiental
IEB	Instituto Internacional de Educação do Brasil
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INTERMAT	Instituto de Terras de Mato Grosso
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
ISA	Instituto Socioambiental
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
LAR	Licença Ambiental Rural
LAU	Licença Ambiental Única
MMA	Ministério do Meio Ambiente

MPE	Ministério Público Estadual
MP	Ministério Público
MT	Mato Grosso
OEMA	Orgão Estadual de Meio Ambiente
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
PA	Pará
PAMFLOR	Programa de Apoio ao Manejo Florestal
PAOF	Plano Anual de Outorga Florestal
PEF	Plano de Exploração Florestal
PGAI	Projeto de Gestão Ambiental Integrado
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Polícia Militar Ambiental
PMFS	Plano de Manejo Florestal Sustentável
PNF	Programa Nacional de Florestas
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMA I e II	Programa Nacional de Meio Ambiente I e II
PPA	Plano Plurianual
PPG-7	Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PRODEAGRO	Programa de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso
RESEX	Reserva Extrativista
RI	Região de Integração
Rio-92	Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
RL	Reserva Legal
SAD	Sistema de Alerta do Desmatamento
SAGRI	Secretaria de Estado de Agricultura
SECTAM	Secretaria Executiva de Ciência Tecnologia e Meio Ambiente do Estado do Pará
SEDECT	Secretaria de Ciência, Desenvolvimento e Tecnologia
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente
SEMAM	Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SIMLAM	Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental
SINIMA	Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente

SISCOM	Sistema Compartilhado de Licenciamento em Propriedade Rural
SISFLORA	Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais
SLAPR	Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
SUDEPE	Superintendência da Pesca
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TC	Termo de Compromisso
TI	Terra Indígena
UC	Unidade de Conservação
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
WWF-Brasil	Fundo Mundial para a Natureza
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico
ZSEE	Zoneamento Sócio-Econômico Ecológico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 REFORMA DO ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICA AMBIENTAL	16
1.1 REFORMA DO ESTADO	16
1.2 BASES TEÓRICAS E IDEOLÓGICAS DA DESCENTRALIZAÇÃO	21
1.3 DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL	33
1.4 DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA	38
2 DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS FLORESTAIS	43
2.1 EXPERIÊNCIAS COM A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS FLORESTAIS EM PAÍSES TROPICAIS	44
2.2 A DESCENTRALIZAÇÃO FLORESTAL NO BRASIL	52
2.2.1 <i>Marco legal para a gestão florestal descentralizada no Brasil</i>	57
2.2.2 <i>Pactos Federativos e Acordos de Cooperação Técnica para a Gestão Florestal Compartilhada</i>	58
2.2.3 <i>A Lei de Gestão de Florestas Públicas</i>	61
2.2.4 <i>Instituições relacionadas à gestão florestal no Brasil</i>	68
3 CARACTERIZAÇÃO DAS ÁREAS DE ESTUDO	71
3.1 O ESTADO DO PARÁ	71
3.1.1 <i>Caracterização do Setor Florestal do Estado do Pará</i>	74
3.2 O ESTADO DE MATO GROSSO	79
3.2.1 <i>Caracterização do Setor Florestal no Estado de Mato Grosso</i>	87
4 DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA FLORESTAL NO ESTADO DO PARÁ	92
4.1 HISTÓRICO DA DESCENTRALIZAÇÃO FLORESTAL NO ESTADO DO PARÁ	92
4.2 A GESTÃO FLORESTAL NO ESTADO DO PARÁ APÓS A DESCENTRALIZAÇÃO	97
4.2.1 <i>Órgãos e instâncias estaduais relacionados à gestão florestal no Estado do PA</i>	100
4.2.2 <i>Principais instrumentos estaduais relacionados à gestão florestal no Estado do PA</i>	104
4.2.3 <i>Controle, Monitoramento e Fiscalização Florestal</i>	114
4.2.4 <i>Transparência da Gestão Florestal no Estado do Pará</i>	116
4.3 DESCENTRALIZAÇÃO NO PARÁ: CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
5 DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA FLORESTAL NO ESTADO DE MATO GROSSO	120
5.1 HISTÓRICO DA DESCENTRALIZAÇÃO FLORESTAL EM MATO GROSSO	120
5.2 A GESTÃO FLORESTAL NO ESTADO DE MT APÓS A DESCENTRALIZAÇÃO	130
5.2.1 <i>Órgãos e instâncias estaduais relacionados à gestão florestal no Estado de MT</i>	131
5.2.2 <i>Principais programas estaduais relacionados à gestão florestal no Estado de MT</i>	132
5.2.3 <i>Controle, Monitoramento e Fiscalização Florestal</i>	141
5.2.4 <i>Transparência da Gestão Florestal no Estado de Mato Grosso</i>	144
5.3 DESCENTRALIZAÇÃO NO MATO GROSSO: CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
CONCLUSÕES	148
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	154
ANEXOS	165

INTRODUÇÃO

O papel do Estado e as funções por ele assumidas passam por constantes modificações à medida que emergem novos atores sociais, ideologias ganham ou perdem força e novos temas surgem na agenda política. Desde o final do século XX, temas ambientais vêm ganhando importância crescente na agenda de sociedades democráticas. Ao mesmo tempo, sistemas de governo menos centralizados, mais flexíveis e com maior participação da sociedade civil despontam como alternativas aos modelos centralizados, tidos por alguns críticos como ineficientes e por outros como pouco democráticos.

A descentralização é aqui definida como o processo de transferência de autoridade e responsabilidade do governo central aos níveis mais baixos da hierarquia político-administrativa e territorial e/ou para comunidades locais (CROOK; MANOR, 1998 *apud* LARSON, 2004; AGRAWAL; RIBOT, 1999 *apud* LARSON, 2004) surgindo como forma de implementação das políticas públicas. Gregersen *et. al.* (2004), especificam que mais de 60 países experimentam atualmente alguma forma de descentralização política. Para tanto, há um relevante incentivo quanto à elaboração de teorias e à avaliação de práticas de descentralização.

De acordo com Toni (2006), diversos estudiosos de políticas públicas e da gestão de recursos naturais defendem que a descentralização é um potencial instrumento de democratização de decisões e de eficiência das ações públicas. Entre os aspectos positivos da descentralização lembrados por alguns estudiosos estão que o sistema descentralizado freqüentemente leva a formas mais sustentáveis, eqüitativas e participativas de uso dos recursos e que as decisões são tomadas localmente e por aqueles que farão o monitoramento, a fiscalização e a implementação das políticas (CONYERS, 1990). Alguns autores defendem ainda que descentralização significa também distribuição mais eqüitativa dos benefícios dos recursos florestais, pois as comunidades e os governos locais tornam-se mais capazes de assegurar maior porção das rendas oriundas da extração de madeira e outros produtos florestais (ASCHER, 1995; OSTROM, 1990).

Por outro lado, a descentralização da gestão dos recursos florestais recebe várias críticas. Um dos argumentos recorrentes contra as políticas florestais descentralizadas baseia-se na convicção de que as comunidades não têm o controle completo sobre as florestas. Uma outra crítica é que faltam habilidades técnicas essenciais, treinamento e informação técnica aos usuários locais. Em alguns casos, as elites locais são fortes e os

grupos tradicionais têm sido incapazes de se organizar, pois a descentralização fortalece, às vezes, as relações de poder preexistentes, em lugar de promover processos de decisão democráticos (UTTING, 1993; JACKSON, 1994; TONI e KAIMOWITZ, 2003). Assim, os interesses e projetos políticos dos grupos governantes e dominantes no cenário político-econômico de uma região que toma para si a responsabilidade de gestão dos recursos naturais certamente influenciarão a forma como tais recursos serão aproveitados e como os benefícios serão distribuídos, ou seja, poderão determinar os rumos e os resultados do processo.

No Brasil, o processo de descentralização vem despontando desde a década de 1990. Na área ambiental, a Constituição Federal de 1988 deu um importante passo, destinando ao meio ambiente um artigo e abrindo espaço para a formulação de uma das mais avançadas legislações ambientais. O novo pacto federativo anunciado pela Constituição privilegiou o fortalecimento municipal por meio da descentralização administrativa, política e fiscal, bem como estabeleceu a repartição de competências e a previsão do direito ao meio ambiente (SCARDUA; BURSZTYN, 2003).

Nesse sentido, no Brasil e no mundo, o manejo dos recursos florestais e a definição e regulamentação de mecanismos utilizados pelo setor público e privado para utilização e conservação desses recursos constituem-se como grandes desafios da gestão florestal atual. Há o incentivo ao desenvolvimento de novos arranjos institucionais e de uma nova conjuntura nas relações de poder entre os governos e as organizações locais, além de impactos diferenciados sobre os recursos e o bem-estar das comunidades. Por isso, torna-se necessária a compreensão do contexto que envolve o processo de descentralização nas mais diversas experiências, dos diferentes interesses políticos e econômicos sobre os recursos, das condições que favorecem a participação social, do papel das instituições e atores que influenciam a tomada de decisões políticas, bem como dos instrumentos de gestão florestal adotados localmente.

Recentemente, de modo semelhante ao que ocorre em outras áreas de políticas públicas, notadamente saúde e educação, teve início um processo de descentralização de poderes e competências na área ambiental. Diferentemente de outras áreas, contudo, a descentralização de recursos naturais vem ocorrendo principalmente por iniciativa dos governos estaduais. Dadas as peculiaridades da legislação ambiental brasileira, no que se refere à especificação de competências e aos poderes concorrentes sobre a legislação ambiental, os governos estaduais podem tomar algumas decisões político-administrativas:

1) se querem ou não proceder à descentralização, 2) sobre quais instrumentos de políticas públicas haverá controle, e 3) sobre quais tipos de recursos naturais a gestão incidirá.

É nesse contexto que surge a principal preocupação deste trabalho, com vistas a investigar como os processos de descentralização da gestão florestal vem ocorrendo no país.

A escolha pela Amazônia justifica-se pelo grande potencial florestal da região e pela diversidade de conflitos e interesses político-econômicos sobre seus recursos naturais. Assim, à pluralidade da natureza associa-se a diversidade social e cultural, e ainda, a diversidade de visões políticas. As tendências mundiais de conservação do meio ambiente fortalecem as políticas e mecanismos de aproveitamento das oportunidades de valorização da biodiversidade, de prestação de serviços ambientais, de uso e manejo sustentável de seus recursos naturais. Por outro lado, a exploração imediata e inadequada dos recursos naturais, o avanço da fronteira agrícola, o desflorestamento, estimulados pela escassez de fiscalização e monitoramento, pelos baixos preços da terra, pela deficiência da infraestrutura de transporte e comunicação e pela falta de mercado a produtos locais, dificultam a gestão sustentável da região.

Muller e Bustamante (2002) afirmam que a velocidade e a amplitude das mudanças verificadas na Amazônia, última fronteira de recursos naturais e importante região prestadora de serviços ambientais e sociais ao planeta, continuam sendo uma preocupação para toda a sociedade. Muito embora seja extremamente positivo que a taxa de desmatamento na Amazônia venha decrescendo, o fato é que o acumulado de áreas desmatadas atingiu 732 mil km² em 2008, o correspondente a quase 15% da área total da região (BRASIL, 2008).

A opção por pesquisar os estados do Pará e de Mato Grosso neste estudo comparativo deve-se a três fatores primordiais. Em primeiro lugar, pelo fato de que ambos os estados têm grande potencial florestal e altas taxas de desmatamento anual. Em segundo lugar, os governos desses estados, ainda que em estágios diferentes, foram os primeiros a iniciarem processos de descentralização das políticas florestais. E, finalmente, esses governos, no período estudado, representavam projetos políticos distintos, ao menos em princípio: enquanto o governo paraense se apresenta como progressista e defensor dos interesses das camadas mais pobres da população rural, o governo mato-grossense identifica-se com os interesses do agronegócio. Tal diferença de projetos políticos pode

explicar a trajetória que cada estado tomou no processo de descentralização das políticas florestais.

Este estudo teve como objetivo geral, portanto, investigar como o processo de descentralização da gestão florestal tem sido implementado nos estados do Pará e de Mato Grosso. Os objetivos específicos foram:

1. Fazer um estudo bibliográfico sobre as diversas experiências de descentralização de políticas de gestão de recursos florestais;
2. Descrever como tem se dado o processo brasileiro de descentralização de políticas ambientais e florestais, enfatizando o marco normativo e as experiências de transferências de poderes e responsabilidades;
3. Descrever e comparar o processo de descentralização da gestão florestal nos estados do Pará e de Mato Grosso;
4. Discutir os estímulos, potencialidades e vulnerabilidades do processo de descentralização na gestão dos recursos florestais nos estado do Pará e de Mato Grosso.

Para o alcance dos objetivos dessa pesquisa fez-se uso de dados secundários e realizou-se uma revisão da principal bibliografia pertinente aos temas tratados. Além disso, para os estudos de caso foram realizadas 06 entrevistas semi-estruturadas com representantes do órgão ambiental federal e dos órgãos estaduais de meio ambiente, representantes da sociedade civil envolvidos com a gestão florestal nos Estados de estudo (Instituto Centro e Vida – ICV e Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM) e Ministério Público dos Estado de Mato Grosso. Em função de que o trabalho se concentra na perspectiva desses atores e, portanto, a maior parte dos dados são descritivos, as análises que subsidiaram os resultados e discussões apresentados são eminentemente qualitativas.

O trabalho está estruturado em 5 capítulos. O primeiro capítulo faz uma breve revisão teórica sobre a reforma do Estado e sobre as bases ideológicas da descentralização, além de apresentar uma breve descrição do processo de descentralização no Brasil e da política ambiental brasileira.

O capítulo 2 trata da descentralização de políticas florestais. Primeiramente, são apresentadas diversas experiências mundiais na descentralização de políticas florestais com o intuito de trazer elementos à análise e reflexão do objeto dessa pesquisa. Em seguida é descrito o processo de descentralização florestal no Brasil, a partir da apresentação do marco legal para a descentralização. Nesse capítulo são discutidos os Pactos Federativos de Gestão Florestal Descentralizada e Compartilhada e a Lei de Gestão de Florestas Públicas, e as instituições federais relacionadas à gestão florestal.

O capítulo 3 traz a caracterização das áreas de estudo, descrevendo os Estados do Pará e de Mato Grosso segundo o uso e a forma de ocupação do território. Além disso, é feita uma descrição do setor florestal de ambos os estados visando fornecer informações relevantes sobre os recursos florestais e sobre a situação da gestão florestal antes e depois do processo de descentralização.

Nos capítulos 4 e 5, são discutidos os processos de descentralização florestal no Estado do Pará e de Mato Grosso, respectivamente, sendo apresentadas as características da gestão florestal estadual, incluindo os principais órgãos, instâncias, instrumentos e ações adotados pelo governo estadual após a descentralização com o objetivo de investigar e compreender os estímulos, potencialidades e vulnerabilidades desse processo nos estados em questão.

1 REFORMA DO ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICA AMBIENTAL

O contexto atual pode assim ser classificado como uma era de descentralização, pois a roda da história pende para a descentralização (ARRETCHE, 1996).

1.1 REFORMA DO ESTADO

De acordo com Gramsci (2001, p. 1584) o Estado é entendido como “*organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à máxima expansão do próprio grupo*”. Assim, compreende-se o Estado como uma ordenação, por meio de um poder soberano institucionalizado, que tem por fim a regulamentação das relações sociais entre os membros de uma determinada população sobre um dado território.

A visão geral do Estado passa por um contínuo processo de transformação e sua compreensão está intrinsecamente ligada à natureza humana e às relações sociais estabelecidas. Neste sentido, mudanças sociais, políticas, econômicas, culturais vão alterando seu significado e funções conforme novas conjunturas se apresentem.

O fim do século XX foi marcado por transformações profundas no papel do Estado. O modelo centralizador e protecionista entra em crise, levando a um recuo do Estado em seu papel de comando e controle e abrindo espaço para a atuação do mercado. No centro da atual discussão da crise do estado, está a questão do fim do Estado Providência (ROSANVALLON, 1997) ou do *Welfare State* (PIERSON, 1998), que cria um cenário favorável para a expansão dos ideais liberais. A partir desse momento, começam a surgir críticas mais contundentes ao Estado com relação à sua eficácia em atender às demandas da sociedade, além de novas teorias e conceitos de Estado, como o liberalismo clássico e o neoliberalismo. Esses modelos defendem a redução da intervenção governamental, valorizando o papel do mercado.

Com a crise do Estado-Nação a expansão dos ideais neoliberais ganhou força, sobretudo a partir de 1980, quando se defende a redução da interferência do Estado na economia e a livre atuação do mercado como força motriz do desenvolvimento econômico. Nesse contexto, processos como a privatização e a desregulamentação tornaram-se instrumentos fundamentais para a promoção de uma reestruturação econômica (GONÇALVES, 2004).

No entanto, a implementação dessa lógica neoliberal, sem a consolidação de um aparato institucional adequado, tem apresentado como conseqüências a redução ou perda

da capacidade gerencial do Estado e poucos avanços nas áreas social, política e ambiental. O que se percebe atualmente é que os ganhos econômicos eventualmente obtidos ao longo desse processo de modernização não têm sido capazes de gerar benefícios distributivos de longo prazo.

Dessa maneira, as imperfeições e desigualdades causadas pela regulação do mercado e pela lógica do Estado mínimo mostraram a necessidade de uma discussão acerca da reforma estatal. Segundo Jacobi (2000), o neoliberalismo atingiu seus objetivos do ponto de vista ideológico e político, ao desqualificar o papel do Estado e defender o Estado mínimo, desprezando para tanto, a dimensão social. A gradual erosão dos direitos sociais, bem como a desregulamentação e redução dos fundos públicos foram conseqüências deste processo.

Segundo Gonçalves (2004) decidir entre o Estado intervencionista ou o neoliberal é uma questão complexa que demanda a análise de variáveis como as condições sociais, econômicas e institucionais históricas. Para o autor, a simples desqualificação do Estado não é parâmetro para sua reforma.

Przeworski (1996) afirma que o Estado tem um papel relevante a desempenhar:

O objetivo da reforma do Estado deve ser construir instituições que ao mesmo tempo permitam aos governos cumprir seu papel e os impeçam de abusar de seu poder (PRZEWORSKI,1996, p.22).

Além da necessidade de reforma do Estado, deve-se destacar a importância da existência de instituições adequadamente estruturadas, tendo em vista que tais organismos intermedeiam e organizam as relações políticas, econômicas, sociais e ambientais.

Para North (2003), as nações prosperam quando há instituições fortes. Segundo o autor, esta questão é mais relevante do que a abundância de recursos naturais, o clima favorável ou a agricultura, sendo o atraso institucional fator determinante para o retardo do processo desenvolvimentista de um país.

As instituições de um país são a síntese das crenças de seu povo. Repare que aqui não estamos falando só de religião, mas de crenças construídas no passado remoto das nações, produto da experiência dos homens em diferentes climas e ambientes. As instituições são a expressão concreta da mentalidade das pessoas” (NORTH, 2003, p.14).

Para Putnam (1993), o contexto social e histórico de uma determinada sociedade condicionam profundamente a forma efetiva de funcionamento das instituições. Ou seja,

ainda que se obtenha êxito na construção de instituições democráticas, comportamentos e práticas antigas enraizados na cultura política de uma sociedade interferem no processo e podem ser um fator limitador na busca dos ideais democráticos.

Gonçalves (2004) afirma que as políticas públicas não são afetadas apenas por competições racionais, conforme preceitua a teoria clássica, mas também, pela estrutura institucional dentro das quais as políticas se desenvolvem. Neste sentido, a democracia e a implementação de políticas públicas além de depender das condições econômicas e sociais, depende ainda da estrutura e dos arranjos institucionais. Ainda segundo a autora, os interesses individuais e os anseios dos atores políticos seriam menos importantes do que as tradições históricas interpretadas segundo um complexo de regras.

Segundo Egler (1998), esse argumento baseia-se na idéia de que os processos históricos são eficientes, sugerindo que a história se desloque rapidamente para um resultado único, conforme o ambiente institucional. Dessa maneira, tanto as instituições ainda existentes quanto as regras institucionais vigentes, refletiriam soluções adequadas para um determinado problema, ou seja, a competição por recursos proporcionaria a identificação de regras e modelos institucionais otimizados.

Entretanto, March e Olsen (1989) salientam que a continuidade de regras e modelos não implica necessariamente a eficiência dos mesmos. Também destacam que as instituições podem ou não fracassar caso não se adaptem à nova configuração social e política. Em algumas ocasiões, existe a necessidade de um longo período para que o ajuste se processe. Nesse ínterim, regras e estruturas ineficientes podem prolongar-se.

Egler (1998) salienta que as principais dificuldades em se proceder às mudanças intencionais das instituições políticas referem-se à complexidade das instituições e à dificuldade de se conciliar as demandas das organizações e dos indivíduos, às vezes não coincidentes. Para o autor, as mudanças ocorrem gradualmente dentro de um contexto dinâmico contínuo e incerto, indissociável de mudanças sociais, tecnológicas e culturais.

Nessa arena de disputas, as instituições políticas desenvolvem e redefinem objetivos concomitantemente à tomada de decisões e à adaptação às pressões do ambiente. Durante esse processo, as pretensões iniciais podem se perder. Além disso, a atuação das instituições políticas algumas vezes atende aos interesses e objetivos de atores com maior poder de influência, ainda que sob o pretexto de atender causas sociais e questões ambientais. Em certos casos, os interesses privados daqueles que influenciam e

transformam de fato as instituições, podem ser coincidentes com objetivos sociais mais abrangentes que venham a produzir resultados socialmente eficientes (EGLER, 1998), ambientalmente corretos e mais democráticos.

Segundo Howlett e Ramesh (1995), há que se considerar ainda a forma de organização do Estado, uma vez que isso afeta a capacidade de implementar as políticas. Para os autores, autonomia e capacidade são os elementos que estabelecem esse nível de habilidade. As instituições responsáveis pela elaboração e implementação de políticas, especialmente no caso de governos democráticos, podem prejudicar o bem-estar social ao ceder a pressões de grupos determinados. Dessa maneira, as instituições governamentais têm a capacidade de fortalecer ou enfraquecer a capacidade política do Estado, bem como seus efeitos no comportamento dos atores no processo político (GONÇALVES, 2004).

Para enfrentar este problema, deve-se não apenas ratificar os processos democráticos, mas avançar na redefinição das relações entre a sociedade e o Estado. Para Przeworski (1996), a democracia é o sistema que concede direitos aos indivíduos, mas este sistema não necessariamente compreende mecanismos que, automaticamente, criam condições sociais e econômicas para o efetivo exercício desses direitos. Conforme o autor, a ampla e efetiva participação, fundamentada em melhor distribuição dos recursos, faz-se necessária para que o sistema político possa funcionar. Além disso, a avaliação e o monitoramento das instituições que elaboram e implementam políticas, bem como o poder de compensá-los e penalizá-los são procedimentos essenciais.

De acordo com Castells (1998), o setor público continua a ser o agente central de intervenção estratégica nos processos econômicos, uma vez que as estruturas regulatórias e institucionais permanecem como instrumentos necessários para que os demais agentes econômicos possam exercer papel mais ativo no sistema conforme seus interesses e objetivos. Cabe salientar, entretanto, a necessidade de se redefinir o papel do Estado em suas ações, responsabilidades e participações, diferente das antigas instituições dominantes baseadas no capitalismo industrial cuja soberania era, sobretudo nos países em desenvolvimento, inquestionável em quase todos os aspectos (GONÇALVES, 2004).

Não há que se discutir a necessidade da existência do Estado, e sim, a redefinição de novas formas de ação e participação estatal. Para Bursztyn (1994), a própria sobrevivência do liberalismo depende da existência de um Estado participativo e eficiente. No entanto, a eficiência e a qualidade da intervenção do Estado estão intrinsecamente ligadas à eficiência e à qualidade da democracia. Tais características serão alcançadas a partir da construção

de instituições adequadas, dando condições para que o governo tenha capacidade de gestão e para que a sociedade efetive seus objetivos comuns e controle as ações públicas (PRZEWORSKI,1996).

Santana (1996) afirma que o modelo de desenvolvimento econômico planejado a partir de uma lógica global, centralizador de políticas e recursos, provou sua falência e insustentabilidade apresentando resultados negativos como a concentração da renda, a exclusão social, o atraso político, a falta de autonomia, as desigualdades regionais, a degradação do meio ambiente. Esse modelo caracterizava-se ainda pela presença de um Estado autoritário, paternalista e burocrático que se legitimava perante a sociedade por meio do nepotismo, do favoritismo e da corrupção.

O autor salienta que o próprio cenário mundial de reestruturação da economia, do processo de globalização e fragmentação dos territórios impõe aos governantes locais ações estratégicas de desenvolvimento econômico e social. Santana (1996) constata ainda que o caminho percorrido na busca do desenvolvimento local, independente de posturas ideológicas, é encontrar alternativas dentro da própria localidade, valorizando os recursos da região e estimulando as iniciativas surgidas localmente.

Dessa maneira, as propostas de maior autonomia dos governos locais e, conseqüentemente, de descentralização das políticas públicas, passam a ser defendidas tanto pelos seguidores do projeto neoliberal como pelos seguidores do projeto democrático popular. Segundo Thuault (2009), os mitos sobre os quais se apóia a descentralização podem se encontrar de vários lados da cena política: para as tendências esquerdistas, significa uma viabilização da participação do cidadão, enquanto para os adeptos do liberalismo é o fim de um Estado excessivamente invasivo. A descentralização, portanto, acaba sendo consensual (THUAULT, 2009).

Conforme Santana (1996), parece haver uma convergência também entre essas duas correntes de que está definitivamente esgotado o modelo do Estado centralizador e provedor, e que caberá às esferas subnacionais tomar iniciativas na área de governo. Arretche (1996) também compartilha dessa opinião ao afirmar que na década de 80 ocorreram reformas de tipo descentralizador em diversos países, quando:

Ocorreu uma significativa convergência de opiniões, na qual correntes à direita e à esquerda do espectro político impingiram a esse tipo de reforma um lugar de destaque nos processos de reforma do Estado, dadas suas esperadas potencialidades no campo da democratização das relações

públicas e no campo da eficiência e eficácia da gestão pública (ARRETCHE, 1996, p.44).

Segundo Arretche (1996, pg. 44), “o debate sobre a reforma do Estado tem certamente na descentralização um de seus pontos centrais”. Dessa forma, conhecer as bases de sustentação da descentralização, assim como suas motivações e objetivos, auxiliará na compreensão do contexto atual de reforma do Estado e de descentralização das políticas públicas, inclusive aquelas relacionadas aos recursos florestais, foco desta pesquisa.

1.2 BASES TEÓRICAS E IDEOLÓGICAS DA DESCENTRALIZAÇÃO

A partir da década de 1970, após a crise do petróleo, o modelo do Estado passa por profundas transformações. A abertura econômica e a liberalização do Estado de suas antigas funções surgem como solução para a crise. Assim, o Estado seria mais leve, menos onerado, e com mínima interferência nacional no mercado a fim de assegurar a continuidade do capitalismo democrático e liberal (AZEVEDO *et. al.*, 2009).

Observa-se a partir de então a emergência de um novo conjunto de relações sociais de governança e de novas distribuições funcionais e hierárquicas de responsabilidades (DALE, 2002 *apud* BALL, 2004). Essa nova configuração surge das mudanças nos papéis do Estado, do capital, das instituições do setor público e dos cidadãos e nas suas relações entre si. Neste sentido, no cerne desse processo estão as transformações referentes às atividades do setor público, “(...) do Estado como provedor para o Estado como regulador, estabelecendo as condições sob as quais vários mercados internos são autorizados a operar, e o Estado como auditor avaliando seus resultados” (SCOTT, 1995, p. 80 *apud* BALL, 2004).

Azevedo *et. al.* (2009) sublinham que os equívocos entre desestatização e desregulação são muitos, uma vez que ao privatizar bens e serviços importantes à sociedade, o Estado deve estar preparado para regular essas ações a fim de garantir a qualidade e a equidade dos serviços prestados.

Castells (1999) afirma que com a reforma do Estado, o Poder Público passa a assumir um papel de regulador, cabendo a ele regular as relações entre os diferentes agentes do sistema social. Na procura desse equilíbrio da regulação, o papel do Estado se concentrou no manejo e na coordenação das redes que compõem a sociedade.

Para Bresser Pereira (1998) ainda que a reforma do Estado aponte na direção da redução da regulação, não se pode pensar na sua eliminação. “*Em muitas áreas, o Estado continua tendo um papel regulador significativo, como no caso do comércio exterior e controle ambiental*” (p.7). Ainda segundo o autor, o novo Estado, que emerge no século XXI, deve ser um Estado menor, porém mais forte, com maior governabilidade e governança; um Estado mais incentivador do que propriamente executor, menos protetor da economia nacional e mais estimulador da competitividade internacional. Seria o *Estado Social-Liberal*: social, pois continuará protegendo direitos sociais e promovendo o desenvolvimento econômico; liberal, porque utilizará mais controles de mercado do que administrativos e realizará suas atividades sociais e científicas principalmente por meio de instituições públicas não estatais.

Atualmente, diversos modelos de reforma dos Estados estão em desenvolvimento. O Estado em rede, promovido pela descentralização e, assim, pelo princípio da subsidiariedade da gestão, é uma das possibilidades que se apresentam no cenário mundial (AZEVEDO *et. al.*, 2009). Para Castells (1998), verificou-se a transformação do Estado de sujeito soberano para ator estratégico dentro de uma soberania sistematicamente compartilhada. O Poder Público passa a assumir um papel de regulador das relações entre os diferentes agentes do sistema social. Conforme o autor, a nova forma de atuação do Estado se destaca por compartilhar a autoridade ao longo de uma rede de instituições, onde a gestão política promove a gestão cotidiana da tensão entre o local e o global.

A subsidiariedade significa que “*aquilo que puder ser feito por uma entidade menor não deve ser atribuído a uma entidade maior*” (MONTORO, 1995, p.59). Nos princípios da subsidiariedade devem estar presentes a legitimação e a possibilidade de os entes federados exercerem o pleno poder para lidar com as políticas públicas objeto de ação de suas competências. Segundo Scardua (2003) a subsidiariedade se constitui como um dos três princípios básicos que norteiam o sistema federativo, quais sejam: autonomia, subsidiariedade e interdependência.

Na definição de Jordan (2000) o princípio da subsidiariedade é um princípio do governo federal segundo o qual determinada ação deve ser tomada no nível mais descentralizado desde que seja consistente com uma ação efetiva. Em outras palavras, é um termo usado para alocar poder entre diferentes níveis de governo. Este princípio permite a transferência de responsabilidades executivas do Estado para a própria sociedade e para empresas em tudo aquilo que o Estado não seja necessário como executor direto. Isto

significa que o princípio de subsidiariedade é aquele que norteia o processo de descentralização (AZEVEDO *et. al.* 2009).

A descentralização envolve a transferência de autoridade e as respectivas competências legais e administrativas para outra instância de governo, seja em nível estadual ou municipal (AZEVEDO & SCARDUA, 2006). Castells (1998) argumenta que é essencial promover uma ampla descentralização em que se transfira poder e recursos aos níveis mais próximos dos cidadãos e seus problemas. A descentralização, no contexto de um Estado que vem perdendo sua legitimidade pelas dificuldades em atender às demandas sociais e em promover o desenvolvimento econômico, surge como potencial instrumento para reaver o poder de governabilidade (AZEVEDO *et. al.* 2009).

Alguns estudiosos definem a descentralização como a transferência de autoridade e responsabilidade do governo central aos níveis mais baixos de hierarquia político-administrativa e territorial e/ou para comunidades locais e/ou *stakeholders* (CROOK; MANOR, 1998 *apud* LARSON, 2004; AGRAWAL; RIBOT, 1999 *apud* LARSON, 2004). Desta maneira, pretende-se com a descentralização que governos subnacionais e/ou comunidades locais tomem decisões e executem ações relacionadas às atribuições designadas por uma lei maior, relativas à sua jurisdição. Há o compartilhamento de responsabilidades e autoridades entre governo central e os governos estaduais ou locais em algumas questões. Os poderes são distribuídos entre os diferentes níveis, de forma regulamentada (GODOY e ALVES, 2006).

De acordo com Arretche (1996, p. 48):

A centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central etc.) e descentralização como o deslocamento desses recursos do “centro” para outras entidades específicas (os entes descentralizados). Segundo a autora, a primeira tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política. Entretanto, não há uma garantia prévia, intrínseca ao mecanismo da descentralização, de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação.

Dessa forma, deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo “centro”, mas, conforme sublinha a autora, pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema.

Silva e Costa (1995 *apud* Scardua 2003) assinalam que os processos de descentralização têm sido caracterizados, em vários países, como um esforço de reforma

administrativa do aparato estatal, que são determinados por novas condições econômicas, políticas e sociais experimentadas pelo capitalismo internacional em sua atual etapa de desenvolvimento.

Nesse sentido, os autores enfatizam dois paradigmas nos quais está assentada a descentralização: o primeiro - hegemônico no plano político-ideológico e constante do receituário de organismos internacionais de promoção do desenvolvimento e de regulação econômico financeira – caminha no sentido da devolução, à sociedade organizada, de recursos e de mecanismo de coordenação e controle ainda nas mãos do Estado, que passam a ser regulados preponderantemente pelo mercado. A descentralização resultante é considerada diferenciadora, seletiva e fragmentada.

O segundo paradigma – que se mira em experiências bem sucedidas de países da comunidade europeia – enfatiza a reestruturação política, econômico-social e espacial dos Estados-nações, conduzida de forma dinâmica, menos autárquica e mais cooperativa, com a esfera pública concentrando-se nas funções de planejamento estratégico, regulação articulada ao mercado e promoção do desenvolvimento social. Dessa forma, a descentralização resultante assume um caráter integrador e equalizador.

Azevedo *et. al.* (2009) destacam que o processo de descentralização está atrelado a outros aspectos, como capacidade institucional e administrativa local, controle social, mecanismos de flexibilização, bem como à necessidade de gestão compartilhada com outras instâncias e esferas do governo.

Godard (1997) argumenta que a descentralização deve ser entendida como o estabelecimento de novas relações entre os diversos níveis, limitando-se as zonas de responsabilidade exclusiva e ampliando-se as de responsabilidade conjunta. Além disso, a cooperação entre os níveis deve sempre existir, ainda que cada um tenha uma função determinada a ser desenvolvida.

As definições de descentralização, em geral, envolvem a transferência intencional de poderes e competências dentro e entre as diferentes esferas do sistema político formalmente constituído, abrangendo três variáveis: desconcentração ou descentralização administrativa, descentralização fiscal e descentralização democrática ou devolução. Rondinelli *et. al.* (1989), Larson (2004), Gregersen *et. al.* (2004), Ferguson e Chandrasekharan (2004) e Ribot (2002) distinguem a descentralização administrativa da descentralização democrática.

A *descentralização administrativa* poderá variar ainda de acordo com o nível de transferência de autoridade e responsabilidade, configurando-se em desconcentração ou delegação. A *desconcentração* ocorre quando há transferência de funções do governo central aos governos estadual e/ou local, delegadas e sob a proteção das decisões do governo central.

Na desconcentração, não há transferência de autoridade entre os níveis de governo, mas sim, de responsabilidades sobre determinados assuntos e funções, mantendo-se desta forma, a hierarquia entre os níveis e, ainda, impossibilitando o aumento da participação social nas decisões governamentais. Quando a transferência de responsabilidade de funções específicas acontece para outros níveis ou organizações governamentais ou determinadas entidades semi-autônomas, ou seja, que respondem ao governo central, mas não são totalmente controladas por ele, configurar-se-á a *delegação*.

A *descentralização democrática*, de maneira semelhante à devolução, é a transferência de autoridade do governo central aos outros níveis governamentais ou a organizações e/ou comunidades locais, os quais possuem relativa autonomia para decidir e administrar os recursos de acordo com suas prioridades, limites geográficos, e termos estabelecidos pela legislação. Ademais, a descentralização democrática implica descentralização financeira, em que os diferentes níveis adquirem autoridade para gerar taxas e rendas e reter recursos financeiros a fim de implementar as suas competências. Vale ressaltar que na prática estas categorias de análise não são tão estanques e delimitadas, possibilitando a ocorrência de diferentes formas de descentralização dentro de um mesmo contexto setorial, local, regional.

De acordo com Toni e Kaimowitz (2003, p. 33) “*desconcentração ou descentralização administrativa é simplesmente a dispersão geográfica das agências e funcionários do governo central*”. Para os autores, por meio deste processo, os órgãos centrais aumentam sua capilaridade social sem dividir ou compartilhar seu poder de decisão. Descentralização fiscal “*é a transferência de poder de decisões financeiras e orçamentárias de esferas superiores para esferas inferiores do poder*”. Segundo os autores, ambos os processos estão sujeitos à baixa participação local no processo decisório e à falta de controle social sobre os agentes públicos. Já a descentralização democrática ou devolução é definida pelos autores como “*transferência de recursos, poderes e responsabilidades para esferas mais baixas de poder*”.

Sendo assim, a diferença entre descentralização e desconcentração consiste na forma como é realizada a transferência de responsabilidade de atividades, programas e projetos. Na desconcentração, o executor não possui poder ou autonomia decisória, enquanto que na descentralização, existe a transferência de responsabilidades e poderes.

Buarque (1999) ainda distingue o processo de descentralização, segundo o agente que recebe as responsabilidades, em duas formas diferentes e complementares:

1) Descentralização Estado-Estado: quando há transferência de funções e responsabilidades de gestão interna ao setor público entre instâncias espacialmente diferenciadas, da geral para a local, incluindo a transferência de funções e responsabilidades da União para Estados e municípios; de Estados para municípios; e a transferência de responsabilidade dentro da mesma instância para suas unidades descentralizadas no espaço.

2) Descentralização Estado-Sociedade: caracterizada pela democratização da gestão e transferência para a sociedade da capacidade de decisão e execução de atividades, de gestão de recursos e prestação de serviços, que anteriormente estavam restritas ou concentradas nas estatais. Esta descentralização pode ocorrer de duas formas, de acordo com o tipo de repasse de responsabilidade: *decisão e deliberação*, com transferência de responsabilidade na definição de políticas, e *execução*, com transferência para a sociedade da função executiva dos projetos, atividades e serviços públicos.

O autor ainda descreve um processo particular de descentralização, a *municipalização*. Este processo se refere a uma forma de descentralização administrativa das políticas e dos meios de intervenção pública para o plano municipal, com transferência efetiva da capacidade decisória para o município, que passa a funcionar como espaço de poder local, podendo, por sua vez, repassar essa responsabilidade para as comunidades.

De acordo com Manor (1999) a descentralização pode tanto ser o objetivo de uma política governamental, quando há a transferência de competências para os níveis hierárquicos mais baixos, quanto pode ser resultado da ineficácia e incapacidade das autoridades centrais em atender às demandas da sociedade. Neste caso, organizações alheias ao Estado podem assumir seu papel ao ocuparem os espaços deixados pelas instituições governamentais, ou ainda, poderes podem ser deliberadamente concedidos a terceiros por meio da privatização de serviços públicos (TONI E KAIMOWITZ, 2003).

Ribot (2007) salienta que apesar da possibilidade de governos locais bem estruturados melhorarem a *accountability* do setor público local e os serviços públicos de maneira geral, em alguns casos os poderes dos governos centrais estão sendo transferidos para autoridades paralelas, como organizações não governamentais, empresas privadas, entre outros, e não ao governo eleito local, enfraquecendo-os no processo. Faltaria, assim, um reconhecimento mínimo por parte do poder federal com relação aos governos locais para receber o poder oriundo do processo de descentralização. Cabe aqui salientar que a questão não se resume à falta de reconhecimento dos órgãos locais para o recebimento de poderes, mas também à falta de estrutura e capacidade técnica para tanto.

Manor (2004) e Ribot (2007) fazem algumas críticas aos projetos de descentralização implementados nos países em desenvolvimento e questionam se os objetivos esperados com a onda de descentralização impulsionada, em grande parte, por grandes agências internacionais e pelos governos centrais, foram de fato alcançados principalmente no que concerne à sua real contribuição para o fortalecimento das democracias locais.

Para Ribot (2007) a representação democrática implica critérios de responsabilização e prestação de contas dos governantes eleitos para com os eleitores. Por este motivo a transferência do poder para os órgãos eleitos seria importante, uma vez que permitiria o monitoramento das ações, o que, para ele, não seria possível no caso das instituições paralelas.

Azevedo *et. al.* (2009) salientam que as estratégias adotadas pelo Estado-nação para aumentar sua operatividade, por meio da cooperação internacional, e para recuperar sua legitimidade, mediante a descentralização e a autonomia, acabam aprofundando suas crises, já que se perde poder, autonomia e competências em benefício dos níveis supranacional e subnacional. Nesse sentido, Castells (1998) destaca a importância de acompanhar o processo de redistribuição de competências e recursos por meio de mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis institucionais em que se desenvolvem as ações dos agentes políticos.

A qualidade desse processo de coordenação é fundamental para que a descentralização implique efetivamente uma melhoria na operacionalização das políticas públicas. Dessa maneira, cabe destacar a capacidade de governança e de apropriação do nível de subsidiariedade. Considerando governança como a capacidade financeira e administrativa do Estado em implementar suas políticas, e subsidiariedade como o nível em que se desenvolve uma ação pública com efetividade, Azevedo *et. al.* (2009) afirmam que o

nível escolhido para que a subsidiariedade possa ser aplicada deverá ser aquele que tem capacidade de governança, prescindindo, portanto, de sustentabilidade institucional.

De acordo com Haldenwang (1999), nas reformas efetivadas pela descentralização, a maior eficiência prometida com o processo tem sido bloqueada pela superposição de instituições e políticas regulatórias existentes, pelas organizações administrativas e, sobretudo, pela falta de preparação das instituições receptoras dessas novas competências.

De acordo com Arretche (1996):

A concretização dos ideais democráticos depende menos do nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões (ARRETCHÉ, 1996, p. 45).

Ainda para a autora:

Princípios e valores políticos somente podem se concretizar em instituições políticas concretas. (...) É a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter, e não a escala ou âmbito das decisões” (ARRETCHÉ, 1996, p.48, 49).

Arretche (1996) chama a atenção para o fato de que sistemas descentralizados não são necessariamente mais democráticos ou eficientes administrativamente e que muitas vezes os governos locais não têm capacidade técnica para lidar com problemas complexos. Assim, ideais de democracia, participação e controle social, consciência cívica, soberania popular, justiça distributiva, só funcionarão, efetivamente, se houver instituições comprometidas com estes princípios, ultrapassando a retórica e fazendo-os valer na prática. Faz-se necessário então, que sejam construídas instituições cuja natureza e formas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se pretende alcançar.

Colfer e Capistrano (2005) apontam como obstáculos ao processo de descentralização a inadequação de recursos para acompanhar as metas da descentralização, a indisponibilidade de ceder recursos e poder, a captura de poder das elites, a falta de clareza que envolve a divisão do trabalho entre os diferentes níveis do governo e a baixa capacidade de ação local.

Para Kliksberg (2000), a descentralização, em teoria, oferece vantagens derivadas de uma provisão local de serviços que fomenta uma maior responsabilidade e um melhor controle por parte dos usuários. Entretanto, tendo em vista a disparidade de renda e

disponibilidade de capital humano no interior de muitos países, esta transferência de responsabilidades sociais pode ter sério impacto em termos de equidade territorial.

Nesse contexto, conforme apontam Ribot *et. al.* (2006), as reformas de descentralização são prejudicadas por transferências insuficientes de poder e por arranjos institucionais locais inadequados. A escolha dos poderes e dos acordos institucionais constitui a base das ações do governo central que comprometem o processo de descentralização, na prática. Assim, o contexto político-econômico da descentralização não pode ser ignorado, haja vista o Estado não se configurar como único ator no processo. Embora alguns elementos no interior do estado prossigam no sentido da descentralização de políticas, outros encontram seus interesses resistindo à descentralização.

Segundo Ribot *et. al.* (2006), as reformas de descentralização devem atender quatro questões importantes. A primeira refere-se à compreensão das formas através das quais argumentos específicos e mecanismos são utilizados para promover o compromisso democrático da descentralização, identificando-se as verdadeiras razões por trás de tais argumentos.

Em segundo lugar, instituições responsáveis devem ser prezadas nos vários níveis do governo e os mecanismos de responsabilização devem extrapolar o processo eleitoral, contemplando a prestação de informações compartilhada em todos os níveis governamentais e na sociedade civil, e ainda, permitindo a aplicação de sanções.

A terceira questão envolve os funcionários locais, os quais deverão possuir um poder discricionário que ofereça um domínio da decisão autônoma. Os poderes de decisão e os limites a eles não devem ser vistos como processos apenas tecnocráticos, mas sim reconhecidos como decisões políticas.

Por último, a fim de superar a resistência do governo central, amplas coligações que congregam uma diversidade de grupos de interesses a partir de diferentes setores da sociedade e do governo poderiam proporcionar um efetivo fórum institucional para a promoção dos valores democráticos da descentralização. Tais coligações poderiam ajudar no contrabalanço da tendência centralizadora de governos nacionais, e, como tal, servir como importantes aliados políticos para o desenvolvimento de uma verdadeira e democrática descentralização.

Sendo assim, descentralização não é apenas a transferência de funções, mas também a redistribuição de poderes entre os diferentes níveis de governo e entre este e a sociedade. Com a descentralização espera-se melhorar o desempenho do governo, principalmente em função da dinâmica entre a sociedade civil e governo local. Ou seja, em um sistema descentralizado, as decisões político-administrativas podem ser mais representativas, e o fluxo de informações entre a sociedade e o governo pode ser mais eficiente, e assim diminuir seus custos de transação e suas externalidades (TONI E KAIMOWITZ, 2003).

Os autores supracitados ainda apontam outras potencialidades do processo de descentralização: i) a aproximação entre os funcionários do governo e a população local traz maior sensibilidade às demandas locais e aumenta o controle social; ii) melhoria da inserção do governo e das políticas públicas em áreas isoladas do país; iii) inclusão política de grupos minoritários, o que pode contribuir para a estabilidade política e unidade nacional; iv) possibilidade de frear tendências concentradoras de riquezas, podendo servir como mecanismo redistributivo favorável às populações marginalizadas da sociedade.

Osborne e Gaebler (1995) identificam outras vantagens da descentralização: i) as instituições descentralizadas são mais flexíveis que as centralizadas e podem responder com mais rapidez a mudanças nas circunstâncias ou nas demandas; ii) as instituições descentralizadas são mais inovadoras que as centralizadas; iii) as instituições descentralizadas têm moral elevado, são mais comprometidas e produtivas e; iv) as instituições descentralizadas são mais eficientes que as centralizadas.

Dowbor (1987 *apud* SCARDUA, 2003) apresenta algumas dimensões privilegiadas pela descentralização: i) economia local: melhoria das prioridades alocativas baseadas em outros critérios que não só o do lucro; ii) financeira: reutilização dos excedentes gerados na própria economia local; iii) tecnológica: busca de alternativas próprias, com maior flexibilidade para atender às especificidades locais; iv) administrativa: identificação dos atores sociais e suas necessidades, com uma maior racionalidade das ações; e v) política: o cidadão participa da decisão e faz parte da solução. Medeiros (1989) identifica dois grandes aspectos favorecidos no processo: a eficiência, relacionada à adequação dos meios, e a democratização, referente à transparência das decisões e ações e envolvimento da população-alvo.

Putnam (1993), em um estudo sobre a experiência de descentralização política ocorrida na Itália, observou que a criação de um nível intermediário de governo provocou

mudanças benéficas no comportamento político do país. Segundo o autor, a criação de instituições regionais mais autônomas, que aproximaram o governo da população local e de suas demandas, pode diminuir círculos viciosos como o clientelismo e o nepotismo.

A maior proximidade da execução das políticas públicas com a sociedade tende a ampliar os espaços de participação popular. Segundo Scardua (2003), para que a descentralização seja efetiva, princípios como a solidariedade e a participação social devem ser adotados.

Kliksberg (2000) salienta que o poder central tem que garantir condições de equidade na transferência de recursos, tendo em vista as grandes diferenças entre os estados e os municípios e as reais capacidades contributivas desses entes. Além disso, o autor atenta para os níveis de polarização social existente no interior dos estados regionais e nos municípios, onde as oligarquias locais pequenas controlam o funcionamento da sociedade local, podendo cooptar as minorias para a execução de políticas sociais de seu interesse. Portanto, não basta o interesse de descentralização por parte do governo central sem que haja o envolvimento da sociedade civil organizada, de modo a atender às demandas da comunidade em geral.

Jacobi (2000) assinala que na visão dos mais descrentes, predomina a idéia de que a descentralização apenas transfere poder das elites nacionais para as elites locais, e que o maior acesso destas últimas aos recursos públicos apenas aumenta as oportunidades de corrupção. Por outro lado, para os seus defensores, a descentralização constitui um instrumento propício para democratizar os processos sociais, aumentar a participação popular e reduzir a injustiça social nas comunidades locais envolvidas.

Dessa maneira, além de medidas que objetivam a transferência de responsabilidades políticas e administrativas aos níveis mais locais de governo, o processo de descentralização demanda ainda a abertura de espaços de participação induzidas por organizações da sociedade civil e governos locais que questionam a forma tradicional e centralizada de tomar decisões públicas. Para Larson *et. al.* (2006):

São justamente as fontes de poder informais, como o capital social e político, que determinam os resultados da descentralização. Os resultados serão positivos na medida em que os atores a favor das reformas, tanto dentro quanto fora do governo, se organizam para enfrentar os grupos opostos às mudanças, como as elites que detêm o poder e econômico e os recursos e bloqueiam a abertura de espaços de participação da sociedade civil.

Falconer (1999) afirma que na tônica do discurso corrente a respeito da sociedade civil incluem-se participação e eficiência. Tais organizações, quando responsabilmente geridas e realmente representativas do interesse coletivo, seriam capazes de aliar o caráter público e democrático do Estado às vantagens comparativas em termos de eficiência do mercado, configurando-se como um interlocutor legítimo e eficaz da sociedade perante o Estado e como um agente promotor da modernização da gestão do público, sendo para tanto, decisivo nas sociedades liberais e democráticas.

Santos (1988) salienta que é necessária uma profunda democratização do terceiro setor, caso contrário será um erro confiar a ele a tarefa de democratização do Estado e, de forma mais geral, do espaço público não estatal. Para o autor:

Existem diversas experiências mostrando a promiscuidade antidemocrática entre Estado e terceiro setor, em que o autoritarismo centralizado do Estado se apoia no autoritarismo descentralizado do terceiro setor e cada um deles usa o outro como álibi para se desresponsabilizar diante dos seus respectivos constituintes (SANTOS, 1998, p.16).

A organização da ação pública é uma tarefa que implica repensar o papel do Estado e a dimensão da sua intervenção, considerando o controle e a participação da sociedade. Para Navarro (1993), embora o Estado permaneça central em qualquer processo de mudança estrutural, é necessário institucionalizar um complexo conjunto de mecanismos políticos. Para tanto, a implementação de tais mecanismos passam necessariamente pela limitação do poder estatal via empoderamento da sociedade.

Dagnino (2004) aponta para a importância que as experiências participativas têm para a criação e consolidação de espaços públicos, nos quais interesses comuns e privados, as especificidades e as diferenças, podem ser expostas, discutidas e negociadas.

A partilha de poder do Estado com a sociedade significa a possibilidade de exercer uma nova cidadania. (...) Este exercício é um projeto de uma nova sociabilidade, que refunda relações sociais, na medida em que instaura uma ordem pública compartilhada por todos, implicando o reconhecimento do outro enquanto portador de interesses e de direitos legítimos.

A capacidade de uma determinada sociedade de organizar-se e associar-se é, segundo Toro (2005), o que garante auto-regulação e proteção aos direitos dos diversos grupos. De acordo com o autor, atualmente a governabilidade e a legitimidade do Estado e de suas ações são condicionadas à transparência pública, o que só pode ser atingido por meio da comunicação, do diálogo, em espaços de deliberação e acordo. Entretanto, o que ocorre nestes espaços, muitas vezes, é a transferência de tarefas do Estado para a

sociedade civil, que acaba assumindo funções e responsabilidades estatais ao invés de decidirem sobre as políticas públicas. Para Bresser Pereira (*apud* DAGNINO, 2004), o poder de decisão acaba ficando restrito a um núcleo estratégico estatal, excluindo a sociedade civil dos espaços deliberativos.

A sociedade, portanto, tem papel fundamental no processo de mobilização e decisão política a fim de garantir que a participação ultrapasse a simples legitimação dos poderes locais e promova um processo de autonomia democrática e de fortalecimento da cidadania. De acordo com Castells (1998) a proximidade do governo e dos cidadãos no âmbito local permite um controle social mais transparente, bem como reforça as oportunidades de participação política e, no limite, de relegitimação do Estado.

Segundo Ribot (2007), o domínio público é parte necessária da representação e da produção da cidadania. É o espaço para a ação coletiva integrada que constitui a democracia. De acordo com Ostrom (1990), os indivíduos são capazes de agirem de forma coletiva para alcançarem um resultado ótimo no uso dos recursos comuns. A autora defende que há soluções alternativas que vão além da privatização ou da regulação por um poder central. Abers (2003) enfatiza que a descentralização democrática não pode ser decretada por uma lei, mas sim que precisa ser rigorosamente construída.

O processo de descentralização deve assim ser entendido num contexto de relações intergovernamentais em que se garantam coordenação, cooperação e controle mútuo entre os diferentes níveis de governo. Trata-se de dar mais autonomia, mas também de preservar a existência da União. Assim, para garantir a organização do processo, deve-se estabelecer uma descentralização com centralidade, não limitando o processo a uma simples transferência de poder sem considerar as condições e a realidade institucional de cada parceiro. *“A descentralização não é um processo de municipalização ou de estadualização, mas um modelo de alianças e de parcerias, no qual as competências e responsabilidades devem ser claramente estabelecidas e articuladas”* (THUAULT, 2009, p. 183).

1.3 DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

O Brasil vive um prolongado, ainda que vagaroso, ciclo de descentralização política, que teve como principal marco, conforme Toni e Kaimowitz (2003), a aprovação da Constituição de 1988. Após mais de duas décadas vivendo sob um Estado político e burocraticamente centralizado, teve início uma gradativa e descontínua devolução de poderes aos governos estaduais e municipais e, juntamente com o repasse das

competências e de recursos financeiros, uma série de obstáculos relacionados às responsabilidades então assumidas tiveram e ainda têm que ser enfrentados.

A nova Constituição instituiu princípios descentralizadores no que concerne às competências e às atribuições da União, Estados, Distrito Federal e municípios. De acordo com Machado (2005), os impactos se fizeram presentes nas três esferas de poder, mas é nos municípios que se verifica uma nova configuração das atribuições, até então atinentes aos estados e à União.

Rodriguez (1994 *apud* Arretche 1996) sublinha que a maior autonomia tributária viabilizada pela Constituição de 1988 tem dado lugar a uma verdadeira “guerra fiscal” entre estados e municípios, na busca de captar investimentos produtivos, bem como a um processo de deslegitimação das instâncias reguladoras federais. Arretche (1996) destaca que nas últimas décadas, ocorreu um efetivo processo de desconcentração produtiva, com a emergência de novas elites regionais modernas que, conectadas diretamente com o exterior, questionam o poder de regulação do Estado nacional e de sua expressão política, o governo federal. Para a autora:

A forma de expansão do Estado que implicou o fortalecimento institucional e administrativo dos níveis municipal e estadual - paradoxalmente implementada no período de maior centralização financeira e política da história brasileira -, em um contexto de crise das capacidades estatais do governo federal e de fortalecimento do poder político das elites regionais, explica boa parte da dinâmica do conflito federativo (ARRETCHÉ, 1996, p. 54).

Segundo Toni e Kaimowitz (2003), a Constituição de 1988 trouxe vários temas que não haviam sido tratados nas constituições anteriores, seja pelo caráter pouco democrático destas, seja pelas transformações políticas que marcaram as décadas de 70 e 80. Para Scardua (2003), os serviços prestados pelo poder público eram extremamente centralizadores, pois o Estado era o principal agente do bem-estar social. O autor ressalta que a descentralização ocorreu primeiramente nos serviços de saúde, educação e habitação, sendo que algumas áreas produtivas foram objeto de privatização.

Conforme Arretche (1996), a descentralização de políticas públicas não é capaz, por si só, de reduzir os elevados graus de apropriação privada dos bens e serviços do Estado identificados nas grandes e pesadas estruturas burocráticas. Em processos de descentralização de modalidades de gestão de programas públicos, o nível central de governo tem uma importância estratégica na direção e coordenação, seja da formulação e aprovação de reformas, seja em sua implementação. Assim, “*um novo papel deve ser*

desempenhado pelo governo federal: o de forte regulação das políticas nacionais, de correção das desigualdades regionais e de compensação das insuficiências locais” (ARRETICHE, 1996, p. 57). Dessa forma, para Arretche (1996, p. 45), “o sucesso da descentralização depende de uma redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo”.

Scardua (2003) afirma que ao longo da década de 1980 e início da década de 1990, com o avanço de crises internacionais, a escalada da dívida pública e da inflação, o governo central foi obrigado a firmar acordos com organismos internacionais por meio dos quais se comprometia com uma série de medidas que restringiam a forma de atuação dos governos estaduais e locais, os quais já tinham esgotado suas finanças, uma vez que não tinham controle sobre a taxa de juros e a inflação. Dessa forma, seus estados e municípios se encontravam virtualmente falidos. Esse foi um cenário favorável ao avanço das ideologias neoliberais, sendo colocadas em prática uma série de medidas desestatizantes, privatizantes e de desmonte das instituições públicas, de maneira a privilegiar o mercado.

O processo de descentralização que começou a se esboçar no Brasil, desde o final da década de 1980, segundo Arretche (1996), não pode ser creditado somente ao ajuste de cunho neoliberal do estado. Para a autora, a discussão acerca da necessidade de se efetivar a descentralização veio de algumas expectativas de superação de problemas identificados no Estado e no sistema político nacional, que seriam: i) a descentralização da prestação de serviços públicos seria mais democrática e, portanto, fortaleceria a democracia, e; ii) a prestação de serviços públicos seria mais eficiente, levando a uma melhoria do bem-estar social.

Além disso, Arretche (1996) aponta que a descentralização já era um processo em curso no Brasil, haja vista:

- 1) a crise do Estado Desenvolvimentista e de suas bases de sustentação - especialmente do papel de planejador, financiador e propulsor do desenvolvimento desempenhado até muito recentemente pelo governo federal; e 2) o processo de consolidação democrática, no qual novos atores políticos, dotados de recursos políticos e institucionais relevantes, disputam com as instituições federais o papel de condução do processo político.

Para Ferreira (1995), a evolução do processo de descentralização brasileiro ocorreu pela necessidade da efetivação da implantação do estado federativo, sendo observados ciclos alternados de sistemas democráticos e autoritários ou ditatoriais. De acordo com Abrucio e Samuels (1997) o avanço da descentralização de políticas públicas aconteceu

mais por necessidade do que por planejamento, desenvolvendo-se sem uma coordenação e uma definição clara de responsabilidades, sobretudo do nível estadual. Para Affonso (1997):

A característica central da descentralização no Brasil é a sua descoordenação. Ao contrário de outros países da América Latina, a descentralização brasileira não foi obra do governo federal, mas dos estados e, principalmente, dos municípios (AFFONSO, 1997).

A descentralização se apresentou como um novo arranjo dos dispositivos institucionais de tomada de decisão, visto como um possível remédio à situação crítica de gestão pública. Como sublinham Toni e Kaimowitz, a descentralização é fundamentalmente ambígua: *“objetivo e resultado esperado duma política governamental ou fruto da incapacidade e da ineficácia das autoridades centrais?”* (TONI e KAIMOWITZ, 2003, p33).

Na visão de Thuault (2009, p. 194):

Na perspectiva de busca de um maior equilíbrio na tomada de decisão, a descentralização se manifesta como um processo de nova repartição das competências que procura viabilizar a decisão pública. Nesse processo, reorganiza-se a colaboração entre os diferentes níveis (local, estadual, federal), bem como a colaboração entre os diferentes atores de um mesmo nível. O processo de descentralização tenta levar uma maior eficácia da gestão e da regulação pública, por meio de uma maior aproximação da decisão e da execução, com o repasse de deveres e obrigações dos níveis mais altos do governo para os níveis regionais ou locais.

Abrucio (2002) destaca quatro condições determinantes para favorecer a viabilidade do processo de descentralização de políticas públicas no país: i) estrutura política e financeira suficiente nos níveis subnacionais; ii) necessidade de um desenho institucional das políticas de descentralização; iii) relações governamentais, não apenas nas regras institucionais, mas também na cultura cooperativa ou competitiva entre os entes; iv) equilíbrio no caráter federativo do Brasil, onde os níveis de governo compartilham a soberania nacional e onde a autonomia política dos entes federativos deve ser reconhecida e promovida com a participação da União.

No Brasil, segundo Toni e Kaimowitz (2003), a descentralização das políticas públicas foi fortemente influenciada pela história do país, sobretudo pelo recente movimento pela redemocratização. Para os autores, além dos acontecimentos internos que impulsionaram esse movimento, como o desgaste do regime militar, eventos externos foram cruciais, como o enfraquecimento dos modelos econômicos keynesianos nos Estados Unidos e na Europa, a derrocada dos regimes socialistas, o colapso geral nos regimes centralizados e o fracasso dos projetos de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos. Os autores afirmam que os projetos de desenvolvimento implementados no Brasil não produziram os resultados

esperados e, na maioria dos casos, incentivaram o sistema de clientelismo e patronagem dos países em desenvolvimento. Além disso, vale lembrar que o discurso político descentralizador está cada vez mais forte, mais aceito, e proposto em larga escala por instituições multilaterais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), agentes financiadores e organizações de cooperação (ABRUCIO, 2006).

Para Arretche (1996), não há uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo: este pode ocorrer em qualquer escala de operações. De acordo com a autora *“a redução do clientelismo supõe a construção de instituições que garantam a capacidade de enforcement do governo e a capacidade de controle dos cidadãos sobre as ações deste último”* (p. 63). A autora ressalta que:

“Ainda que a proximidade possa ser um elemento importante para dar visibilidade às ações de governo - e, nesse sentido, favorecer a *accountability* e a *responsiveness* -, é possível problematizar tais expectativas com base no argumento de que o uso clientelista de recursos públicos está historicamente associado à natureza das relações entre burocracias públicas e partidos políticos. Nesse sentido, tais práticas parecem depender menos da escala da prestação de serviços e mais da natureza das instituições deles encarregadas” (ARRETCHÉ, 1996, p. 58).

Além disso, a transição para um outro tipo de Estado, no sentido de que o governo federal venha a desempenhar novas funções, relacionadas à coordenação, regulamentação e fiscalização de funções descentralizadas (seja para outros níveis de governo, seja para o setor privado), supõe necessariamente que o centro do sistema (a União) seja administrativa e institucionalmente forte. Portanto, *“antes que um esvaziamento das funções dos níveis centrais de governo, o sucesso da descentralização supõe sua expansão seletiva, vale dizer, um reordenamento expansivo das agências do governo central em direção a novas atividades, reordenamento este que implica um governo central fortalecido”* (ARRETCHÉ, 1996, p.57). Mais especificamente, implica o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização.

Seguindo a tendência da descentralização das políticas públicas e como resposta aos impactos sócio-ambientais dos grandes projetos de desenvolvimento, entre os quais a revolução verde, o movimento ambientalista passou a defender a descentralização da gestão ambiental, propagando o desenvolvimento sustentável por meio do uso de tecnologias adequadas e auto-suficiência das comunidades. A partir de então, a descentralização da gestão ambiental entra na pauta política do governo federal e dos governos estaduais.

1.4 DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

A distribuição de poderes sobre os recursos naturais é ainda mais conflituosa do que em outros setores, pois esses recursos representam uma fonte direta de renda para famílias que vivem no meio rural, de tributos e de renda nacional (KAIMOWITZ E RIBOT, 2002; LARSON, 2004). A dificuldade de conciliar diferentes interesses e visões dos diversos atores ligados ao uso dos recursos evidencia a problemática da gestão dos recursos naturais. Como enfatiza Delville, “*cada um luta para o meio ambiente, mas não para o mesmo*” (DELVILLE 2000 *apud* THUAULT 2009, p. 173).

A despeito desses conflitos e complexidade, muitos países vêm implementando políticas ambientais de descentralização e assim, governos locais já tomam decisões que afetam o futuro dos recursos naturais locais e a repartição de benefícios.

A primeira década do século XXI foi marcada pela intensificação progressiva do processo de descentralização das políticas ambientais, iniciado nos governos estaduais, que já respondem pela execução da maior parte das demandas ambientais. Entretanto, Burzstyn (2001) ressalta que nenhum país realiza um projeto nacional sem uma forte presença do Estado tampouco se desenvolve sem um projeto nacional com visão de longo prazo, aceitação de reformas e controle de meios de indução. O autor é categórico ao afirmar que “*num mundo tendendo a reduzir a ação estatal, a questão ambiental se apresenta como importante exceção à regra*” (BURSZTYN, 1994, p. 85).

A política ambiental pode ser entendida como um conjunto de atividades e procedimentos nos diferentes níveis de competências e organizações do Estado e das empresas e organizações não-governamentais, que pretendem alcançar determinados fins de proteção do meio ambiente e conservação da natureza (FERNANDEZ-VÍTORA, 1997). Lanna (1995) a define como um instrumento legal que oferece um conjunto consistente de princípios doutrinários que conformam as aspirações sociais e/ou governamentais no que se refere à regulamentação ou modificação no uso, controle, proteção e conservação do ambiente.

Na área ambiental, a Constituição Federal de 1988 deu um importante passo, destinando ao meio ambiente um artigo e abrindo espaço para a formulação de uma das mais avançadas legislações ambientais. A nova Constituição, em seu artigo 23, estabelece competências administrativas comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para: a proteção a bens de valor histórico, artístico e cultural; monumentos, paisagens naturais

notáveis e os sítios arqueológicos; combate à poluição e preservação de florestas, fauna e flora. No artigo 24 são estabelecidas as competências legislativas concorrentes à União, aos estados e aos municípios em matéria ambiental. Contudo essa competência fica limitada aos municípios em caráter suplementar, ou seja, quando o assunto for de interesse eminentemente local. Mesmo assim, deve se enquadrar à legislação dos demais entes.

Cabe ressaltar que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais e que esta competência não exclui a competência suplementar dos Estados. Além disso, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados devem exercer a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades. Vale ainda lembrar que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrária.

No que concerne à competência administrativa ou executiva, os entes federativos possuem competência comum (FINK *et. al.* 2004). A transferência de atribuições ocorre por meio dos pactos federativos e convênios. Para tanto, alguns requisitos básicos são necessários ao nível administrativo competente, como possuir uma secretaria, um código e um fundo, além de um conselho, todos ligados à área ambiental (AZEVEDO *et. al.* 2009).

Antes da promulgação da Constituição Brasileira de 1988, a Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, já previa um sistema descentralizado de gestão ambiental no Brasil, por meio de um Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, constituído por um órgão superior, um órgão consultivo deliberativo, um órgão central, um órgão executor, órgãos seccionais e órgãos locais. Dessa forma, esse sistema integra as três esferas do governo: federal, estadual e municipal, bem como, dentro de cada esfera, separa as competências entre as arenas política, executiva e judiciária. Bursztyn e Bursztyn (2000) destacam que a grande novidade é a criação de conselhos consultivos e deliberativos em cada uma das esferas, iniciando um processo de democracia representativa, que antes inexistia nessa área. Percebe-se, assim, que a PNMA de 1981 abre caminho para dois pontos fundamentais: a descentralização da gestão e a participação social institucionalizada.

A PNMA previa que o modelo de gestão ambiental a ser adotado no Brasil tinha como premissa a descentralização das ações, do órgão superior para os órgãos locais. No entanto, a discussão com os estados e municípios, esses como principais alvos das ações previstas no SISNAMA, sobre a forma e o momento de se proceder à descentralização não foi realizada (SCARDUA, 2003).

Segundo Azevedo *et. al.* (2009), mesmo com esses novos arranjos institucionais, a descentralização na gestão ambiental no Brasil é marcada por oscilações: em 1981 ela é incorporada à PNMA, definha com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, haja vista a conseqüente extinção da SEMA (Secretaria do Meio Ambiente), SUDEPE (Superintendência da Pesca), IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal) e SUDHEVEA (Superintendência da Borracha), sendo retomada na segunda metade dos anos 1990, junto a uma tendência política, nacional e internacional nessa direção.

Em 1997, o Ministério do Meio Ambiente cria a Resolução nº 237 do Conama. De acordo com Thuault (2009), esse foi resultado de um processo que já vinha se estabelecendo desde a Constituição de 1988, que ressalta a autonomia dos estados e municípios inclusive na questão ambiental. A Resolução estabelece as competências dos órgãos estaduais e municipais com relação ao licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades, descentralizando essa ação do órgão federal (IBAMA) para os outros órgãos competentes do SISNAMA.

Scardua (2003) afirma que os programas nacionais que tinham como base o fortalecimento institucional e de ações, como o PNMA I e II (Programa Nacional de Meio Ambiente I e II) e o PPG-7 (Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil) não tinham interesse em fortalecer o setor florestal por meio da descentralização. Segundo o autor, o PNMA I, que tinha um forte componente institucional, aparelhou o IBAMA e os Estados para desempenharem suas funções de licenciamento, estabelecidas pela Resolução Conama 237/97. Entretanto, esse fortalecimento não se verificou na atividade florestal, de forma a propiciar a descentralização de suas ações.

Scardua (2003) argumenta que os entraves existentes para a descentralização da gestão ambiental encontram-se muito mais ligados à cultura dos órgãos centrais, que possuem uma visão centralizadora da forma de atuação tida como herança do modelo patrimonialista ainda latente em nossa sociedade, do que ao interesse ou não de assumir essa atribuição, além da ausência ou insuficiência de capacidades institucionais, infra-estruturais e participação social nos municípios.

Para Neder (2002), os órgãos ambientais no Brasil não evoluíram porque mantêm uma cultura burocrática, de caráter regulamentador e intervencionista, nos moldes iniciados nos anos 1930. Entre as maiores dificuldades dessas políticas governamentais, o autor salienta a desarticulação das estratégias traçadas pelos órgãos federais envolvidos e pela falta de

uniformidade das prioridades estabelecidas, resultando muitas vezes em ações conflitantes. Souza (2003) destaca que a fragmentação é percebida na descentralização da gestão ambiental, tanto no âmbito do limite da territorialidade, como na falta de articulação institucional.

Observa-se dessa maneira, que a política ambiental brasileira, embora avançada juridicamente enfrenta dificuldades na sua implementação, haja vista a necessidade de articulação de vários setores governamentais, instituições privadas e sociedade civil, representando muitas vezes, interesses difusos. Kaimowitz e Smith (1999) afirmam que esse cenário se expressa na dificuldade do setor ambiental de alterar a dinâmica do acesso e do uso dos recursos naturais e, portanto, de ter uma ação efetiva para evitar ou mitigar os processos de deterioração material dos mesmos.

Azevedo *et. al.* (2007) ressaltam que o processo ideal de descentralização vincula-se a diversos aspectos, como capacidade institucional e administrativa local, controle social, mecanismos de flexibilização, e, sobretudo, que ocorra de forma compartilhada com outras instâncias e esferas do governo. Esse parece ter sido um problema na descentralização da política ambiental no Brasil. De acordo com os autores supracitados, há certa ausência de coordenação e avaliação da transferência de responsabilidades, o que pode ser muito prejudicial, pois um círculo nada virtuoso pode se formar com a esfera federal, que passa a imagem de descontrole, bem como com a regional e a local, que passam a idéia de inoperância e incompetência.

Fernandes *et. al.* (2003) apontam um elenco de falhas na descentralização ambiental no Brasil: i) assimetria de informações, ou informações imperfeitas, a prejudicar a transparência nas negociações e oportunismos de difícil controle; ii) aversão ao risco e à inovação; iii) incipiente capacitação interna nos órgãos, comprometendo a qualidade dos serviços públicos prestados; iv) fragilidade do monitoramento dos instrumentos de comando-controle; v) pouca articulação entre os órgãos e agências; vi) atuação eficiente de grupos de interesses contrários ao aprimoramento de políticas ambientais.

Outros fatores são apontados por Scardua (2003) para explicar porque a descentralização das políticas e instrumentos ambientais se processou de forma descontínua: i) falta de técnicos nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente; ii) falta de capacitação e treinamento; iii) salários defasados, quando comparados aos praticados pela iniciativa privada; iv) instituições despreparadas para assumir atividades

ambientais; v) carência de recursos financeiros e de infra-estrutura, e vi) ausência de instrumentos de gestão ambiental ou instrumentos ultrapassados.

Conforme Maciel (2008), ao se instituir políticas de descentralização, os governos locais reclamam que a autoridade central transfere apenas as atribuições relacionadas à governança dos recursos, omitindo-se em proporcionar meios econômicos para a consecução dos objetivos.

Ribot (2005) ao tratar da descentralização de políticas ambientais, aponta que a prioridade do governo central é criar condições favoráveis às indústrias e aos investimentos no setor terciário. Segundo o autor, a habilidade das autoridades locais em criar e implementar políticas públicas de meio ambiente, mesmo com orçamentos limitados, é a chave para a descentralização efetiva. Esta habilidade dependeria da construção de poderes discricionários locais, voltados à percepção complexa do uso e dos recursos naturais.

Outra polêmica na descentralização de políticas ambientais refere-se ao perigo de elites econômicas se apropriarem do processo decisório, inviabilizando políticas em prol do meio ambiente.

A despeito de todas essas vulnerabilidades, a descentralização da gestão ambiental brasileira vem ganhando impulso, principalmente, a partir do final da década de 90, quando muitos instrumentos de gestão de várias áreas temáticas têm sido disciplinados pelo governo central (SCARDUA, 2003). No âmbito estadual, dado o caráter concorrente e suplementar da Constituição Federal de 1988, a descentralização tem apresentado graus diversos de implementação. A descentralização federal para os estados envolve, por definição, relações intergovernamentais, e os governos estaduais têm a prerrogativa de querer ou não aderir a programas federais que impliquem delegação de competências.

Descentralizar a gestão ambiental deve significar potencializar a implementação das políticas públicas de modo a garantir a conservação dos recursos naturais por meio da atuação das três esferas governamentais, cada uma nas suas atribuições, mas com ações sinérgicas nos mecanismos de gestão e controle ambiental. Para tanto, faz-se necessária a estruturação dos órgãos estaduais e municipais no sentido de implantarem e aperfeiçoarem um sistema de gestão ambiental que contemple os aspectos legal, institucional, técnico e operacional, de modo a atender às exigências de uma ação eficiente e eficaz no trato das questões ambientais.

2 DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS FLORESTAIS

O objetivo principal da descentralização de responsabilidades e de tomada de decisões sobre os recursos em nível de governo deve ser promover uma distribuição mais eqüitativa dos benefícios econômicos entre os usuários da floresta e contribuir para a conservação dos bens e serviços ambientais proporcionados (LARSON *et. al.* 2006).

Devido à nova conjuntura política e econômica mundial, às pressões ambientalistas internacionais e condicionantes de empréstimos internacionais, diversos países com problemas de exploração insustentável e ilegal de produtos florestais e aumento do desflorestamento têm adotado a descentralização do poder e da gestão ambiental, tendendo a considerar, também, o sistema descentralizado de decisão sobre os recursos florestais.

Entretanto, de acordo com Ribot *et. al.* (2006), esses países raramente chegam a estabelecer bases necessárias para chegar à suposta eficiência e equidade benefícios da descentralização. As características específicas dos recursos naturais tornam a sua gestão descentralizada ainda mais complexa do que a descentralização dos serviços e infraestrutura. No entanto, os recursos naturais são igualmente importantes para o desenvolvimento rural e preocupações dos países do Terceiro Mundo (LARSON, 2003).

O que se observa nesses países antes da descentralização é a existência de um governo central com poder para tomar todas as decisões sobre os recursos naturais e o uso da terra. Mesmo depois da descentralização, muitos governos centrais tendem a estabelecer os marcos regulatórios para a gestão ambiental nos âmbitos federal, estadual e local, de maneira a criar condições legais e estruturais para essa transição de poder e responsabilidades e para a maior participação dos níveis governamentais locais e das comunidades (GODOY; ALVES, 2006).

Grande parte dos especialistas da questão da descentralização considera a participação local como fator intrínseco ao manejo efetivo e sustentável dos recursos naturais (LARSON *et. al.* 2006). Não que uma maior participação implique necessariamente sustentabilidade, mas a falta de participação em geral, leva a conseqüências opostas. Os processos de descentralização devem então ocorrer de “baixo para cima”, uma vez que o desenvolvimento que contempla a redução da pobreza e a autonomia social depende de processos que se originam localmente, nos quais a sociedade se organiza e se mobiliza para assumir poderes e tomar decisões, preenchendo as lacunas deixadas por um governo central, muitas vezes, ineficiente.

Algumas experiências demonstram que, não obstante iniciado o processo de descentralização, os poderes de decisão, recursos e benefícios ainda ficam centralizados no governo central e que os atores locais, que recebem as novas responsabilidades, geralmente não têm representatividade nem poder (LARSON, 2004; GREGERSEN *et. al.* 2004). Outros estudos revelam que existem desacordos ou falta de conhecimento com relação à atual distribuição de autoridade e responsabilidades, assim como grandes discrepâncias entre a distribuição do poder “oficial” e “real” (GREGERSEN *et. al.* 2004; KAIMOWITZ E RIBOT, 2002; AGRAWAL, 2003).

Este capítulo tem como objetivo apresentar alguns resultados de experiências com a descentralização de políticas florestais a fim de trazer elementos de comparação, análise e reflexão, bem como investigar como a descentralização da gestão florestal vem sendo realizada no Brasil.

2.1 EXPERIÊNCIAS COM A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS FLORESTAIS EM PAÍSES TROPICAIS

Segundo Larson (2004) muitos países em desenvolvimento da África, Ásia e América já introduziram alguma forma descentralizada de gestão florestal. As experiências diferenciam-se quanto à abrangência territorial, à participação da sociedade civil e aos contextos políticos e econômicos.

Analisando experiências de comunidades no Himalaia, Agrawal e Chhatre (2007) sugerem que o sucesso da governança local é negativamente influenciado pela estreita participação de um elevado número de funcionários governamentais nos processos de tomada de decisões. Para os autores, uma maior autonomia dos atores locais implica também uma maior capacidade de uso do conhecimento local sobre a gestão dos recursos, o que traz consequências positivas para o processo de descentralização.

Wollenberg *et. al.* (2006) indicam que a descentralização de políticas florestais não só mudou as relações entre Estado e sociedade a nível local em Malinau, Indonésia, como também trouxe um maior controle sobre as florestas a nível distrital. Os distritos tornaram-se mais independentes podendo priorizar demandas locais. Por outro lado, como afirmam os autores, a independência fragmentada do Estado criou também possibilidades de exploração florestal que não foram, no longo prazo, de interesse público. Quase todos os agentes, incluindo os da administração local, se aproveitaram da transição para a descentralização para testar os limites dos seus privilégios e interesses em face da

desorganização do Estado. Assim, sem medidas democráticas fortes de supervisão da administração central, o potencial de conluio entre a elite local, distrital, funcionários e os empresários para gerar benefícios próprios pode se agravar.

Englobando as oportunidades oferecidas pela democratização e descentralização, o distrito de Wonosobo em Java Central, Indonésia, promulgou um regulamento para a gestão florestal participativa (NOMURA, 2008). O regulamento enfatizou direitos à base de participação política e, como tal, implicou significativa participação de grupos da sociedade civil. No entanto, esse regulamento enfrentou um recuo a partir dos representantes do antigo Estado autoritário, os quais exigiram a criação de um Estado utilitarista baseada no regime florestal participativo, enfatizando consequências econômicas e ecológicas e excluindo a participação política. Depreende-se dessa experiência, a importância de se diferenciar as distintas formas de participação a fim de compreender as lutas políticas relativas à descentralização da gestão florestal.

Uma outra experiência na Indonésia quantificou os impactos locais da exploração florestal mecanizada em comunidades dependentes da floresta, antes e depois de descentralização, sugerindo que um número significativamente superior de famílias recebeu benefícios financeiros após a descentralização (PALMER e ANGEL, 2007). No entanto, houve poucas diferenças significativas na percepção dos impactos ambientais.

Yasmi *et. al.* (2006), a partir de um estudo em Kalimantan Ocidental, Indonésia, mostram que a implementação de políticas de descentralização deu origem a conflitos entre o governo central e local, bem como entre os intervenientes locais. Apesar do objetivo da descentralização ser beneficiar os atores sociais locais na participação da gestão florestal, o governo central tem retirado poder de grande parte dos governos locais, mostrando-se assim, indisposto a partilhar o poder. Desse modo, os governos central e local e as partes interessadas têm de desenvolver uma melhor comunicação e negociação para resolver os conflitos e contemplar as particularidades e demandas sociais regionais.

Em Tamil Nadu, na Índia, um estudo indicou o importante papel dos partidos políticos, sociedade, instituições estatais e funcionários, bem como o fluxo de financiamento externo na gestão dos recursos florestais (MATTA e KERR, 2007). Os autores defendem reformas na administração pública a fim de permitir uma melhor participação de todos os atores envolvidos a fim de que a gestão participativa seja exitosa e sustentável.

Em Gana, Wardell e Lund (2006) destacam a dificuldade da gestão descentralizada local, onde os interesses econômicos de autoridades públicas e de agentes políticos têm prevalecido sobre a participação das comunidades no processo de descentralização. Esse é um problema recorrente em diversas experiências estudadas, indicando a necessidade de se garantir capacitação e comprometimento dos agentes públicos locais e a participação da sociedade civil.

Na África subsaariana, de acordo com Ribot (2003), a degradação das florestas tem sido um dos grandes problemas relacionados à gestão dos recursos naturais, sobretudo devido à falta de definição dos direitos de propriedade, conduzindo a uma situação de acesso ilimitado. Os governos nacionais têm procurado remediar a situação por meio de mudanças como a privatização e a descentralização. Essa reestruturação aliada ao cumprimento dos direitos de posse da terra que regem a utilização dos recursos florestais tem implicações sócioambientais e econômicas. Embora a propriedade privada possa levar a uma utilização sustentável após a exclusão de exploração ilegal e ao respeito institucional dos encargos, isso pode não ser necessariamente o ideal quando existem elevados custos de exclusão. Nesse sentido, os custos sociais devem ser internalizados e, juntamente com os custos ambientais, determinar alternativas de gestão dos recursos.

Ribot (2003) afirma ainda que a descentralização toma lugar em toda a África. Na descentralização dos recursos naturais, uma combinação de representação localmente responsável e de poderes discricionários configura-se necessária. Tal condição é raramente estabelecida, prejudicando órgãos democráticos locais e concentrando poderes no poder executivo. O autor aponta cinco medidas para melhorar a situação: (1) foco sobre a criação de governos locais democráticos; (2) aplicação de medidas de responsabilização, para além de eleições, apoiando instituições democráticas locais; (3) envolvimento das populações locais por meio da transferência de poderes discricionários antes da transferência da gestão de encargos; (4) reforço das capacidades antes da transferência de competências, e (5) a partir de uma mudança de supervisão e de gestão, criar um modelo com um mínimo de normas, a fim promover uma maior autonomia local aninhada dentro de objetivos nacionais.

Oyono (2004), em um estudo sobre a descentralização do setor florestal em Camarões, afirma que esse processo abriu oportunidades para atores periféricos participarem da gestão das florestas. No entanto, a governança local criada para representar as comunidades não está fundamentada em realidades locais. Em vez disso, tais organizações seguem instrumentos e prioridades administrativas, resultando em fracas

estruturas que não são suportados pelos arranjos institucionais locais ou pela ação coletiva. Essa fragilização da infraestrutura organizacional tem gerado ineficiência na gestão das florestas locais e nos respectivos benefícios.

Ribot *et. al.* (2006) analisaram estudos realizados em diversos países americanos. Experiências em Honduras apontam para o entendimento de que os grupos que dependem das áreas florestadas estão receosos quanto ao processo de descentralização uma vez que na realidade local, as empresas madeireiras e as autoridades municipais concorrem pelo acesso aos recursos naturais. Na Bolívia, as populações da floresta parecem ter sido os mais beneficiados no processo mediante programas de acesso legal às florestas para associações comunitárias. Na Guatemala e na Nicarágua, os resultados são mistos. Houve uma melhoria na participação e na autonomia das comunidades, mas os governos ainda são vistos como burocráticos. Nota-se que a Bolívia apresenta melhores resultados, o que pode ser justificado pelo fato de ser o país mais descentralizado, enquanto nos outros, a implementação de políticas de descentralização se dá de maneira mista.

Segundo os autores, a descentralização, como processo democrático capaz de incrementar a participação local, não é comumente reconhecida como estratégia de gestão por parte dos grupos excluídos. No entanto, esse processo é bem aceito quando há uma tendência de se resolver os problemas locais sem a interferência do governo central ou quando ele contempla as demandas de autonomia das populações. A descentralização pode ainda gerar dúvidas quanto à autoridade, podendo dispersar esforços nas demandas das bases ou ainda, em áreas onde se teme as elites locais, como no caso da Amazônia brasileira, as autoridades do governo central têm importante papel de interlocutor na proteção de grupos marginalizados, como os indígenas.

Larson *et. al.* (2006) afirmam que o crescente processo de transferência de responsabilidades e ações no que concerne aos recursos naturais tem tornado os governos locais importantes atores da gestão florestal. Há assim, o desenvolvimento de novos arranjos institucionais e de uma nova conjuntura nas relações de poder entre os governos e as organizações locais, além da diferença nos impactos sobre os recursos e no bem-estar dos povos da floresta. Para tanto, torna-se necessária a compreensão do contexto que envolve o processo de descentralização, como o desenvolvimento do setor florestal, as condições que favorecem a exclusão social e o papel das instituições que influenciam a tomada de decisões políticas bem como a sociedade civil organizada. Nesse sentido, devem ser consideradas as dinâmicas locais específicas, a interação entre as políticas

públicas, o desenvolvimento dos meios de vida das populações e a participação dos atores envolvidos.

Para Larson *et. al.* (2006), para uma descentralização efetiva, os governos centrais e os municipais devem ser fortes e eficientes e a participação popular deve ser estimulada, buscando o fortalecimento dos meios de vida das populações locais. Conforme os autores, a descentralização é uma ferramenta que permite promover o desenvolvimento e tem como objetivo incrementar a eficiência, a equidade e a democracia, haja vista a maior participação da sociedade local.

Godoy e Alves (2006) citam estudos que afirmam que países em processo de descentralização administrativa, que não reconhecem os direitos de propriedade dos povos tradicionais, transformando os bens comuns em bens públicos, acabam por gerar conflitos sociais e o aumento da degradação ambiental. Conforme os autores, para estudiosos como Ostrom e Agrawal os direitos de propriedade e seus impactos sobre a gestão dos recursos florestais são condição fundamental para o manejo sustentável e para a conservação da biodiversidade. Já para outros, como Ribot e Larson, esses direitos não são o fator determinante da boa gestão dos recursos.

Para além da discussão dos direitos de propriedade, há ainda quem defenda que a segurança do acesso aos recursos e a estabilidade das regras existentes são mais importantes que o reconhecimento de tais direitos (GODOY E ALVES, 2006). Esse debate traz à tona uma importante reflexão, uma vez que garantir acesso aos recursos e relações estáveis entre os atores é um dos maiores desafios da implementação de políticas públicas, transcendendo a questão dos direitos de propriedade *per se* e demandando uma boa organização do Estado e da sociedade.

Há por outro lado quem defenda que a relação de causa e consequência entre o não reconhecimento dos direitos de propriedade e a degradação dos recursos florestais não existe. Segundo Godoy e Alves (2006) estudos na Guatemala afirmam que apesar da ignorância aos direitos tradicionais das comunidades locais, a manutenção do acesso e do controle por essas comunidades garante a gestão sustentável da floresta. Conforme os autores, de maneira geral, há uma ligação entre o reconhecimento formal dos direitos de propriedade e a gestão das florestas, o que denota a necessidade de tal reconhecimento. Ademais, elementos como aqueles relacionados às circunstâncias locais, aos interesses dos grupos comunitários, ao histórico de lutas e tradições, devem ainda agregar a análise dos

diferentes processos de descentralização dos recursos naturais, enriquecendo-a e subsidiando-a.

Outro ponto destacado por Godoy e Alves (2006) relacionado aos direitos de propriedade refere-se à gestão de florestas públicas e privadas, com opiniões controversas no que concerne ao maior potencial de conservação. De maneira geral, os estudos não confirmam uma maior responsabilidade sócio-ambiental por parte dos proprietários privados quando comparados com a gestão coletiva dos bens comuns. Os fatores apontados como facilitadores da sustentabilidade em áreas privadas dizem respeito à rentabilidade, à regulamentação rígida e alta fiscalização do Estado.

Os autores salientam que a instância pública que monitora a gestão florestal é um fator relevante. Países onde o governo central detém a maioria das florestas e as administra, apresentam uma tendência de controle insatisfatória, contribuindo para o desmatamento; por outro lado, nos países onde o monitoramento e a gestão das florestas estão a cargo das instâncias intermediárias, como governos estaduais, ou locais, a gestão florestal tende a ser mais eficiente. Assim, não é por ser pública ou privada que uma área florestal será mais bem conservada, mas sim pelos interesses e arranjos institucionais existentes. O que os autores afirmam é que o monitoramento efetivo por parte do governo e/ou comunidade, a maior proximidade do setor público responsável pela gestão florestal, assim como a aplicação das sanções e a criação das condições para uma gestão compartilhada entre governo e comunidade, tendem a resultar em uma gestão mais eficiente dos recursos florestais.

Para os estudiosos que acreditam que há uma relação direta entre os direitos de propriedade e a conservação dos recursos florestais, a segurança dada pelo reconhecimento dos direitos tradicionais, o forte monitoramento dos grupos de usuários, as regras claras e sanções fortes para aqueles que usam indevidamente os recursos naturais se apresentam como relevantes fatores da gestão florestal. Há, entretanto, estudos que mostram que, dependendo dos interesses governamentais e locais, a descentralização pode contribuir com a degradação ambiental (GODOY E ALVES, 2006).

Assim como a questão dos direitos de propriedade, a representatividade local, por meio da participação dos usuários da floresta, divide opiniões entre os estudiosos. Os que a defendem, argumentam que as organizações locais criadas são importantes espaços de expressão, de resolução de conflitos, troca de conhecimentos, podendo resultar numa melhor gestão florestal. No entanto, alguns estudiosos são mais receosos em traçar essa

relação entre participação e gestão eficiente, afirmando que a eleição de representantes pode privilegiar determinadas elites ou grupos locais com interesses avessos ao uso sustentável dos recursos florestais.

A despeito das controvérsias, Godoy e Alves (2006) apontam alguns elementos que comprometem o resultado, além da representatividade dos segmentos que compõem os conselhos de meio ambiente e dos interesses por eles defendidos. Fatores adicionais, externos aos comitês e conselhos, são também importantes e incluem a presença efetiva do Estado com as leis, sanções e monitoramento das regras existentes, além da necessidade de as organizações terem e exercerem influência nas políticas locais.

Os autores afirmam que o engajamento dos organismos governamentais e da comunidade na gestão florestal é aspecto essencial. O direito de propriedade em si tem resultados diversos e dependentes das condições específicas dos governos e comunidades locais, gerando arranjos institucionais diferenciados sob uma mesma política de compartilhamento de recursos. Confirma-se que não há uma tendência geral no processo de devolução que permita afirmar ser o resultado sempre positivo.

Com relação à representatividade local, os autores apontam que as instituições locais democráticas podem ser a base efetiva para a tomada de decisão ambiental local. A governança local requer que a população tenha poder de propor e mudar as decisões, o que depende do nível de descentralização existente. Para os estudiosos citados, a descentralização democrática é a que envolve os compromissos estratégicos sobre os recursos e tem maior capacidade de *enforcement*.

Godoy e Alves (2006) destacam que a forma de eleição e a representatividade dos eleitos para os cargos são fatores importantes para a gestão florestal, uma vez que elas tanto podem alavancar a gestão sustentável como colocar obstáculos, dependendo da forma como é realizada a eleição e de quais interesses sejam representados. Elementos inibidores ou que atrasam o processo de melhor gestão dos recursos são, entre outros, a falta de legitimidade do governo, a falta de representatividade dos eleitos para ocupar cargos de direção local e de participação e envolvimento das populações na gestão dos recursos florestais; ou seja, são os fatores ligados à inexistência de mecanismos adequados de participação e representação local, abrangendo assim, as relações de poder existentes.

Destarte, não se pode afirmar que a descentralização democrática necessariamente contribui para a conservação das florestas. Os grupos locais podem ter conflitos de poder e

os interesses individuais podem prevalecer sobre os interesses sociais e de grupos tradicionais. Os estudos indicam, também, que o envolvimento da população e do governo na gestão, embora cheio de problemas e conflitos, permite encontrar soluções compartilhadas que podem levar à gestão sustentável. Novamente, os resultados do processo de devolução em curso em vários países mostram ser esse processo uma função de vários elementos que se combinam como a representatividade dos eleitos, da cultura existente, da prestação de contas local bem como de alternativas de renda e emprego para a população local.

Godoy e Alves (2006) afirmam que não há estudos suficientes para se definirem conclusões e tendências quanto às conseqüências da descentralização de políticas florestais na gestão florestal e nas comunidades, podendo ser identificados apenas efeitos positivos e negativos sobre os mesmos. Constatam que a descentralização democrática permite criar melhores condições de gestão local do que a administrativa. Desse modo, mais do que descentralização em si, o marco legal e a criação de estruturas formais, canais de comunicação dos atores sociais envolvidos, os ambientes democráticos e representativos, as boas relações governo-comunidade, a negociação e os recursos humanos e financeiros são fatores que se mostram importantes para a gestão sustentável.

Em geral, nos diferentes casos apresentados, os estudos demonstram que o processo de descentralização tem avançado em todos os países estudados e que ele pode oferecer tanto oportunidades quanto desvantagens aos governos federais, estaduais e municipais. Isso será definido por meio da natureza do processo empreendido e da resposta obtida a nível local, haja vista a correlação de forças e a disputa de poder envolvida. No que diz respeito aos grupos mais excluídos, a menos que existam políticas específicas que contemplem a realidade dessas populações, a descentralização das atividades florestais não melhorariam o seu bem-estar. Portanto, para a descentralização gerar impactos positivos, é necessário que ela esteja acompanhada de outras iniciativas que ampliem a participação social e a responsabilidade, bem como possibilitem um apoio organizacional e acesso aos recursos florestais, ao capital financeiro e à tecnologia.

Os marcos jurídicos e a sociedade civil dos diversos países estudados parecem apoiar a autonomia a nível local e as estratégias de descentralização, inclusive do setor florestal. Ademais, os próprios governos locais parecem, em geral, demonstrar interesse em participar de maneira responsável da gestão florestal, incluindo, em diferentes escalas, os benefícios aos grupos marginalizados. Por fim, segundo os diversos autores estudados, a

partir da adequação de políticas, da presença do Estado garantindo a implementação das estruturas e dos mecanismos democráticos, a transferência adequada de recursos e a geração de renda para as populações que dependem das florestas, há um cenário favorável de sustentabilidade para os recursos florestais e para a gestão a nível local.

2.2 A DESCENTRALIZAÇÃO FLORESTAL NO BRASIL

O Brasil é detentor da maior área de florestas tropicais do mundo e, aproximadamente, 65% (5,5 milhões de km²) do seu território possui alguma cobertura florestal (BRASIL, 2000). A gestão de florestas constitui-se então como um importante instrumento para gerar benefícios econômicos e sociais por meio da regulação da exploração eficiente dos recursos florestais no país.

Conforme Toni e Kaimowitz (2003) a despeito da grande extensão de áreas florestadas, potencialmente geradoras de receitas para os estados e municípios, e do sistema federativo que proporciona um considerável grau de autonomia político-administrativa aos governos locais, o Brasil ainda caracteriza-se pela forte centralização da política e da gestão florestal.

Toni (2006) destaca que apesar da descentralização ter avançado pouco no Brasil, o país tem um conjunto de condições favoráveis a esse processo: a) a relativa autonomia fiscal e financeira dos estados e municípios; b) a competência concorrente entre os entes federativos na gestão dos recursos naturais; c) a crescente descentralização de políticas e da administração pública nos sistemas de saúde e educação, que abrem caminho para a área florestal; e, d) a grande riqueza de recursos naturais, que podem gerar importantes recursos aos municípios e estados.

De acordo com Azevedo *et. al.* (2007), o avanço institucional e legal do setor florestal no Brasil, como em outros setores da política ambiental brasileira, ainda é bastante incipiente. Segundo Scardua (2003), a explicação está no fato de que a gestão dos recursos florestais no Brasil é altamente centralizada, resquícios de uma política federal do início do século passado. Para o autor, a contribuição efetiva da União para a gestão descentralizada dos recursos florestais tem se dado apenas pela assinatura dos pactos federativos, que variam de estado para estado no conteúdo das ações passíveis de descentralização, levando-se em conta as capacidades institucionais de cada estado.

Ainda que a transferência de poderes e competências na área florestal tenha sido tímida, os governos locais no país contam com um aporte financeiro bem superior aos governos de outros países com áreas de florestas tropicais, como a Bolívia e Nicarágua. Nesses países, a despeito da maior delegação de responsabilidades na área florestal, não houve um repasse financeiro adequado nem geração de receitas suficientes pelos governos locais (TONI E KAIMOWITZ, 2003). A capacidade local e a disponibilidade de recursos financeiros configuram-se como fatores determinantes para a descentralização democrática.

Faz-se oportuno sublinhar que a descentralização da gestão florestal está relacionada a uma crise mais geral do Estado, discutida no primeiro capítulo deste trabalho, que deu origem a uma reforma política e institucional, muito bem retratada pela famosa fórmula de Daniel Bell: “*The nation-state is becoming too small for the big problems of life and too big for the small problems of life*” (THUAULT, 2009, p. 181). Desde a reforma do Estado, o modelo de gestão pública vem se transformando e vem sendo estabelecido um novo paradigma, alternativa de governança ao modelo interventor e burocrático tradicional, tendo como princípios fundamentais a regulação pela descentralização, pela delegação com autonomia (LIMA e RIBEIRO, 2002 *apud* THUAULT, 2009). Como sublinha Castells (1999), assistimos à transformação do Estado de sujeito soberano para ator estratégico dentro de uma soberania sistematicamente compartilhada.

No caso da descentralização da gestão florestal brasileira, o impulso de dar mais autonomia aos estados ainda não os levou a uma total independência. Segundo Scardua (2003) qualquer ação por parte do governo central no sentido de descentralizar as ações na área florestal, deveria partir da premissa de que os estados precisam estar aparelhados tecnicamente para assumir esse compromisso, o que só ocorrerá quando os governantes assumirem um compromisso político.

Em um contexto amazônico caracterizado pela predominância de políticas públicas que favorecem um modelo exógeno e privilegiam a exploração dos recursos naturais, a gestão dos recursos florestais ficou muito tempo concentrada na mão do governo federal. Segundo Pasquis *et. al.* (2001, p. 20), a história das políticas públicas na Amazônia é marcada pelo papel do governo federal, que ficou muito tempo como o “*principal agente motivador e responsável pela elaboração e implementação das políticas públicas*”. Com os insucessos da gestão federal, manifestados pela ilegalidade e pela falta de governança florestal, a descentralização surgiu como um novo modo de regulação procurando solucionar a crise do Estado (THUAULT, 2009).

De acordo com Oliveira (2003), no aspecto institucional, existia até pouco tempo um verdadeiro desequilíbrio da federação na Amazônia, caracterizado pela forte presença da União e de suas instituições, que inibiram ou afastaram o desenvolvimento das outras esferas de governo especialmente nas questões ambientais. Segundo Thuault (2009, p. 184), no caso da gestão florestal amazônica:

O esgotamento da receita centralista transparece abertamente. A descentralização pode ser considerada como uma alternativa pertinente para a regulação dos recursos florestais, mas o sucesso desta fórmula de regulação apóia-se em grande parte sobre alianças e parcerias, onde os atores nacionais e regionais têm um papel importante para facilitar ou frear o processo.

No entanto, com as incertezas existentes sobre as competências dos níveis estaduais em administrar as suas florestas, a descentralização aparecia como uma solução arriscada. Conforme Toni (2006, p.44), *“obviamente, o Ibama reluta em ceder poderes aos estados, mas não é necessariamente como uma decisão formal da instituição”* é mais *“uma preocupação com possíveis consequências negativas da descentralização”*. Como agravante, os estados que receberam primeiro a responsabilidade da gestão florestal, Mato Grosso e Pará, eram também os recordistas do desmatamento (THUAULT, 2009).

Além dessa preocupação, Thuault (2009) destaca outros fatores que explicam as resistências ao processo de descentralização: i) dada a importância econômica dos recursos florestais, a perda de seu controle poderia gerar reticência no governo central; e ii) a inexistência de algumas regulamentações gerava dúvidas quanto à repartição dos poderes e provocava uma forma de retenção do poder e uma tendência ao imobilismo.

Ademais, os diferentes conflitos existentes em relação ao uso e à gestão da floresta se refletem entre os diferentes níveis federais, estaduais e municipais. Estes últimos são os que, teoricamente, têm o maior interesse em garantir renda, emprego e alternativas econômicas para as populações que os elegeram. É nesses níveis que a pressão sobre a floresta é maior, apesar das regras instituídas no País inteiro visando à proteção das florestas como bem ambiental nacional (THUAULT, 2009).

Nesse sentido a gestão dos recursos naturais revela os obstáculos em se compatibilizar os diferentes interesses e visões dos atores sociais ligados ao uso dos recursos. No que diz respeito à gestão dos recursos florestais, os conflitos tornam-se cada vez mais evidentes devido à diversidade de atores sociais como agricultores, pecuaristas, madeireiros, assentados, indígenas, ambientalistas, além dos diferentes entes federativos

do Estado brasileiro. Dessa maneira, cabe aos elaboradores e implementadores das políticas públicas ambientais atender às diferentes demandas existentes visando garantir o uso adequado e a sustentabilidades dos recursos florestais.

Toni e Kaimowitz (2003) salientam que a menos que existam políticas específicas que contemplem a realidade das populações mais excluídas, e, geralmente diretamente dependentes dos recursos florestais, a descentralização das atividades florestais não melhoraria o seu bem-estar. Conforme os autores, para a descentralização gerar impactos positivos, é necessário que ela esteja acompanhada de outras iniciativas que ampliem a participação social e a responsabilidade, bem como possibilitem um apoio organizacional e acesso aos recursos florestais, ao capital financeiro e à tecnologia. Assim, com uma adequação de políticas e capacitação institucional, as populações excluídas certamente se beneficiariam com a descentralização de políticas florestais.

Toni (2006) ainda salienta que os pequenos produtores e extrativistas podem ser beneficiados pelo processo de descentralização, haja vista a criação de sistemas de gestão mais eficientes e simplificados, tais como a obtenção de licenças de exploração florestal. Em contrapartida, a exploração poderia se tornar menos intensiva assegurando-se assim, a conservação dos recursos naturais. A nível estadual, segundo o autor, a descentralização tem contribuído para isso, enquanto nos municípios ainda há uma grande limitação para esse processo, apesar de inúmeras experiências locais de intervenção na gestão florestal.

Toni (2006) chama a atenção para a possibilidade de uma influência negativa das elites econômicas sobre o poder local no processo de descentralização de políticas florestais. Tais elites poderiam facilmente tomar para si o controle do uso dos recursos naturais, como já observado em diversos municípios por madeireiros e pecuaristas. Assim, a transferência de decisões sobre o uso dos recursos para os municípios pode comprometer as áreas de vegetação, prejudicando populações tradicionais como ribeirinhos, extrativistas, agricultores familiares, indígenas, sobretudo em áreas de avanço da fronteira agrícola ou de interesse pecuarista e madeireiro.

Para amenizar ou limitar tais malefícios, a sociedade civil por meio dos sindicatos, associações e outras organizações sociais, desempenha então, fundamental papel no contrabalanço da captura de poder pelas elites econômicas. Essa participação, no entanto, ainda está muito aquém do desejável. Em dados apresentados pelo autor, observa-se que apenas 22% dos municípios amazônicos possuem um Conselho de Meio Ambiente formalmente constituído e que menos da metade deles tem poder deliberativo.

Além do importante papel da sociedade civil, o governo central deve ter suas capacidades institucionais e administrativas fortalecidas, de forma a promover o sucesso das medidas de descentralização (ARRETCHE, 1996). A descentralização da gestão florestal deve então ser uma construção simultânea do Estado central, das instituições descentralizadas e da sociedade civil organizada.

Há ainda que se destacar os diferentes níveis de transferência de responsabilidades entre os vários estados e municípios. Tais diferenças refletem-se, sobretudo, no interesse dos governantes em priorizar políticas florestais estaduais ou municipais e na mobilização de grupos afetados por essas políticas. Em um estudo sobre a política florestal na Amazônia, Toni (2006) analisa a gestão florestal nos Estados do Acre, do Amazonas e do Pará. Nos três, a gestão florestal no que se refere à exploração dos recursos está a cargo do governo estadual. Segundo o autor, diferentemente do Acre e do Amazonas, que priorizam o setor florestal e investem na capacitação para a gestão florestal, no Pará a racionalização da exploração florestal não foi considerada uma prioridade, a despeito do fato da economia florestal extrativista do Estado ser a maior do país, sendo a modernização da agricultura, a pecuária, os grandes projetos de mineração e de energia, base do processo desenvolvimentista paraense. Ademais, Acre e Amazonas possuem órgãos ambientais mais desconcentrados, reflexo das políticas adotadas cujo foco é a produção extrativista e agrícola familiar. Nesse sentido fica clara a necessidade do interesse político estadual e municipal para que os processos de descentralização atinjam de fato seus objetivos e tenham premissas contempladas.

Observa-se que a transferência da gestão para os governos e/ou comunidades locais apresenta diferentes resultados. Se, por um lado, a participação social pode ser favorecida por meio da representação dos grupos locais nas decisões estratégicas que envolvem recursos e definição de prioridades, por outro lado, observam-se entraves que podem ser significativos. A descentralização sem recursos financeiros adequados, em atividades não rentáveis, e a disputa pelo poder de direcionamento dentro dos diferentes níveis governamentais e entre os poderes locais são alguns dos problemas apontados.

Face ao exposto, as políticas de descentralização sobre a gestão florestal no Brasil ainda têm muito para avançar, seja no fortalecimento do órgão federal, seja na estruturação dos órgãos ambientais estaduais e municipais, ou ainda, na participação efetiva da sociedade civil nesse processo.

Segundo Thuault (2009), a descentralização da gestão florestal no Brasil, prevista há muitos anos sem real acontecimento, finalmente ocorreu em 2006 com a promulgação da Lei de Gestão de Florestas Públicas, tentando solucionar a crise de regulação da gestão florestal. Para a autora *“a descentralização da gestão florestal modificou de fato o equilíbrio de poder que existia na configuração de tomada de decisão anterior e desenhou uma regulação mais compartilhada, na qual os atores da escala estadual ganham peso”* (p. 186, 187).

2.2.1 Marco legal para a gestão florestal descentralizada no Brasil

O processo de descentralização da gestão florestal brasileira está presente na agenda pública há mais de 20 anos. Intrinsecamente prevista no sistema federalista, a autonomia dos estados e dos municípios na questão ambiental foi reforçada com a Constituição de 1988 e com a Resolução nº 237/98 do Conama que prevê a possibilidade de licenciamento ambiental pelos estados (THUAULT, 2009).

Para Scardua (2003), após a extinção do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) em 1989, a questão florestal passou a ser uma atribuição acessória da Política Nacional do Meio Ambiente. A formulação e o fomento da política florestal não tinham espaço dentro da agenda das instituições criadas posteriormente, ficando o setor órfão de uma política condizente com o potencial florestal brasileiro. Isso pode ser notado pelas medidas tomadas pelos órgãos formuladores e implementadores da política florestal, cujos instrumentos de comando e controle são utilizados quase que exclusivamente com fins conservacionistas, deixando o setor produtivo sem uma política de fomento florestal.

No intuito de diminuir essas lacunas, em 2000, foi criado o Programa Nacional de Florestas (PNF), por meio do Decreto nº 3.420, com o objetivo de articular as políticas públicas setoriais para promover o desenvolvimento sustentável, conciliando o uso com a conservação das florestas brasileiras. O decreto ainda instituiu a Comissão Nacional de Florestas (CONAFLO), órgão que fornece diretrizes para a implementação das ações do PNF e permite articular a participação dos diversos grupos de interesse no desenvolvimento das políticas públicas do setor florestal brasileiro.

Ainda em 2000, foi publicada a Lei nº. 9.985, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, estabelecendo objetivos, critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. A lei estabelece dois tipos de Unidades, as de Proteção Integral, nas quais o uso direto dos recursos naturais é proibido, e

as de Uso Sustentável, como as Florestas Nacionais, onde o uso dos recursos florestais é autorizado, desde que mediante técnicas de manejo sustentável. Acerca da distribuição de competências, a lei determina que União, Estados e municípios têm responsabilidade e poder na criação de unidades de conservação.

Apesar de todas essas iniciativas, segundo Thuault (2009), a política florestal ilustra perfeitamente as dificuldades das políticas públicas na implementação de um desenvolvimento sustentável para a Amazônia: *“trata-se de um setor no qual a regulação caracterizada por instrumentos de comando e controle é ineficiente”* (p. 174).

A fim de trazer avanços à política florestal, tanto a nível federal quanto a nível estadual e municipal, e à descentralização da gestão florestal no país, alguns instrumentos foram criados pelo governo federal, como os Pactos Federativos e a Lei de Gestão de Florestas Públicas.

2.2.2 Pactos Federativos e Acordos de Cooperação Técnica para a Gestão Florestal Compartilhada

A União vem promovendo a realização de pactos federativos e acordos de cooperação técnica para a gestão florestal compartilhada com os Governos Estaduais a fim de descentralizar suas ações naquilo que cada acordo estabelecer. Normalmente, o objetivo geral desses instrumentos é a cooperação técnica e administrativa, das competências constitucionais de proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, promovendo, assim, a interação política e institucional da gestão descentralizada compartilhada. Segundo Scardua (2003, p. 153), *“o pacto federativo foi o primeiro instrumento de descentralização utilizado concretamente nos últimos 20 anos da implementação da Política Nacional do Meio Ambiente”*.

Para o entrevistado Carlos Fabiano Rozindo Cardoso, Coordenador Geral de Autorização de Uso da Flora e Florestas do IBAMA:

As Constituições de 34/37/46/67 previam para a área florestal uma competência privativa da união (legislar). Com a Constituição de 88, a gestão se tornou concorrente tendo o governo federal foco na Descentralização da Gestão Ambiental por meio da previsão na PNMA e de programas de governo como o SPRN. Porém, todas essas ações tinham um foco na agenda marrom, faltando um apoio na agenda verde. Daí se inicia a necessidade de pactos federativos apoiando a agenda verde (Coordenador do IBAMA, 2010).

Os pactos federativos possuem como finalidade a descentralização das ações da esfera federal para os estados. Esses pactos são bastante peculiares, pois levam em conta o *status* institucional e instrumental existente em cada unidade da federação. Essas peculiaridades é que permitem que se avance na definição de competências constitucionais (SCARDUA, 2003).

Conforme o autor, o processo de construção dos pactos federativos iniciava-se pelo interesse dos estados que procuravam o MMA ou o IBAMA. A partir daí era realizada uma reunião preparatória entre as partes a fim de analisar o arcabouço jurídico, identificar as condições da infraestrutura operativa dos estados e do IBAMA e elaborar um diagnóstico institucional dos entes federados envolvidos a fim de levantar as potencialidades e vulnerabilidades de ambas as partes. Os pactos federativos, num primeiro momento, eram vistos pelos estados como uma oportunidade de assumir aquilo que representava menor ônus político e receber maiores recursos. Os primeiros repasses foram feitos no âmbito do licenciamento ambiental e o IBAMA continuava com competência da fiscalização das atividades.

A gestão do pacto federativo é baseada no princípio do compartilhamento, por meio da subsidiariedade. De acordo com Scardua (2003):

Os pactos federativos baseiam-se no princípio da subsidiariedade e procuram melhorar a qualidade dos serviços prestados para a população, por meio de atuações regionais e locais. Entretanto, para sua efetiva aplicação, faltam recursos humanos e financeiros, além do treinamento e capacitação das unidades federadas (SCARDUA, 2003, p.86).

Segundo o autor, os estados amazônicos não conseguiram avançar na formalização dos pactos devido às suas deficiências em arcar com a fiscalização e o monitoramento dessas atribuições. Tais deficiências são de ordem técnica, de pessoal, orçamentárias e de interesse político, em escala estadual e local e que dificultam o controle efetivo da autoridade florestal, no tocante ao desmatamento.

Além disso, para Scardua (2003), o avanço de tal prática ainda é incipiente por outras razões: corporativismo dos funcionários dos órgãos federais temerosos de perder o controle sobre determinadas matérias; desinteresse de alguns estados em assumir determinadas responsabilidades, dada a ausência de recursos financeiros, materiais e humanos para tal fim; inexistência de uma política federal clara e objetiva sobre o real papel da União na questão ambiental.

A partir da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a competência de autorização para a exploração florestal foi descentralizada do Ibama para o órgão estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, por meio da alteração do artigo 19 do Código Florestal.

Com a Lei de Gestão de Florestas Públicas, o Ibama passa então a autorizar a exploração nas florestas públicas de domínio da União; nas unidades de conservação criadas pela União; e nos empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, definidos na Resolução Conama 378/06.

De acordo com o Coordenador Geral de Autorização de Uso da Flora e Florestas do IBAMA:

A partir da descentralização, o Ibama deixou de atuar no varejo das autorizações e passou a ter um foco mais a nível federal. Desde então, analisar autorizações de acesso aos recursos florestais em áreas além daquelas previstas na Resolução Conama nº 378/06 como de competência do órgão federal, se tornou um ato nulo, sendo necessário, portanto, que o Ibama e os órgãos estaduais de meio ambiente firmassem Acordos de Cooperação para a Gestão Florestal Compartilhada (Coordenador do IBAMA, 2010).

Nesse sentido, segundo o entrevistado, Ibama e OEMAs (Órgãos Estaduais de Meio Ambiente) passaram a firmar acordos de cooperação prevendo o repasse de funções e a estruturação dos órgãos.

Entre as potencialidades já identificadas no processo de descentralização da gestão florestal, o coordenador do Ibama destaca: i) aumento da capilaridade do órgão ambiental com a consequente multiplicação da capacidade de resposta do poder público; ii) racionalização do uso de estruturas em operação locais; iii) maior proximidade da sociedade local com o poder público; iv) melhor adaptação às realidades locais; v) maior facilidade de balancear o atendimento a demandas.

Como vulnerabilidades e preocupações, o entrevistado ressalta: i) risco de sobreposição de funções; ii) risco de incompatibilidade dos sistemas de gestão florestal, exigidos por meio da Resolução Conama nº 379/06¹; iii) possibilidade de atendimento a

¹ A Resolução Conama nº 379/06 cria e regulamenta o sistema de dados e informações sobre a gestão florestal no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, regulamentando os procedimentos e critérios de padronização e integração de sistemas, instrumentos e documentos de controle, transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais pela União, Estados e Distrito Federal, especialmente para eficiência dos procedimentos de fiscalização ambiental.

interesses mais imediatistas; iv) disparidade de controle entre os Estados; v) competição predatória entre Estados; vi) descontrole do processo pela falta de estrutura dos Estados.

Conforme o Coordenador Carlos Fabiano Cardoso, o IBAMA vê a descentralização da Gestão Florestal “*como um ganho necessário*”. Para o entrevistado:

As necessidades de melhoria são enormes, mas o Ibama em sua posição de ente a nível federal nunca conseguiu atender as demandas do varejo de forma satisfatória. Agora, com a estruturação dos OEMAs - física, pessoal, marco legal, procedimentos - cada vez mais teremos o fortalecimento da gestão como um todo, e num segundo momento, se verá claramente a necessidade de descentralizar dos Estados para os Municípios. Enquanto isso o Ibama poderá ir avançando na sua capacidade de gestão a nível federal (Coordenador do IBAMA, 2010).

Diversos acordos de cooperação técnica entre o IBAMA e as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente foram e estão sendo firmados com o objetivo de estabelecer regras e condições de cooperação técnica visando ao licenciamento e à gestão compartilhada dos recursos florestais nos estados. Dentre os estados que firmaram acordos de cooperação com a União podemos listar: AC, AM, AP, BA, CE, ES, MT, MS, MG, PA, PB, PE, PI, PR, RO, RN, RR, RS, SC, SP, SE, TO (MMA, 2010a). Os acordos com os outros estados estão em processo de formulação, o que demonstra o interesse do governo em continuar procedendo à descentralização da gestão florestal.

2.2.3 A Lei de Gestão de Florestas Públicas

Com o objetivo de regulamentar o uso e a conservação das florestas de dominialidade pública, foi criada a Lei n°. 11.284, de 02 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. A lei ainda instituiu, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).

De acordo com Thuault (2009, p. 174):

É no contexto de ineficiência do quadro regulatório, até pouco tempo caracterizado pelo centralismo, tanto na decisão quanto na execução, que se coloca a questão da política de descentralização da gestão, cujo rumo, que já existia nos textos legislativos anteriores, ficou definitivamente precisado pela lei de gestão de florestas públicas, de março de 2006. A partir dali, os estados passaram a ter que assumir parte da gestão florestal.

A Lei de Gestão de Florestas Públicas foi criada com a intenção de proteger e conservar as florestas pertencentes à União, estados e aos municípios, e gerar benefícios econômicos, sociais e ambientais (MMA, 2010b). Pela lei, todas as florestas naturais ou plantadas em terras da União, de estados e municípios, com exceção das Unidades de Conservação de Proteção Integral e das áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade brasileira estarão submetidas ao novo regime de uso estabelecido.

A referida lei regulamenta a produção e gestão florestal sustentável e altera, em seu artigo 83, o artigo 19 do Código Florestal, transferindo a competência na área florestal do governo federal aos órgãos estaduais de meio ambiente:

O art. 19 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a vigorar com a seguinte redação: **“A exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de prévia aprovação pelo órgão estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA**, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme”.

Dessa maneira, com a promulgação da lei ocorre a descentralização das atribuições do Ibama. Órgãos ambientais estaduais passam a autorizar e fiscalizar a exploração florestal em áreas sob sua jurisdição. As esferas de governo estadual e municipal podem criar órgãos gestores das concessões florestais em áreas de domínio não federal. Os órgãos ambientais municipais terão esfera de atuação sobre florestas públicas e unidades de conservação municipais ou quando forem firmados convênios com o órgão ambiental competente (artigos 2º e 49 da Lei 11.284).

Segundo Thuault (2009), além de estabelecer o sistema de concessão florestal, a Lei, ao alterar o artigo 19 do Código Florestal, rompe com a última peça de tendência centralista da política florestal, iniciando na prática o processo de descentralização da gestão florestal. Com a promulgação da Lei, eliminam-se as *“dificuldades de interpretações que levaram à fragmentação de controle, sobreposição de atribuições e esforço e duplicidade de gastos e ações”* (CONAFLO, 2006).

A Lei estabelece três modelos de gestão de florestas públicas no Brasil: a gestão direta; a destinação às comunidades tradicionais; e a concessão do direito de praticar manejo florestal sustentável. A gestão direta ocorre quando o gestor público assume a gestão das florestas nacionais, estaduais ou municipais diretamente. Para execução de atividades subsidiárias, pode contratar ou não serviços de terceiros. A destinação comunitária pode ser realizada para populações tradicionais e outros grupos, com a

finalidade de proteger os meios de subsistência e a cultura dessas populações, que, ao longo de gerações, desempenham papel relevante para a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica.

A terceira modalidade de gestão pressupõe a regulação e a condução, pelo Poder Público, de processos de concessão florestal a empresas ou outras pessoas jurídicas que, mediante licitação, demonstrem capacidade de praticar e gerir, de forma autônoma, o manejo florestal sustentável, dentro de um prazo determinado, em uma unidade de manejo.

Concessão florestal é então um mecanismo criado pela Lei de Gestão de Florestas Públicas, que permite aos governos, federal, estadual e municipal concederem a particulares o direito de explorar, de forma econômica e ambientalmente sustentável, bens e serviços em florestas públicas. O concessionário é escolhido por meio de um processo licitatório, no qual podem participar pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país (SFB, 2009).

Os recursos aferidos com o pagamento pelo recurso florestal e pela exploração da atividade de serviços são revertidos para estados, municípios, para melhoria da gestão florestal e de unidades de conservação, assim como para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, que fomenta a conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos florestais em todo o território nacional (SFB, 2009).

Pela nova lei, as áreas concedidas por licitação à iniciativa privada serão mapeadas e divididas, por um prazo máximo de 10 anos, desde a data de publicação (artigos 5º, § 1, 13 e 48). As terras continuam sob domínio público, mas com permissão para o setor privado desenvolver atividades voltadas para produção de madeira, produtos não madeireiros e serviços como o turismo.

De acordo com Godoy (2006) isso traz duas conseqüências imediatas. A primeira é a inclusão das florestas nacionais na lei. Pela lei, a Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal nativa, destinadas a pesquisas científicas e, até então, posse e domínio públicos sendo possível o abrigo às populações tradicionais. Com a presença de empresas com interesses econômicos na região, essa situação pode se modificar. A segunda é que qualquer empresa ou consórcio de empresas poderá participar, inclusive as estrangeiras, e os investidores terão o direito de explorar o recurso natural disponível na área cedida, existindo uma grande possibilidade de que vastas áreas públicas com florestas sejam disponibilizadas ao setor privado, como já foram em épocas anteriores.

Para o governo, a lei de gestão de florestas públicas teria a finalidade de compatibilizar a preservação do meio ambiente com a exploração sustentável da floresta, além de estabelecer condições que permitiriam reduzir o desmatamento ilegal, principalmente na região amazônica, afastando a grilagem de terras públicas, a extração ilegal de madeira e a evasão de divisas. Ademais, a transferência de parte das funções e responsabilidades públicas para conciliar o manejo sustentável das Florestas Nacionais - Flonas implicaria a redução dos custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização dessas áreas. Isso permitirá, em teoria, a sustentabilidade ecológica aliada à viabilidade financeira das florestas públicas (GODOY, 2006).

Godoy (2006) ressalta uma questão importante para essa política. A determinação do valor das concessões e a outorga do direito de uso das florestas devem ser avaliadas de forma criteriosa e realista a fim de evitar transferências indevidas de recursos públicos para grupos privados e ainda para impedir o desperdício no uso desses recursos ambientais. A utilização de conceitos puramente econômicos na valoração de recursos naturais é simplificadora e compromete a sustentabilidade socioambiental da região.

Com a aprovação da Lei, parte da sociedade civil se mostrou bastante reticente com o grau de responsabilização dos estados e com a sua capacidade em assumir a gestão florestal. Como agravante, os estados que primeiro receberam a responsabilidade da gestão florestal, Mato Grosso e Pará, eram também os recordistas do desmatamento. Observa-se atualmente que a estrutura das secretarias estaduais de gestão ambiental ainda não é adequada, além do escasso monitoramento de sua atuação (THUAULT, 2009).

É oportuno ressaltar que o sucesso das medidas de descentralização supõe o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas do governo central (ARRETCHE, 1996). Nesse sentido, a gestão florestal descentralizada deve ser implementada com o fortalecimento de um Estado central, que seja capaz de monitorar os diferentes sistemas estaduais e regionais, e com a construção e estruturação de instituições descentralizadas.

Nesse sentido, o Conama, enquanto órgão responsável pela elaboração e implementação das políticas ambientais, estabeleceu alguns critérios para definir a descentralização da gestão florestal estabelecida pela Lei 11.284/06: a Resolução nº 378/06, que define os empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, estabelecendo as competências do órgão central - IBAMA; e a

Resolução nº 379/06, que cria e regulamenta o sistema de dados e informações sobre a gestão florestal no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

A mesma lei ainda estabelece o Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF. O PAOF identifica as florestas públicas passíveis de concessão e descreve o processo de outorga do direito de praticar manejo florestal sustentável e de explorar produtos e serviços nessas florestas. Dessa forma, o PAOF apresenta-se como um instrumento de planejamento das ações da União voltadas à produção florestal sustentável por meio da concessão onerosa de florestas públicas, naturais ou plantadas, para a exploração de recursos madeireiros, não madeireiros e serviços (SFB, 2009).

No âmbito da Lei nº 11.284, em seu artigo 10, o PAOF é instituído e definido como o documento que conterá a descrição de todas as florestas públicas federais que podem ser submetidas a processos de concessão no ano em que esse Plano estiver vigente. Portanto, só haverá concessão em floresta pública federal incluída no PAOF. Contudo, cabe ressaltar que a inclusão de qualquer floresta no PAOF não significa, necessariamente, que essa será objeto de licitação para fins de concessão naquele período. Na esfera federal, o PAOF deve ser elaborado pelo Serviço Florestal Brasileiro e aprovado e publicado pelo poder concedente, no caso o Ministério Meio Ambiente (MMA).

Os artigos 33 e 34 da Lei no 11.284/2006 estabelecem as diretrizes para que o PAOF garanta o acesso democrático dos diversos segmentos da sociedade brasileira ao processo de concessão florestal e contemple mecanismos para evitar a concentração econômica. Dessa maneira, elaboração do PAOF obedece aos dispositivos legais e formais de consultas a órgãos e entidades de Governo, mas também leva em consideração a participação direta da sociedade na construção do documento, promovendo reuniões técnicas e submetendo a minuta do documento a consulta pública na internet.

Outro instrumento de planejamento da gestão florestal instituído pela Lei nº 11.284 é o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP). O CNFP é formado pelo Cadastro de Florestas Públicas da União, pelos Cadastros de Florestas Públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios e será interligado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural. O Cadastro Nacional foi regulamentado pelo Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007, e tem seus procedimentos fixados pela Resolução nº 02 de julho de 2007 do Serviço Florestal Brasileiro.

O objetivo do CNFP é reunir de dados georreferenciados sobre as florestas públicas brasileiras, de modo a oferecer aos gestores públicos e à população em geral uma base confiável de mapas, imagens e dados com informações relevantes para a gestão florestal, condicionando os processos de destinação comunitária, a criação de unidades de conservação, a realização futura das concessões florestais e contribuindo para a transparência das informações florestais e para a participação social nos processos de gestão (SFB, 2009).

A partir das florestas públicas registradas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas - CNFP, as florestas disponíveis para concessão são obtidas como resultado da aplicação de duas seleções: a primeira exclui as áreas não aptas para o processo de concessão florestal, como as unidades de conservação de proteção integral e terras indígenas, e inclui as restantes no grupo das florestas legalmente aptas. Em seguida, as florestas legalmente aptas passam por uma segunda seleção, definindo as florestas passíveis de concessão, ou seja, aquelas que apresentam potencial para terem seus planos de manejo ou licenciamento aprovados durante o período de vigência do PAOF e que não foram destinadas para uso especial ou comunitário. O PAOF apresenta também as ações e recursos necessários para a gestão das florestas públicas, especialmente aqueles voltadas para seu monitoramento e fiscalização.

Atualmente, encontram-se identificados no CNFP, 241 milhões de hectares de florestas públicas, distribuídas em 831 municípios. Os cinco municípios com a maior área de florestas públicas são: Altamira/PA (14,6 milhões de ha), São Gabriel da Cachoeira/AM (9,5 milhões de ha), Oriximiná/PA (7,1 milhões de ha), Atalaia do Norte/AM (6,8 milhões de ha) e São Felix do Xingu/PA (5,2 milhões de ha). Esses cinco municípios juntos detêm aproximadamente 20% de todas as florestas públicas brasileiras. O CNFP indica também que 53 municípios brasileiros possuem mais de um milhão de hectares de florestas públicas (MMA, 2010b).

Dos 241 milhões de hectares de florestas públicas cadastradas, cerca de 213 milhões são federais e 28 milhões são estaduais, sendo 93% no bioma amazônico. Essas florestas estão distribuídas em terras indígenas (41%), unidades de conservação de uso sustentável (20%), unidades de conservação de proteção integral (16%), terras arrecadadas pela União e ainda não destinadas (15%) e áreas de uso comunitário (8%) (SFB, 2009).

Outro cadastro criado pelo governo brasileiro foi o Cadastro Geral de Florestas Públicas da União (CGFPU). Esse cadastro identifica as florestas públicas federais (FPF)

que correspondem às áreas cobertas por florestas naturais ou plantadas incidentes sobre terras de domínio da União e suas entidades da administração indireta. O CGFPU inclui as áreas inseridas no Cadastro de Terras Indígenas; as Unidades de Conservação federais, com exceção das áreas privadas localizadas em categorias de unidade que não exijam a desapropriação; e as florestas localizadas em imóveis urbanos ou rurais, matriculados ou em processo de arrecadação em nome da União, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

O CGFPU classifica as florestas públicas federais em três tipos: i) Florestas Públicas do TIPO A (FPA): são as florestas que se encontram localizadas em áreas que tenham sido destinadas à proteção e conservação do meio ambiente (Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável) e ao uso de comunidades tradicionais, os assentamentos e outras formas de destinação previstas na lei; ii) Florestas Públicas do TIPO B (FPB): são as florestas que se encontram localizadas nas áreas públicas arrecadadas pelos entes da federação que ainda não foram objeto de destinação específica por parte do órgão gestor da terra pública; e iii) Florestas Públicas do TIPO C (FPC): são as florestas localizadas em áreas de dominialidade indefinida, comumente chamadas de terras devolutas.

Além de criar um marco para a gestão das florestas públicas, a Lei criou o Serviço Florestal Brasileiro para geri-las, que será apresentado mais adiante, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) para incentivar o desenvolvimento tecnológico, prestar a assistência técnica, promover a recuperação de áreas degradadas e apoiar o controle e o monitoramento das atividades florestais nessas áreas.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF é um fundo público de natureza contábil, mantido no âmbito do Orçamento Geral da União e gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro, e tem por finalidade fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis no Brasil e promover a inovação tecnológica no setor. As principais fontes de recursos do FNDF envolverão as partes dos recursos arrecadados a partir dos contratos de Concessões Florestais em florestas públicas da União, doações realizadas por entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, reversão dos saldos anuais não aplicados e outras fontes de recursos que lhe forem especificamente destinados, incluindo orçamentos compartilhados com outros entes da Federação (SFB, 2009).

O que se percebe com a Lei é que a gestão dos recursos florestais segue a tendência de descentralização, implicando a necessidade de serem estabelecidos critérios técnicos

claros, fiscalização e monitoramento eficientes, e participação efetiva da sociedade, elementos esses que visam garantir a sustentabilidade e a eficácia da gestão descentralizada.

2.2.4 Instituições relacionadas à gestão florestal no Brasil

Os órgãos federais que possuem maiores responsabilidades e influências sobre a gestão florestal do país são: o INCRA, - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; a FUNAI – Fundação Nacional do Índio; o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; o ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; e o SFB – Serviço Florestal Brasileiro.

O INCRA foi criado em 1970 pela fusão do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), órgãos federais que tinham por objetivo promover a reforma e o desenvolvimento agrário. O órgão tem o objetivo de implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável (INCRA, 2009).

A FUNAI, criada em 1967, é o órgão federal responsável pela implementação da política indigenista determinada pela Constituição Federal, pelo Estatuto do Índio, pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, além das leis federais que abordam a questão indígena. Atualmente, há 411 terras indígenas regularizadas, 26 homologadas, 67 declaradas, 25 delimitadas e 213 em estudo, abrangendo uma área de 107.620.415 ha, o que corresponde a 12% do território brasileiro e a 22% da Amazônia (FUNAI, 2009).

A magnitude desses territórios também equivale a grandes espaços de reservas florestais que representam um elevado grau de conservação dos recursos naturais. Por conta dos grandes estoques florestais ainda presentes nas terras indígenas e pelo alto valor econômico que tais estoque representam, há vários problemas enfrentados pelas comunidades indígenas como a invasão de suas terras por madeireiros, pecuaristas, agricultores, garimpeiros e grileiros, resultando na exploração dos recursos florestais. Isso demonstra a necessidade de uma proteção territorial eficiente e de uma gestão ambiental adequada para esses territórios.

O IBAMA foi criado em 1989, formado pela fusão de quatro instituições que tratavam a questão ambiental de forma fragmentada: a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), a

Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), a Superintendência da Pesca (SUDEPE) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

Inicialmente, o IBAMA funcionou vinculado à Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM). Com a realização da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), a Secretaria foi elevada à categoria de Ministério, ao qual o IBAMA, enquanto autarquia federal, ficou vinculado.

Atualmente, o IBAMA tem como principais atribuições exercer o poder de polícia ambiental, executar ações da Política Nacional de Meio Ambiente no que diz respeito às atribuições federais relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, além de executar as ações supletivas de competência da União de conformidade com a legislação ambiental vigente (IBAMA, 2009).

Cabe ainda ao IBAMA propor e editar normas e padrões de qualidade ambiental; o zoneamento e a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento ambiental, nas atribuições federais; a implementação do Cadastro Técnico Federal; a fiscalização ambiental e a aplicação de penalidades administrativas; a geração e disseminação de informações relativas ao meio ambiente; o monitoramento ambiental, principalmente no que diz respeito à prevenção e controle de desmatamentos, queimadas e incêndios florestais; o apoio às emergências ambientais; a execução de programas de educação ambiental; a elaboração do sistema de informação e o estabelecimento de critérios para a gestão do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais; dentre outros (IBAMA, 2009).

Para o desempenho de suas funções, o IBAMA poderá atuar em articulação com os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes do SISNAMA e com a sociedade civil organizada, para a consecução de seus objetivos, em consonância com as diretrizes da política nacional de meio ambiente.

O ICMBio foi criado pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, e está vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, integrando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). A sua principal função é administrar as unidades de conservação (UCs) federais. Dessa forma, compete ao instituto executar as ações da política nacional de unidades de conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. O instituto ainda desempenha a função de executar as políticas de uso sustentável

dos recursos naturais renováveis e de apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação federais de uso sustentável. As suas outras funções são fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação federais (ICMBIO, 2009).

O Instituto Chico Mendes tem, portanto, entre as suas principais atribuições, a tarefa de apresentar e editar normas e padrões de gestão de unidades de conservação federais; de propor a criação, regularização fundiária e gestão das UCs; e de apoiar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Cabe ao Instituto Chico Mendes monitorar o uso público e a exploração econômica dos recursos naturais nas unidades de conservação onde isso for permitido, obedecidas as exigências legais e de sustentabilidade do meio ambiente. O ICMBio deve ainda contribuir para a recuperação de áreas degradadas em unidades de conservação. Poderá ainda fiscalizar e aplicar penalidades administrativas ambientais ou compensatórias aos responsáveis pelo não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental (ICMBIO, 2009).

O Instituto Chico Mendes deve, também, criar e promover programas de educação ambiental, contribuir para a implementação do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima) e aplicar, no âmbito de sua competência, os dispositivos e acordos internacionais relativos à gestão ambiental.

Atualmente existem 304 Unidades de Conservação que cobrem uma área de mais de 74 milhões de hectares do território nacional. Das 304 UCs, 131 são de proteção integral, com mais de 35 milhões de hectares, e 173 são de uso sustentável, com mais de 38 milhões de hectares (ICMBIO, 2009).

Ainda no intuito de desonerar o IBAMA de algumas responsabilidades visando melhorar a eficiência e a eficácia da política ambiental, foi criado o Serviço Florestal Brasileiro (SFB). O SFB foi instituído pela Lei nº 11.284/06 e aprovado na estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente pelo Decreto nº 6.101/07. Tem como objetivo conciliar o uso e a conservação das florestas, valorizando-as em benefício das gerações presentes e futuras, por meio da gestão de florestas públicas, da construção de conhecimento, do desenvolvimento de capacidades e da oferta de serviços especializados (SFB, 2009).

3 CARACTERIZAÇÃO DAS ÁREAS DE ESTUDO

As áreas de estudo escolhidas por este trabalho para investigar o processo de descentralização florestal foram os estados do Pará e de Mato Grosso. Isso se deve ao fato desses terem sido os primeiros estados da Amazônia a receberem a responsabilidade da gestão florestal (THUAULT, 2009). Além disso, Mato Grosso e Pará são os maiores responsáveis pelo desmatamento na Amazônia nos últimos anos, juntamente com o estado de Rondônia (INPE, 2010), fator que exerce grande influência sobre os recursos florestais e a gestão florestal, bem como sobre a imagem dos estados frente à opinião pública e aos mercados internacionais.

Outro aspecto relevante que foi considerado nessa escolha e que certamente exerce influência sobre a gestão florestal é que Mato Grosso e Pará têm um contexto histórico de uso e ocupação do território diferenciado e bases econômicas e políticas distintas: o Pará sempre esteve voltado para a economia de base florestal e foi governado entre 2007 e 2010 por um partido que se apresenta como progressista, enquanto Mato Grosso se destaca pela sua produção agropecuária e no mesmo período foi comandado por um partido mais conservador, ligado ao agronegócio. Essas diferenças se refletem na forma como a gestão florestal vem se desenvolvendo nas áreas de estudo, conforme será discutido nos próximos capítulos deste trabalho.

Este capítulo tem por objetivo descrever as áreas de estudo segundo o uso e a forma de ocupação do território, os principais indicadores sócioeconômicos, assim como caracterizar o setor florestal de ambos os estados visando fornecer informações relevantes sobre os recursos florestais e sobre a situação da gestão florestal antes e depois do processo de descentralização.

3.1 O ESTADO DO PARÁ

O Pará é o segundo maior estado da Amazônia brasileira e também do Brasil, e tem uma área de aproximadamente 1,25 milhão de quilômetros quadrados, o que corresponde a 15% do território nacional. Segundo Veríssimo *et. al.* (2006) em 2005, o Pará apresentava cerca de 70% de seu território coberto por florestas, 18% de áreas desmatadas e 12% de vegetação não-florestal (anexo 1).

Em 2009, segundo dados de Pereira *et. al.* (2010), o estado do Pará apresentava cerca de 72% de seu território coberto por florestas, 20,2% de áreas desmatadas e 7,8% de vegetação nativa não-florestal (Tabela 3.1).

Tabela 3.1: Cobertura vegetal do estado do Pará em 2009.

Estado	Área (milhares de km ²)	Cobertura vegetal (%)		
		Florestas	Vegetação nativa não-florestal	Áreas desmatadas
Pará	1247,7	72,0	7,8	20,2
Amazônia Legal	5006,3	62,7	22,5	14,8

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

De acordo com dados da Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará (SEMA, 2010), o estado possui pouco mais de 32% de seu território protegido em unidades de conservação (UCs), das quais aproximadamente 16,1% correspondem a UCs federais e 16,9% a UCs estaduais. Entre as categorias de Unidade de Conservação, 10,2% são de Proteção Integral enquanto 22,8% são de Uso Sustentável. Além das UCs, 24,8% do território paraense são terras indígenas, o que totaliza 57% da superfície do Estado do Pará em áreas protegidas.

Quando se compara a proporção dessas áreas à área total da Amazônia Legal, as terras indígenas no estado equivalem a 22,7%, as UCs de proteção integral correspondem a 10,1%, as UCs de uso sustentável a 22,2%, os assentamentos rurais abrangem 6% e as áreas destinadas às comunidades quilombolas e terras militares ocupam 1,9% (Tabela 3.2).

Tabela 3.2: Proporção de Áreas Protegidas e especiais do estado do Pará em 2009.

Estado	Áreas Protegidas (% da Amazônia)		Áreas especiais		
	Terras Indígenas	Unidades de Conservação		Assentamentos rurais	Comunidades quilombolas e terras militares
		Proteção Integral	Uso Sustentável		
Pará	22,7	10,1	22,2	6,0	1,9
Amazônia Legal	21,7	8,0	14,2	5,6	0,6

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

Dessa forma, as áreas protegidas do estado representam 55% das áreas protegidas de toda a Amazônia Legal. As áreas especiais (terras militares, áreas quilombolas e assentamentos rurais) do Estado do Pará correspondem a 7,9% das áreas especiais da Amazônia Legal, enquanto as terras privadas equivalem a 18%. Com relação às terras devolutas ou em disputa, o Pará abrange 19,1% das áreas da Amazônia Legal sob essa situação fundiária (Tabela 3.3).

Tabela 3.3: Situação fundiária do estado do Pará em 2009.

Estado	Área (milhares de km ²)	Situação fundiária (% da Amazônia)			
		Áreas protegidas (UCs e TIs)	Áreas especiais (terras militares, áreas quilombolas e assentamentos rurais)	Terras privadas	Terras devolutas e privadas em disputa
Pará	1247,7	55,0	7,9	18,0	19,1
Amazônia Legal	5006,3	43,9	6,2	22,7	27,0

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

De acordo com dados de Pereira *et. al.* (2010), o estado do Pará possui 143 municípios, o que equivale a 18,5% do total de municípios da Amazônia Legal. Em 2009, a população do Estado era de 7,4 milhões de habitantes, correspondendo à maior população da Amazônia (aproximadamente 31%). O Pará apresenta uma densidade demográfica de 6 hab/km², maior que os 4,7 hab/km² correspondentes à Amazônia Legal. O PIB do estado em 2007 foi de aproximadamente 14,5 bilhões de dólares, o que equivale a 23,8% do PIB de toda a Amazônia Legal. O PIB per capita atingiu 2 mil dólares, enquanto que na Amazônia Legal esse valor chega a 2,59 mil dólares (Tabela 3.4).

Tabela 3.4: Indicadores sociais e econômicos do estado do Pará.

Estado	Número de municípios	População em 2009 (milhares de habitantes)	Densidade demográfica em 2009 (hab/km ²)	PIB (2007) (bilhões de US\$)	PIB per capita (2007) (milhares de US\$)
Pará	143	7457,1	6,0	14,53	2,06
Amazônia Legal	771	23691,7	4,7	61,01	2,59

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

Conforme Veríssimo *et. al.* (2006), a economia do estado se baseia na mineração industrial, especialmente, minério de ferro e bauxita, na agropecuária e na exploração e processamento de madeira.

O Pará, assim como o estado de Mato Grosso, pode ser considerado como um dos mais atingidos pelas transformações do avanço da fronteira econômica. Seu patrimônio florestal vem sofrendo perdas que ainda não foram contabilizadas, seja com relação ao valor comercial de espécies madeireiras e extrativistas, seja com relação à perda de espécies de valor ambiental em termos de sua biodiversidade (IBGE, 2007).

De acordo com dados do INPE (2010), numa evolução do desflorestamento realizado no estado do Pará entre os anos de 2002 e 2009, o ano de 2004 foi o que atingiu as maiores taxas de desflorestamento (8.870 km²). Entre 2005 e 2008, a área desflorestada manteve-se praticamente constante, variando de 5.899 a 5.526 km², enquanto que em 2009, houve uma redução de mais de mil quilômetros quadrados na área desflorestada no estado (Tabela 3.5). Relevante destacar que nos últimos anos, o Pará foi o estado da Amazônia Legal que apresentou mais áreas desflorestadas, correspondendo a 39,6%, 47,4%, 43,4% e 57,3% do total desflorestado nos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009, respectivamente (INPE, 2010).

Tabela 3.5: Taxas de Desflorestamento no estado do Pará.

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Área desflorestada no estado do Pará (km²)	7.509	7.145	8.870	5.899	5.659	5.526	5.607	4.281
% da Amazônia Legal	34,6	28,1	31,9	31,0	39,6	47,4	43,4	57,3

Fonte: Dados do INPE (2010).

3.1.1 Caracterização do Setor Florestal do Estado do Pará

Como visto na seção anterior, o estado do Pará possui uma grande extensão territorial, sobretudo de áreas florestais, o que pressupõe uma vocação para as atividades relacionadas ao uso das florestas e um grande potencial de desenvolvimento para o setor florestal.

Dessa maneira, a grande extensão de áreas florestadas, com predominância de florestas ricas em espécies de valor comercial madeireiro e não-madeireiro; as boas condições topográficas; a grande extensão de rios navegáveis; o clima chuvoso, mas com estação seca definida; a ampla rede de estradas; e, a localização estratégica do Estado em relação aos mercados de madeira, oferecem condições favoráveis para a atividade florestal no Estado do Pará (VERÍSSIMO *et. al.* 2002; VERÍSSIMO *et. al.* 2006)

Stone (2000) ao estudar as tendências econômicas da indústria madeireira no Estado do Pará, assinala que as boas instalações do porto de Belém e as ligações terrestres com o sul do Brasil, por meio da Rodovia Belém–Brasília, contribuíram para uma rápida expansão da exploração madeireira no Estado durante as décadas de 80 e 90. Em consequência, o número de empresas madeireiras “oficialmente registradas” à época aumentou a uma taxa média de 9,4% por ano, indo de pouco mais de 100 empresas em 1979, para mais de 1.500 na década de 1990.

Segundo Lentini *et. al.* (2005) o Estado do Pará abrigava, em 2004, 1.592 empresas madeireiras em operação distribuídas em 33 pólos madeireiros e em cinco zonas madeireiras: central, estuarina, leste, oeste e sul. Para Veríssimo *et. al.* (2006) a produção florestal está distribuída de forma heterogênea no estado: a indústria madeireira concentra-se nas zonas Leste e no Estuário, que representam conjuntamente 74% da produção madeireira do Estado; os 26% restantes ocorrem nas zonas Central, Norte, Oeste e Sul.

De acordo com Veríssimo *et. al.* (2006) a área florestal bruta para produção florestal potencial no estado do Pará soma aproximadamente 432 mil quilômetros quadrados. Porém, em torno de 182 mil quilômetros quadrados são florestas sem aptidão para uso econômico por uma ou mais das seguintes razões: florestas com valor comercial muito baixo, florestas já exploradas de forma predatória, florestas situadas em áreas de topografia extremamente acidentada, florestas inseridas nas APPs. Portanto, as florestas com potencial para produção florestal manejada no Pará somam aproximadamente 250 mil quilômetros quadrados. Além disso, o Estado possui aproximadamente 21 mil quilômetros quadrados de florestas em Resex, as quais apresentam restrições para a exploração florestal.

Conforme dados do IBGE (2007) a matéria-prima florestal, em sua maioria, origina-se de área de terceiros, onde se verifica que as grandes propriedades são as que exploram o maior percentual de volume de madeira quando comparadas às pequenas e médias. Quanto ao volume de madeira explorado em áreas de manejo florestal sustentável, seus valores são pouco expressivos, tanto em área quanto em volume, dada a pouca tradição e a falta de

conscientização voltada para esse segmento de exploração florestal. Não obstante, tais valores vêm apresentando crescimento sistemático nos últimos anos. O mesmo ocorre com o volume de madeira originado de autorizações de desmatamento.

Veríssimo *et. al.* (2005), em um estudo sobre o setor florestal no estado do Pará, apontam que no ano de 2004 foram extraídos 11,1 milhões de metros cúbicos de madeira em tora, o que correspondeu a 46% da produção amazônica e a 4,6 milhões de metros de madeira processada. O setor madeireiro empregou aproximadamente 184 mil pessoas de forma direta e indireta e a renda bruta gerada pelo setor florestal foi de aproximadamente US\$ 1,1 bilhão, dos quais metade foi oriunda de exportações.

Já no ano de 2005, Veríssimo *et. al.* (2006) destacam que a despeito da importância socioeconômica do setor florestal, a produção madeireira enfrentou uma crise sem precedentes ocasionada pela falta de definição fundiária em áreas do Estado e escassez de áreas designadas para produção florestal. Ademais, somente uma proporção pequena da produção florestal era feita de acordo com as práticas florestais sustentáveis.

Em resposta ao cenário de crise da atividade madeireira, os autores apontam a adoção de algumas medidas estratégicas pelo governo federal e estadual: (i) a elaboração e a aprovação da Lei de Gestão de Florestas Públicas em março de 2006; (ii) o decreto federal de criação do Distrito Florestal no oeste do Pará, um instrumento de apoio ao desenvolvimento florestal naquela região; e (iii) o Zoneamento Ecológico Econômico em 2005 (Lei Estadual nº 6.745/05).

Em um estudo mais recente realizado sobre o setor florestal, Pereira *et. al.* (2010) afirmam que em 2009 o Estado do Pará possuía 30 polos madeireiros, cujos principais localizam-se em Paragominas, Belém, Breves e Tome-Açú (Tabela 3.6), disseminados em cinco zonas madeireiras: i) Centro do Pará; ii) Estuário Paraense; iii) Leste do Pará; iv) Oeste do Pará e, v) Sul do Pará (Figura 3.1).

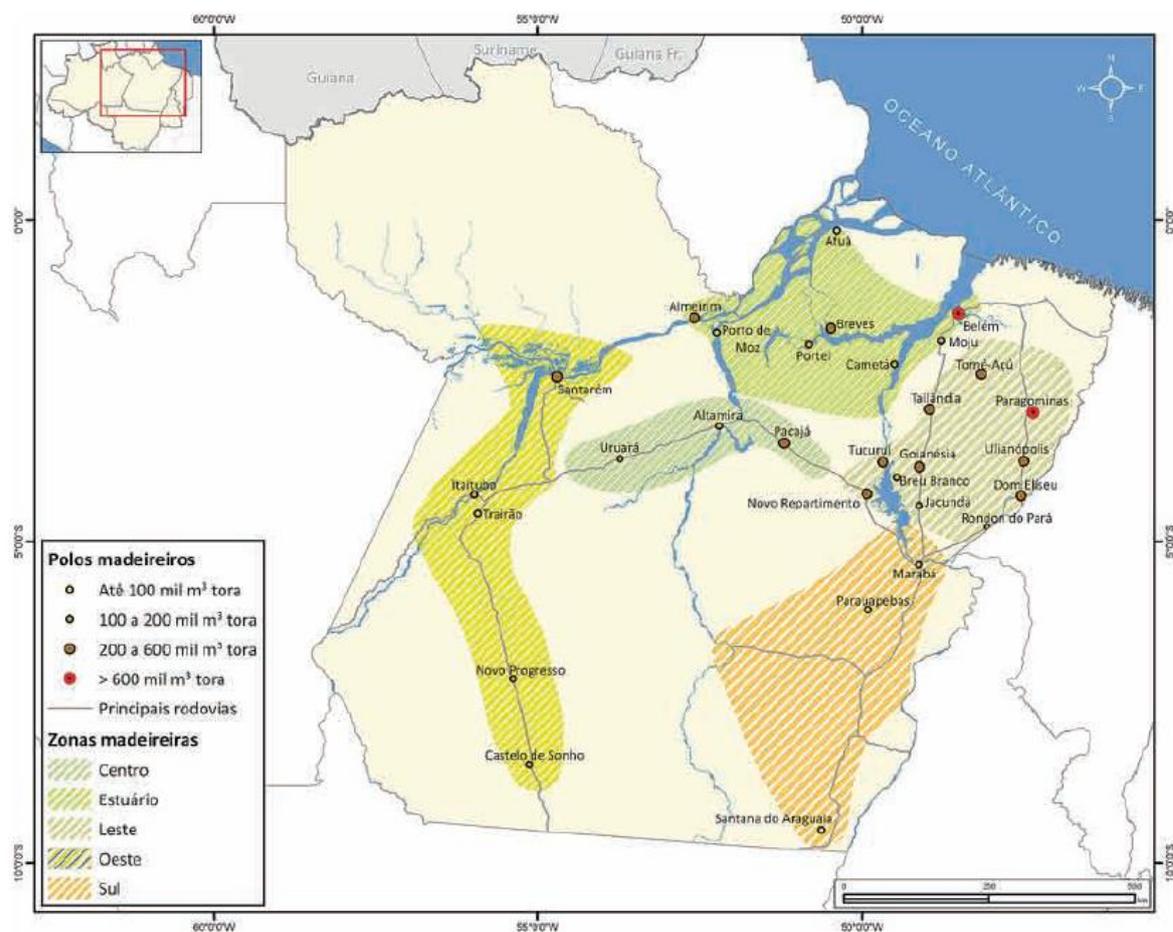
Tabela 3.6: Principais pólos madeireiros do Pará em 2009.

Pólo madeireiro	Consumo anual de toras (milhares m³)	Número de indústrias	Empregos gerados	Receita bruta (US\$ milhões)
Paragominas	755	42	3.693	115
Belém	697	35	13.241	141

Breves	444	159	2.171	42
Tomé-Açu	396	36	9.147	63

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

Figura 3.1. Pólos e zonas madeireiras do Estado do Pará em 2009.



Fonte: Pereira *et. al.* (2010).

Nesses polos havia 1.067 indústrias madeireiras em funcionamento que extraíram aproximadamente 6,6 milhões de metros cúbicos de madeira em tora, processaram 2,6 milhões de metros cúbicos de madeira e geraram uma receita bruta de cerca de US\$ 1,1 bilhão e mais de 92 mil empregos (Tabelas 3.7 e 3.8).

Tabela 3.7: Produção de madeira em tora e receita bruta da indústria madeireira em 2009.

Estado	Número de polos madeireiros	Número de indústrias	Consumo anual de toras (milhares m ³)	Receita bruta (US\$ milhões)
Pará	30	1.067	6.599	1094,2
Amazônia Legal	71	2.227	14.148	2482,6

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

Tabela 3.8: Empregos diretos e indiretos gerados pela indústria madeireira em 2009.

Estado	Empregos diretos		Empregos indiretos	Total
	Indústria madeireira	Área de extração		
Pará	20.265	9.970	62.189	92.424
Amazônia Legal	44.676	21.963	137.066	203.705

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

Comparando-se as estimativas de produção madeireira dos dois períodos de estudo aqui apresentados, 2004 e 2009, pode-se perceber que a extração de madeira em tora caiu de 11,1 milhões de metros cúbicos para 6,6 milhões; de 4,6 milhões de metros cúbicos de madeira processada para 2,6 milhões; e que a receita bruta, a despeito da queda da produção, manteve-se constante.

Essa queda na produção madeireira no Estado do Pará seguiu a redução observada na Amazônia Legal: de 2004 para 2009, o volume extraído caiu de 24,5 milhões de metros cúbicos para 14,2 milhões de metros cúbicos, enquanto a produção de madeira processada reduziu de aproximadamente 10,8 milhões de metros cúbicos para 5,8 milhões de metros cúbicos. Em 2009, houve redução da atividade madeireira em 19 polos madeireiros na Amazônia Legal e esta queda foi mais expressiva em Mato Grosso, Pará e Rondônia (PEREIRA *et. al.* 2010).

No que se refere à evolução da exportação de madeira no estado do Pará, observa-se que de 2004 a 2007, o valor das exportações seguia um ritmo de crescimento considerável, passando de 543,4 milhões de dólares para 792,8 milhões (PEREIRA *et. al.* 2010). Em

2008, esse valor cai para US\$ 631,2 e em 2009, sofre uma queda para 346,1 milhões de dólares, acompanhando o decréscimo em torno de 55% em toda a Amazônia Legal (Tabela 3.9). Ao longo deste período de seis anos, o valor das exportações no estado do Pará variou entre 57,6% e 64% do total arrecado em exportações de madeira na Amazônia Legal, representando assim, uma parcela importante do setor florestal da Amazônia.

Tabela 3.9: Evolução do valor das exportações de madeira.

Estado	Valor exportado (em US\$ milhões)					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pará	543,4	575,2	645,2	792,8	631,2	346,1
Amazônia Legal	943,1	961,8	1028,3	1237,5	1005,7	559,1

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

O setor madeireiro do Estado do Pará é o principal produtor de madeira nativa do Brasil e contribui com 5% do PIB do país, o que influencia significativamente os indicadores econômicos, sociais e ambientais brasileiros (IDEFLOR, 2008). Percebe-se assim, que a economia de base florestal é fundamental para a geração de riqueza, emprego e renda para o Estado do Pará e para o país. Cabe, no entanto, destacar a necessidade do desenvolvimento de um setor madeireiro sustentável no Estado.

Para tanto, ações simultâneas relacionadas à gestão dos recursos florestais devem ser promovidas como promoção ao manejo florestal, acesso ao crédito, assistência técnica, capacitação, treinamento e extensão florestal, aperfeiçoamento dos sistemas de controle, monitoramento e fiscalização da exploração madeireira. Além disso, é fundamental ordenar o território através da regularização fundiária das áreas privadas e da criação de áreas protegidas nas terras devolutas e/ou ilegalmente ocupadas (VERÍSSIMO *et. al.*, 2002). Necessário também se faz coordenar os esforços dos órgãos ambientais estaduais e federais no sentido de garantir uma gestão florestal eficiente, promovendo o aproveitamento racional e adequado dos recursos florestais, o controle social e a distribuição de benefícios.

3.2 O ESTADO DE MATO GROSSO

O Estado do Mato Grosso possui uma extensão territorial de 903.329,700 Km² (IBGE, 2010), abrangendo três biomas brasileiros: Amazônia, Cerrado e Pantanal. A área de floresta original representa 527 mil Km², cerca de 58% do total do Estado, enquanto a área

de cerrado original representa 378 mil Km² ou 42% do território matogrossense (Micol *et. al.*, 2008). Segundo dados de Pereira *et. al.* (2010), 33,9% da cobertura vegetal do estado de MT corresponde a florestas, 43,5% se refere à vegetação nativa não-florestal e 22,6% a áreas desmatadas (Tabela 3.10).

Tabela 3.10: Cobertura vegetal do estado de Mato Grosso em 2009.

Estado	Área (milhares de km ²)	Cobertura vegetal (%)		
		Florestas	Vegetação nativa não-florestal	Áreas desmatadas
Mato Grosso	903,4	33,9	43,5	22,6
Amazônia Legal	5006,3	62,7	22,5	14,8

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

As áreas protegidas do Estado de MT abrangem uma área de 178 mil Km², 20 % da área total do Estado (MICOL *et. al.* 2008). Comparando-se com o território da Amazônia Legal, estas áreas correspondem a aproximadamente 19,8% deste território (Tabela 3.11). Destes, 4,6%, são UCs (3,3% UCs de Proteção Integral e 1,3% UCs de Uso Sustentável), enquanto 15,2% são Terras Indígenas (Tabela 3.11). Essas áreas, segundo Micol *et. al.* (2008), abrigam 28% dos cerca de 584 Km² de remanescentes de florestas e cerrados do Estado.

Tabela 3.11: Proporção de Áreas Protegidas e especiais do estado de Mato Grosso em 2009.

Estado	Áreas Protegidas (% da Amazônia)		Áreas especiais		
	Terras Indígenas	Unidades de Conservação		Assentamentos rurais	Comunidades quilombolas e terras militares
		Proteção Integral	Uso Sustentável		
Mato Grosso	15,2	3,3	1,3	4,8	-
Amazônia Legal	21,7	8,0	14,2	5,6	0,6

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

Do total de áreas especiais (terras militares, áreas quilombolas e assentamentos rurais) localizadas na Amazônia Legal, 4,8% estão localizadas no Estado de MT; do total de terras privadas localizadas na Amazônia Legal, 52,9%, ou seja, mais da metade, está localizada em MT; das áreas devolutas e privadas em disputa da Amazônia Legal, 22,3% localizam-se no Estado de Mato Grosso. (Tabela 3.12).

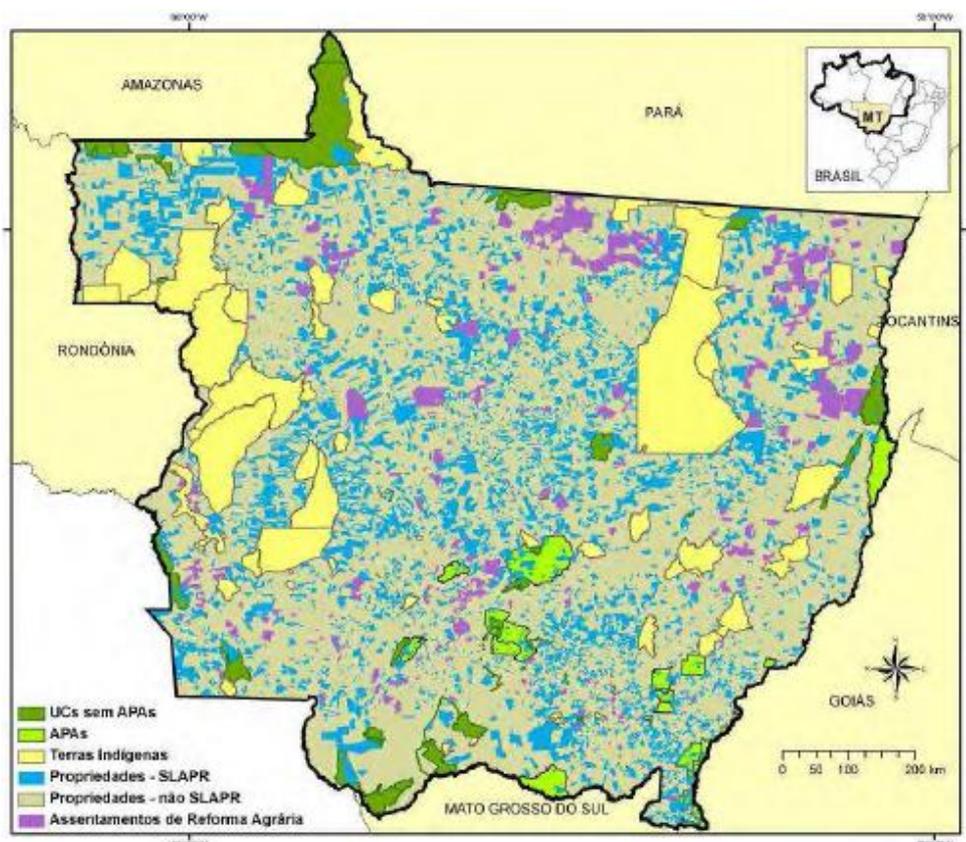
Tabela 3.12: Situação fundiária do estado de Mato Grosso em 2009.

Estado	Área (milhares de km ²)	Situação fundiária (% da Amazônia)			
		Áreas protegidas (UCs e TIs)	Áreas especiais (terras militares, áreas quilombolas e assentamentos rurais)	Terras privadas	Terras devolutas e privadas em disputa
Mato Grosso	903,4	19,8	4,8	52,9	22,3
Amazônia Legal	5006,3	43,9	6,2	22,7	27,0

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

Dos 50 mil Km² de UCs existentes em Mato Grosso, 31 mil Km² (62%) são de unidades de Proteção Integral e cerca de 19 mil Km² (38%) são de unidades de Uso Sustentável. Entre as unidades de uso sustentável, as APAs representam a quase totalidade, com 18 mil Km² (95%). As Terras Indígenas (TIs) cobrem uma área de 129 mil Km², cerca de 14% do território. Os assentamentos de reforma agrária ocupam cerca de 42 mil Km², equivalendo a 5% do território. Todo o restante, aproximadamente 702 mil Km² ou 78% do território, está em propriedades e posses privadas. Destas áreas privadas, as áreas cadastradas no Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR) representam 154 mil Km², isto é, cerca de 22% da área total das propriedades e posses privadas (MICOL *et. al.* 2008) (Figura 3.2).

Figura 3.2: Áreas protegidas, assentamentos e propriedades e posses privadas em MT (2006).



Fonte: Micol *et. al.* (2008).

Os 584 mil Km² de remanescentes naturais de florestas e cerrados se concentram principalmente nas propriedades e posses (70% do total) e nas áreas protegidas (26% do total, somando TIs e UCs sem APAs) (Tabela 7). De acordo com Thuault (2007 *apud* MICOL *et. al.* 2008) a maioria dessas áreas, está em propriedades privadas com situação fundiária relativamente definida quando comparada com a situação existente em outras regiões da Amazônia Brasileira.

As Terras Indígenas (TIs) e as Unidades de Conservação (UCs) têm sido instrumentos eficazes para conter o avanço do desmatamento, a despeito dos problemas relacionados a questões fundiárias e insuficiências no monitoramento e fiscalização. As UCs de Mato Grosso têm 16% de sua área total desmatada, porém a maior parte desse desmatamento ocorreu em Áreas de Proteção Ambiental (APAs) ou foi anterior à sua criação. Desconsiderando as APAs, o desmatamento acumulado em UCs de Mato Grosso está em 5% de sua área, dos quais menos de 2% ocorreram após a sua criação. Já as TIs têm apenas 3% de sua área total desmatada (MICOL *et. al.* 2008).

O desmatamento acumulado em assentamentos é de 21 mil Km² (49% de sua área, o que equivale a 6% do total de desmatamento acumulado no Estado). Já nas propriedades e posses privadas, o desmatamento acumulado chega a 295 mil Km², correspondendo a 42% de sua área e a 92% do total de desmatamento acumulado no Estado. Desse desmatamento em propriedades e posses privadas, 79% estão em áreas ainda não cadastradas no SLAPR/SIMLAM (MICOL *et. al.* 2008). Além disso, os desmatamentos estão concentrados nas médias e grandes propriedades. Fearnside (2002) sugere que apenas 2% das áreas desmatadas no Mato Grosso, entre 2000 e 2001, eram menores que 6,5 ha.

Com relação aos dados socioeconômicos, segundo dados do IBGE, em 2010 o Estado de Mato Grosso apresentou uma população de 3.033 habitantes, correspondendo a 12,6% da população total da Amazônia Legal, distribuídos em 141 municípios. A densidade demográfica do estado é uma das menores da Amazônia Legal, ficando atrás apenas do Estado do Amazonas (2,2%) e de Roraima (1,9%). Com relação ao PIB, em 2007, o Estado de MT atingiu os 12,53 bilhões de dólares, o segundo maior da Amazônia Legal, ficando atrás apenas do Estado do Pará (US\$ 14,53). Entretanto, seu PIB per capita foi de US\$ 4.390, o maior da Amazônia Legal e maior que o PIB per capita nacional (US\$ 4.260) (Tabela 3.13).

Azevedo e Pasquis (2009) observam que o Estado de Mato Grosso vem apresentado um crescimento considerável em sua economia, apresentando ao longo dos últimos anos o maior Produto Interno Bruto dos estados da Amazônia Legal e um crescimento acima da média nacional: entre 1994 e 2002, ele cresceu 5,6% *vis a vis* o PIB nacional, que foi de 2,7% (Tabela 3.13).

Tabela 3.13: Dados sócio-econômicos do Estado de Mato Grosso

Estado	População em 2009 (milhares de habitantes) ¹	Número de municípios ¹	Densidade demográfica em 2009 (hab/km ²) ²	PIB (2007) (bilhões de US\$) ²	PIB per capita (2007) (milhares de US\$) ²
Mato Grosso	3.033,9	141	63,3	12,53	4,39
Amazônia Legal	23691,7	771	4,7	61,01	2,59
Brasil	191.043,9	5.592	22,4	781,06	4,26

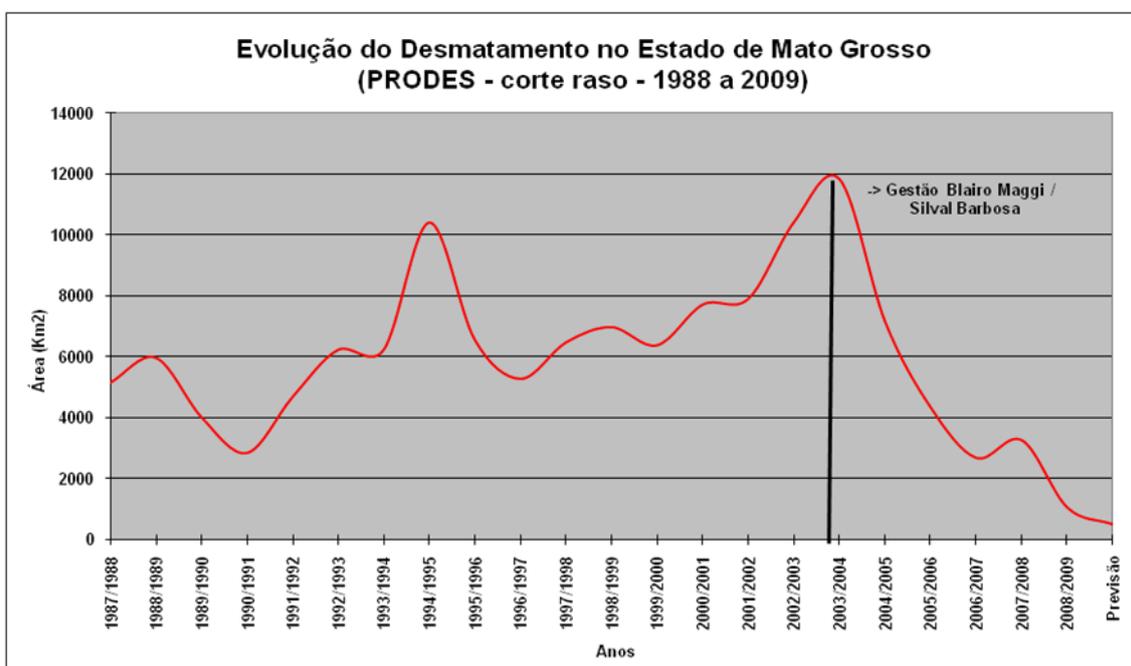
¹ Fonte: IBGE (2010).

² Fonte: Pereira *et. al.* (2010).

Esse crescimento no PIB do Estado de Mato Grosso, conforme os autores supracitados, veio acompanhado das maiores taxas de desmatamento da Amazônia. Mato Grosso é, historicamente, o Estado que mais contribuiu para o incremento dessas taxas, sendo responsável por cerca de 40% do desmatamento na Amazônia Brasileira nos últimos dez anos. Os autores salientam que essa dinâmica foi mais evidenciada nas décadas de 1980 e 1990, a partir da entrada do Estado no processo globalizado de comercialização de *commodities* agrícolas e, em seguida, com a consolidação do estado como grande produtor de soja e gado do país (AZEVEDO E PASQUIS, 2009; AZEVEDO, 2009).

Como consequência, de 1992 a 2007, a área que havia sofrido corte raso no estado duplicou em relação ao período até 1992. Entre 1992 e 1999, o desmatamento no estado teve um acréscimo de 53%, enquanto que de 2000 a 2007, após a descentralização da política florestal para o estado do MT, o desmatamento aumentou 34% (AZEVEDO, 2009). A figura (3.3) ilustra a evolução do desmatamento no Estado de Mato Grosso entre os anos de 1988 e 2009.

Figura 1.3: Evolução do desmatamento no Estado de Mato Grosso entre os anos de 1988 e 2009.



Fonte: Grupo Permanente de Trabalho Interministerial sobre Desmatamento na Amazônia - SEMA/MT.

O gráfico evidencia o crescimento do desmatamento a partir do ano de 1997; entre 1999 e 2000, há uma redução na área desmatada. Este período coincide com a assinatura

do Pacto Federativo de Gestão Ambiental Descentralizada e Compartilhada entre o IBAMA e a FEMA e com a implementação do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR).

Já no período de 2001 a 2003/2004, observa-se um grande crescimento na quantidade de desmatamento, atingindo-se as maiores taxas já registradas no Estado. Para Fearnside e Barbosa (2004), a explosão subsequente do desmatamento no estado resultou de uma mudança política no governo estadual, com a eleição de Blairo Maggi para o governo de Mato Grosso, ressaltando a importância de políticas de governo que controlem o desmatamento.

A partir de 2005, há uma redução considerável nas áreas desmatadas (Tabela 3.14), coincidindo com a assinatura do Termo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada, em setembro de 2005, entre o órgão ambiental federal e o estadual. Além disso, Fearnside (2006) aponta como fatores para essa redução a realização da “Operação Curupira²” para reprimir a exploração ilegal de madeira pelo IBAMA, além dos baixos preços da soja e da carne bovina.

Tabela 3.14: Taxas de Desflorestamento no estado do Mato Grosso.

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Área desflorestada no estado de Mato Grosso (km²)	7.892	10.405	11.814	7.145	4.333	2.678	3.258	1.049
% da Amazônia Legal	36,4	40,9	42,5	37,5	30,3	22,9	25,2	14,0

Fonte: Dados do INPE (2010).

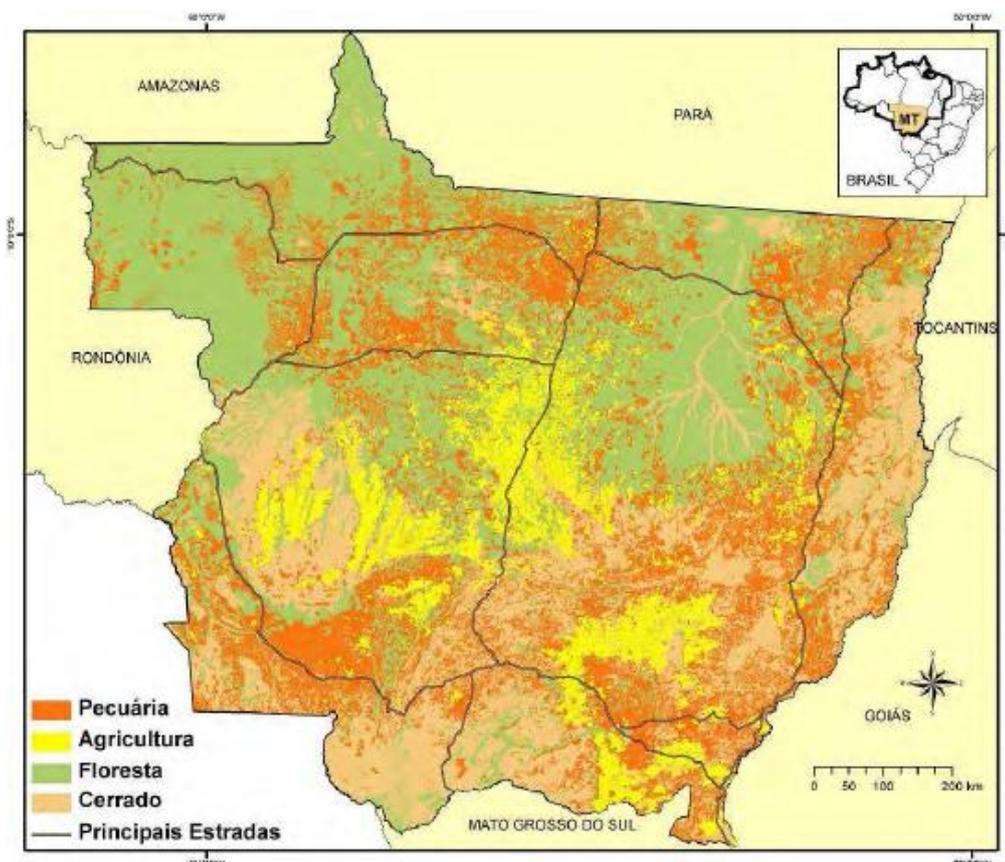
Micol *et. al.* (2008) chamam a atenção para o fato de que a redução do desmatamento a partir de 2005 tem sido freqüentemente atribuída ao sucesso das políticas de controle implementadas pelos órgãos ambientais. De fato, segundo os autores, nesse período houve avanços em termos de criação de áreas protegidas, aprimoramento do monitoramento e intensificação da fiscalização do desmatamento na região.

² A operação Curupira, nome da entidade protetora da floresta, foi uma operação conduzida em junho de 2005 pela Polícia Federal, envolvendo Ministérios Públicos Federais, Estaduais e o Ministério do Meio Ambiente, para desmantelar quadrilhas de “esquentamento” e comercialização de madeira ilegal. O resultado dessa operação foi que 230 pessoas, entre elas 45 funcionários federais e o Secretário Especial de Meio Ambiente do Estado de MT, foram indiciadas. A operação resultou também em uma paralisação do setor florestal durante mais de seis meses, pois o Ibama não emitia mais licenças.

No entanto, a queda na taxa de desmatamento pode ter sido causada principalmente por outros fatores, de ordem econômica: a queda nos preços da soja e da carne bovina (BARRETO *apud* MICOL *et. al.* 2008), o aumento no custo dos custos de produção e de transporte e as taxas de câmbio desfavoráveis. Em consequência, a lucratividade de curto prazo das atividades agropecuárias sofreu uma queda considerável, provocando uma crise no setor (PESSOA *apud* MICOL *et. al.* 2008), apontada localmente como a principal causa da redução do desmatamento. Para Margulis (2003) a dinâmica do desmatamento na Amazônia está intrinsecamente vinculada ao retorno potencial do uso agropecuário do solo.

A principal atividade econômica do estado de Mato Grosso é a agropecuária. Conforme Micol *et. al.* (2008) a pecuária ocupa aproximadamente 233 mil Km², o que corresponde a 73% do total de áreas abertas no Estado, enquanto a agricultura ocupa cerca de 88 mil Km², 27% do território (Figura 3.4).

Figura 3.4: Área de agricultura e de pecuária em Mato Grosso, 2006/07.



Fonte: Micol *et. al.* (2008).

O principal cultivo agrícola em Mato Grosso é a soja, que ocupa cerca de 66% da área agrícola do Estado, seguida do milho, algodão, arroz e cana de açúcar. A área plantada de soja em Mato Grosso cresceu de 15 para 29 mil Km² entre 1990 e 2000, um incremento médio de 6,5% ao ano. O ritmo de crescimento se acelerou fortemente entre 2000 e 2005, atingindo uma média de 16% ao ano, levando a área plantada para 61 mil Km² (MICOL *et. al.* 2008). Da mesma forma, o rebanho bovino apresentou um crescimento bastante considerável entre 1990 e 2005, passando de 9 para cerca de 27 milhões de cabeças, com um ritmo de crescimento médio de aproximadamente 7,5% ao ano ao longo de todo o período.

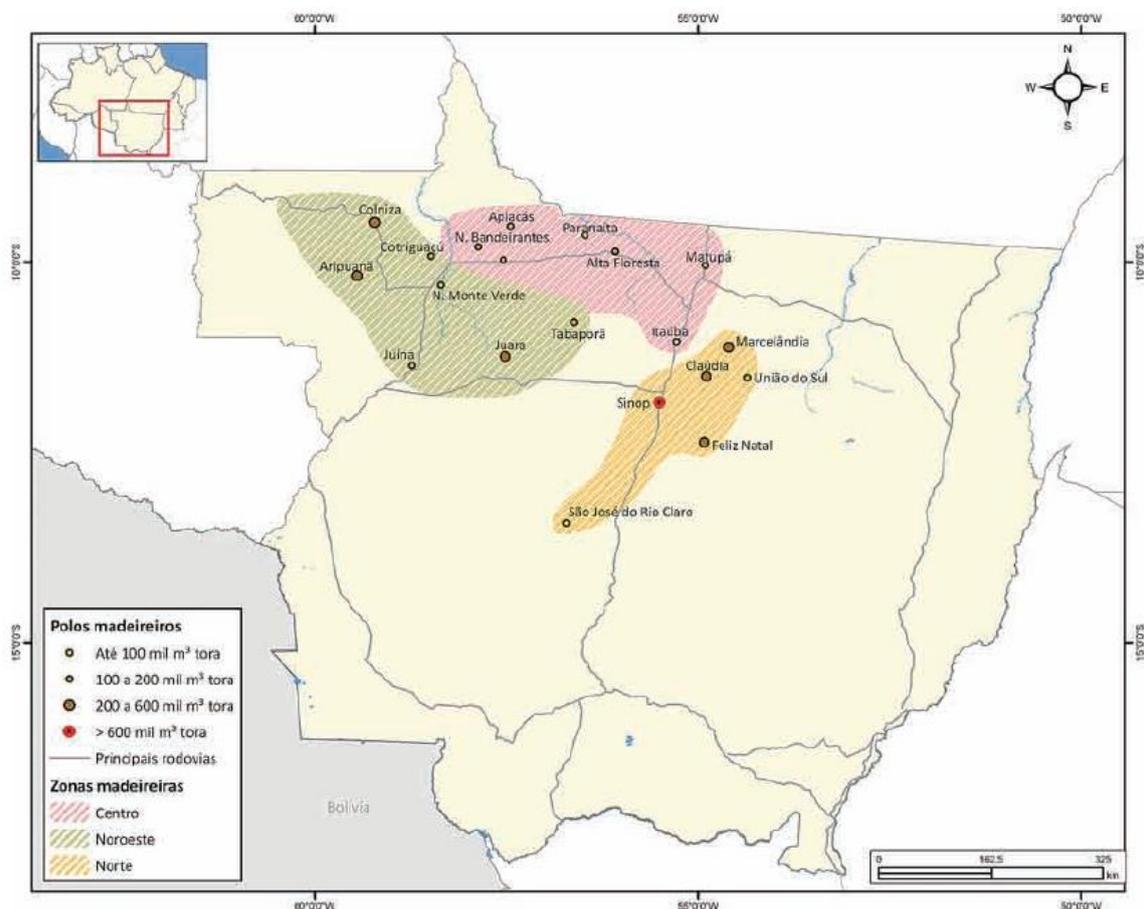
3.2.1 Caracterização do Setor Florestal no Estado de Mato Grosso

Mato Grosso é o segundo maior Estado da Amazônia em termos de indústria madeireira, ficando atrás somente do Estado do Pará. De acordo com o estudo realizado Veríssimo *et. al.* (2005), dos 82 pólos processadores de madeira na Amazônia Legal existentes à época, 26 estavam no estado de Mato Grosso (32%), totalizando 1.592 empresas. Foram processadas 8 milhões de m³ de madeira em tora, resultando em 3,5 milhões de metros cúbicos de madeira processada, e em uma renda bruta de US\$ 673,9 milhões.

Dados recentes de Pereira *et. al.* (2010) apontam que em 2009, as zonas madeireiras existentes no Estado de Mato Grosso abrigavam 20 polos madeireiros (Figura 3.5). As 592 indústrias existentes no Estado consumiram 4 milhões de metros cúbicos de madeira em tora e geraram cerca de 57 mil empregos diretos e indiretos. O volume processado foi aproximadamente 1,8 milhão de metros cúbicos, o que gerou uma receita bruta de aproximadamente US\$ 803 milhões (Tabela 3.15).

Comparando-se os dois períodos, percebe-se que em cinco anos o consumo de madeira e o volume processado caíram pela metade, enquanto a receita bruta teve um aumento de quase 20%.

Figura 3.5: Área de agricultura e de pecuária em Mato Grosso, 2006/07.



Fonte: Micol *et. al.* (2008).

Tabela 3.15: Produção de madeira em tora e receita bruta da indústria madeireira em 2009.

Estado	Número de polos madeireiros	Número de indústrias	Consumo anual de toras (milhares m ³)	Receita bruta (US\$ milhões)
Mato Grosso	20	592	4.004	803,2
Amazônia Legal	71	2.227	14.148	2482,6

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

A indústria madeireira do Estado de Mato Grosso gerou, no ano de 2009, 18.624 empregos diretos, dos quais 34% foram na área de extração e 66% na área industrial, e

38.308 empregos indiretos, totalizando 56.932 empregos. Isso correspondeu a 28% de todos os empregos gerados na Amazônia Legal pela indústria madeireira (Tabela 3.16).

Tabela 3.16: Empregos diretos e indiretos gerados pela indústria madeireira em 2009.

Estado	Empregos diretos		Empregos indiretos	Total
	Indústria madeireira	Área de extração		
Mato Grosso	12.217	6.407	38.308	56.932
Amazônia Legal	44.676	21.963	137.066	203.705

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

Os principais pólos madeireiros do Estado de Mato Grosso em 2009 foram: Sinop, com um consumo de 701 mil m³ de toras e uma receita bruta de US\$ 135 milhões; Aripuanã, que consumiu 461 mil m³ de toras e obteve uma receita bruta de US\$ 99 milhões; e, Juara, com um consumo de 460 mil m³ de toras e uma receita bruta de US\$ 76 milhões (Tabela 3.17).

Tabela 3.17: Principais pólos madeireiros de Mato Grosso em 2009.

Polo madeireiro	Consumo anual de toras (milhares m ³)	Número de indústrias	Empregos gerados	Receita bruta (US\$ milhões)
Sinop	701	117	7.944	135
Aripuanã	461	30	6.176	99
Juara	460	39	5.023	76

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

Grande parte da receita gerada pela indústria madeireira do Estado de Mato Grosso vem das exportações. De 2004 a 2006 o valor das exportações de madeira no Estado se manteve praticamente constante, estando por volta dos US\$ 190 milhões. O ano de 2007 apresentou uma elevação de 25% no valor exportado quando comparado ao ano anterior. Na Amazônia Legal esse acréscimo foi de 20%. Em 2008 e 2009, Mato Grosso, assim como a Amazônia Legal, vem apresentando uma redução no valor das exportações: em 2008, a redução foi de 21% e em 2009, de 38% no Estado de MT, enquanto na Amazônia Legal, essa redução chegou a 19% e 45%, respectivamente. (Tabela 3.18).

Tabela 3.18: Evolução do valor das exportações de madeira.

Estado	Valor exportado (em US\$ milhões)					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mato Grosso	197,6	188,3	194,8	244,8	194,9	121
Amazônia Legal	943,1	961,8	1028,3	1237,5	1005,7	559,1

Fonte: Adaptado de Pereira *et. al.* (2010).

De acordo com dados disponíveis no sítio eletrônico da SEMA/MT a renda obtida com a venda de produtos florestais no Estado, entre os anos de 2006 e 2010, ultrapassou os R\$ 6 bilhões. Destes, 23% originaram-se de vendas para exportação, 61% foram oriundos de vendas para outros estados e 16% de vendas dentro do Estado de MT (Tabela 3.19).

Tabela 3.19: Destino e venda de produtos florestais do Estado de MT.

Vendas para exportação (R\$)	Vendas para outros estados (R\$)	Vendas externas (R\$)	Vendas internas (R\$)	Total de vendas (R\$)
1.444.250.466,67	3.811.359.380,97	5.255.609.847,64	1.009.823.203,82	6.265.433.051,46

Fonte: Dados da SEMA/MT (2010).

Assim como no restante da Amazônia, no Estado de MT ainda predomina a exploração convencional caracterizada pela baixa adoção de técnicas de manejo florestal sustentável e pelo baixo grau tecnológico (SABOGAL *et. al.* 2006). Um relatório realizado pelo Instituto Pró-Natura em 2002, apontou que o Estado de Mato Grosso possui um grande potencial para o manejo florestal. Entretanto, este potencial vem sendo explorado de forma aleatória, com baixa agregação de valor e sem uma preocupação sistemática com a recomposição florestal e a sustentabilidade da atividade florestal (INSTITUTO PRÓ-NATURA, 2002).

Micol *et. al.* (2008) destacam que a área sob plano de manejo florestal sustentável (PFMS) em Mato Grosso ainda está muito baixa: em dezembro de 2007 havia 1.023 PMFS cadastrados junto à SEMA, cobrindo uma área total de 12,9 mil Km². Entre esses PMFS, 303 (30%) estavam efetivamente licenciados, cobrindo uma área de 4,0 mil Km². Essa área passível de exploração florestal sustentável representa apenas 1,6% da área total de remanescentes florestais em propriedades privadas no Estado.

Conforme Micol *et. al.* (2008) do total de remanescentes naturais em propriedades e posses privadas e assentamentos, 254 mil Km² estão localizados na área florestal de Mato Grosso. Isso representa a oferta bruta de área para exploração manejada no Estado, ressaltando-se que na área florestal de Mato Grosso não há UCs potencialmente destinadas à exploração florestal sustentável, como Florestas Nacionais ou Estaduais, Reservas de Desenvolvimento Sustentável ou Áreas de Proteção Ambiental. Os autores estimam que a oferta potencial de áreas para exploração florestal manejada em Mato Grosso varia de 76 a 101 mil Km² e o volume total de exploração de 5,1-6,7 milhões de m³ por ano. Para os autores, a área de florestas remanescentes no Estado permite manter o consumo atual de toras na forma de exploração manejada caso cessar o desmatamento e a degradação de áreas com potencial madeireiro.

4 DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA FLORESTAL NO ESTADO DO PARÁ

Neste capítulo será discutido o processo de descentralização florestal no Estado do Pará e serão apresentadas as características da gestão florestal estadual, incluindo os principais órgãos, instâncias, instrumentos e ações adotados pelo governo estadual após a descentralização com o objetivo de investigar e compreender os estímulos, potencialidades e vulnerabilidades desse processo no estado.

4.1 HISTÓRICO DA DESCENTRALIZAÇÃO FLORESTAL NO ESTADO DO PARÁ

O Estado do Pará é formado por extensas áreas de florestas, aproximadamente 70% do seu território (VERÍSSIMO *et. al.* 2006). No entanto, até o ano de 2006, o estado não possuía uma política florestal definida. De acordo com Queiroz Netto (2009) essa era uma realidade da maioria dos Estados da Amazônia. Com a promulgação da Lei 11.284/2006, a gestão florestal passou a ser compartilhada, ficando os Estados com a competência de licenciar as áreas de florestas de domínio estadual e privadas. A partir de então, os Estados passaram a ter maior responsabilidade e protagonismo na condução das atividades florestais em seus territórios, sendo necessária a estruturação de seus órgãos ambientais e florestais, muitos dos quais surgiram a partir da nova lei.

No Pará, o órgão que assumiu a gestão ambiental e florestal foi a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA), inicialmente criada como Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM), por meio da Lei nº 5.457 de 11/05/1988, e transformada em SEMA em julho de 2007, por meio da Lei Estadual nº 7.026. Além da SEMA, o estado do Pará criou, por meio da Lei Estadual nº 6.963 de 16 de abril de 2007, o Instituto de Desenvolvimento Florestal (IDEFLOR). Este instituto tem a finalidade gerir as florestas públicas estaduais e implantar a política florestal no Estado. A criação do IDEFLOR representou o início de uma mudança no foco das políticas públicas florestais construídas no Estado, uma vez que ações de apoio à atividade florestal entraram na pauta do governo estadual por meio da implementação das ferramentas previstas na Lei de Gestão de Florestas Públicas, iniciando o processo de concessões florestais (IDEFLOR 2010a) e a descentralização da gestão florestal no Estado.

A promulgação da Lei de Gestão de Florestas Públicas em 2006 foi peça fundamental no processo de descentralização da política florestal no Estado do Pará. Desde então, novas competências tiveram que ser assumidas pelo governo estadual, no que se refere à

gestão dos recursos florestais, e um novo modelo de elaboração, implementação e execução de políticas públicas relacionadas ao tema se iniciou. Corroborando esta afirmação, de acordo com a entrevistada Rosana Costa, pesquisadora do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) no Estado do Pará:

O processo de descentralização da gestão florestal no estado do Pará inicia-se em 2006, com a elaboração da lei de gestão de florestas públicas, quando a União procura organizar seu sistema de gestão de florestas, explicitando os modelos e criando um órgão federal para gerir as florestas públicas. Este processo desencadeou uma grande discussão acerca das responsabilidades e competências dos diversos atores, assim como da importância da gestão florestal (Pesquisadora do IPAM, 2010).

Segundo Rosana Costa, antes da nova lei a política florestal era centralizada em um só organismo gestor e sem muita clareza sobre a definição de papéis entre união e estados. *“A nova norma representou a decisão do governo federal em construir uma política de valorização do potencial florestal do país e dos estados, influenciando, portanto, a postura dos estados com relação à gestão das florestas”*, destaca a entrevistada.

Também para o entrevistado Carlos Augusto Pantoja Ramos, Diretor de Gestão de Florestas Públicas do estado do Pará:

O processo de descentralização da gestão florestal no estado inicia-se a partir da Lei de Gestão de Florestas Públicas, em 2006. Em 2007, é criado o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Pará – IDEFLOR, órgão responsável pelas florestas públicas no estado (Diretor de Gestão de Florestas Públicas do IDEFLOR, 2010).

O IDEFLOR (2008) corrobora a idéia de que o grande marco para a política florestal no estado do Pará nos últimos anos foi a promulgação da Lei de Gestão das Florestas Públicas. Esta lei constitui a base jurídica para mudanças estruturais na gestão florestal.

Com relação à participação social no processo de descentralização da gestão florestal, segundo o diretor do IDEFLOR, os principais atores à época eram os representantes do setor madeireiro, as comunidades tradicionais e as instituições de pesquisa. Para a representante do terceiro setor do Estado do Pará, Rosana Costa, os atores mais influentes foram o MMA, a Casa Civil, o IBAMA, o governo estadual e algumas ONGS e organizações socioambientalistas, como o IPAM, AMAZON, FASE, FETAGRI.

A pesquisadora do IPAM ainda aponta que a descentralização da gestão florestal aproximou o poder de decisão de outros setores do governo estadual, da iniciativa privada e da sociedade civil.

Antes este processo quase não existia, seja pela ausência real ou pelo distanciamento do poder de decisão. Hoje se tem mais conhecimento do que está sendo feito em relação às florestas do estado; hoje se consegue pulverizar mais as ações voltadas à atividade produtiva florestal, até então concentradas nas prioridades da União. Além disso, foi destacada a oportunidade de melhorar a divisão dos benefícios, sejam políticos, financeiros e sociais ao estado (Pesquisadora do IPAM, 2010).

A entrevistada Rosana Costa aponta que o objetivo principal em se ter responsabilidades sobre a gestão florestal estadual é:

Promover a produção de origem florestal de forma sustentável, com incorporação de benefícios para o próprio estado, criando condições que visam proporcionar receitas para promover a gestão da política florestal no estado (Pesquisadora do IPAM, 2010).

Para o entrevistado Carlos Pantoja Ramos, representante do governo estadual, o principal objetivo da descentralização florestal é *“dar um norte para os processos de gestão florestal, haja vista o grande descontrole existente à época”*.

A fim de orientar o processo de gestão florestal compartilhada, em janeiro de 2007 foi celebrado um Termo de Cooperação Técnica entre o IBAMA e a SECTAM, com o objetivo de estabelecer regras e condições de cooperação técnica visando ao licenciamento e à gestão compartilhada dos recursos florestais no Estado do Pará.

O Termo observa as seguintes diretrizes: i) implementar as determinações legais a fim de viabilizar o compartilhamento da gestão florestal no Pará; ii) facilitar a incorporação dos instrumentos autorizativos florestais ao sistema de licenciamento ambiental; iii) evitar fragmentação de controles, duplicidade de esforços e sobreposição de atividades; iv) melhorar as condições estruturais e de recursos humanos para a execução da política florestal pelo órgão estadual de meio ambiente; v) disponibilização e transparência das informações de interesse público e criação de sistemas de controle e de participação social.

Entre as competências estabelecidas para o IBAMA destacam-se: i) colaborar com o processo de implementação das atividades e acompanhar a execução das ações pactuadas; ii) disponibilizar informações, normas, sistemas e instrumentos, incluindo o controle e transporte de produtos e subprodutos florestais, bem como banco de dados indispensáveis à implementação da política florestal; iii) implementar junto com a SECTAM, o sistema compartilhado de licenciamento em propriedade rural – SISCOM; iv) compartilhar ou ceder para a SECTAM, mediante instrumento contratual adequado, bases físicas de escritórios e gerências do interior do estado; v) delegar para a SECTAM o controle do transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa em todo

o território do Pará nos empreendimentos aprovados pelo IBAMA conforme Art. 1º da Resolução Conama nº 378/2006, inclusive aqueles relativos às autorizações de Planos de Manejo Florestal analisados, aprovados e monitorados pelo IBAMA em terra pública federal; e vi) licenciar os Planos de Manejo Florestais em terras públicas e nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável Federais.

Como competências do órgão estadual de meio ambiente foram estabelecidos:

i) normatizar, no âmbito das competências estaduais, as atividades de silvicultura, manejo florestal, reposição florestal, uso alternativo do solo, indústria de base florestal, controle do fluxo e transporte de produtos e subprodutos florestais, e as respectivas ações de monitoramento, controle e fiscalização da política florestal, respeitando-se as regras e limites das normas gerais fixadas pela legislação federal;

ii) autorizar, licenciar, controlar, monitorar e fiscalizar o uso sustentável dos recursos florestais, assim como o transporte, o beneficiamento e a comercialização dos produtos e subprodutos florestais;

iii) manter atualizado e disponível para consultas, o cadastro e banco de dados de empreendimentos industriais e atividades utilizadoras de recursos florestais;

iv) realizar a capacitação do pessoal envolvido nas atividades objeto do Termo de Cooperação;

v) promover a implantação do sistema de regeneração, recomposição e compensação da reserva legal nas propriedades rurais;

vi) responsabilizar-se pelo acompanhamento do cumprimento dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC) e Termos de Compromisso (TC) assinados junto ao IBAMA dos processos de Reposição Florestal, Planos de Manejo e Uso Alternativo do Solo;

vii) realizar a análise, aprovação e monitoramento dos Planos de Manejo Florestal com áreas superiores a 50.000 hectares, haja vista o exposto na Resolução CONAMA 378, de 2006; e

viii) licenciar os Planos de Manejo Florestais em terras públicas e nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável Estaduais.

Estão previstas no Termo de Cooperação avaliações freqüentes dos planos de ações para o alcance das atividades propostas e a ampla divulgação à população dos termos, atividades e resultados. O Termo ainda estabelece que o processo de planejamento, avaliação e monitoramento devem considerar obrigatoriamente: i) a capacidade institucional do Estado; ii) ferramentas para a gestão da informação; iii) definição de instâncias para o fortalecimento do monitoramento do pacto; iv) cumprimento da legislação federal e estadual pertinentes; v) fragmentação e superposição de ações e atividades; e, vi) desenvolvimento e implantação de um sistema de licenciamento e gestão da política florestal.

Dessa forma, percebe-se que após a promulgação da Lei de Gestão de Florestas Públicas e a assinatura do Termo de Cooperação, a política florestal no estado do Pará tem avançado, uma vez que esses instrumentos trouxeram em seu arcabouço uma série de inovações e o início do processo de descentralização da gestão florestal, estabelecendo competências entre os órgãos federal e estadual de meio ambiente e acelerando o processo de normatização das atividades florestais nos estados.

A representante do terceiro setor do estado do Pará, Rosana Costa, aponta como estímulos e potencialidades no processo de descentralização da gestão florestal no estado: i) a maior proximidade do estado com a questão florestal; ii) a construção da política florestal estadual; iii) a produção de informações sobre as florestas estaduais; iv) o aproveitamento das capacidades locais; v) a implantação de programas de apoio à produção florestal comunitária; vi) a elaboração do Plano Safra Florestal Madeireira; e, vii) a promoção e mediação do diálogo entre os setores interessados no tema.

Com relação aos obstáculos e vulnerabilidades, Rosana Costa destaca: i) ausência de sistema de monitoramento e avaliação representativa dos setores interessados no tema; ii) pouca integração do IDEFLOR com a SEMA; iii) desconcentração regional lenta e frágil, devido à infraestrutura precária e limitada; iv) pouco conhecimento local sobre a política de gestão das florestas públicas, o que limita a busca por direitos e benefícios que as comunidades locais possam ter; e, v) inexpressiva ação de fiscalização no processo de produção, que acontece pontualmente de forma integrada às grandes operações do governo federal, como a Arco de Fogo.

Para o diretor do IDEFLOR, as principais potencialidades do processo de descentralização da gestão florestal são: i) a estruturação dos órgãos ambientais; ii) a segurança institucional em atuar na gestão florestal do estado; iii) o fortalecimento das organizações e dos atores locais; e, iv) a possibilidade de previsão de arrecadação pelo

estado e, conseqüentemente, o planejamento florestal mais eficaz. Como vulnerabilidade, apontou a indefinição que ainda existe acerca de algumas competências entre União e estado. Além disso, a questão da grilagem de terras no estado é, de acordo com Pantoja Ramos, o principal obstáculo enfrentado na implementação dos programas estaduais relacionados à gestão florestal. Segundo o diretor, o *“Pará enfrenta uma situação de caos fundiário”*.

De acordo com a entrevistada Rosana Costa, a sociedade civil e o terceiro setor avaliam o processo de descentralização da gestão florestal no estado do Pará como positivo. Salienta, contudo, que:

É preciso investir mais no desenvolvimento de capacidades de gestão local, avançar no sentido de dar condições para que a gestão florestal consiga efetivamente ter a participação das comunidades rurais e as condições necessárias para que funcionem as concessões não onerosas, seja em UCs ou em assentamentos rurais (Pesquisadora do IPAM, 2010).

Destarte, pode-se observar que no estado do Pará a mola propulsora da descentralização das políticas florestais e do exercício da gestão florestal pelo estado foi a promulgação da Lei de Gestão de Florestas Públicas. O estado passa a se estruturar e a criar mecanismos e normas estaduais de modo a cumprir com as competências repassadas pela União por meio da referida lei. E isso necessariamente traz como consequência o desenvolvimento de ações e programas nos mais diversos aspectos relacionados à gestão dos recursos florestais, como fiscalização e monitoramento das atividades florestais, pesquisa e informação, transparência de informações, capacitação técnica, fomento à atividade florestal.

A fim de trazer mais elementos para reflexão e análise nesta pesquisa, será feita a seguir uma breve caracterização da gestão florestal no estado do Pará, seus principais instrumentos e instituições, após o processo de descentralização.

4.2 A GESTÃO FLORESTAL NO ESTADO DO PARÁ APÓS A DESCENTRALIZAÇÃO

Com a responsabilidade de executar a gestão florestal após a descentralização, o governo do Estado do Pará passa a criar e desenvolver os mecanismos necessários para o estabelecimento dessa nova forma de gestão. Esses mecanismos vão desde a criação de órgãos e instâncias de participação social até a implementação de novos instrumentos de aplicação da política florestal no estado.

Mais concretamente, entre os avanços realizados na política florestal pós-descentralização pelo estado do Pará o IDEFLOR destaca:

- A elaboração do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) Estadual que apresenta como áreas passíveis para concessão florestal mais de 8 milhões de hectares de florestas públicas;

- A assinatura do Pacto pela Madeira Legal e Sustentável entre os segmentos empresarial, governamental e terceiro setor, que contém diversos compromissos para o fortalecimento do setor florestal no Pará;

- A edição do Decreto nº 657/2007, que define regras para a celebração de contratos de transição para exploração florestal em áreas públicas estaduais;

- A criação de espaços de gestão e discussão colegiada, como a Comissão de Gestão de Florestas Públicas - COMEF, criada pelo Decreto nº 5.795, de 5 de junho de 2006, e a Câmara Técnica Setorial de Floresta do Estado do Pará, criada pelo Decreto nº 1.192, de 18 de agosto de 2008;

- A aprovação do Macro Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Pará, que prevê a alocação das atividades produtivas conforme a vocação de cada região, destinando áreas para consolidação e expansão da produção (35%), para o uso sustentável das reservas florestais (27%) e prevendo zonas de proteção integral (38%);

- O início do mapeamento das áreas de florestas públicas sob a gestão do Estado, seus tipos de vegetação e as formações de cobertura florestal, que formam o Cadastro Estadual de Florestas Públicas – CEFLOP (Instrução Normativa IDEFLOR nº 004/2008);

- A edição do Decreto nº 1.976/2009, que criou o PAMFLOR – Programa de Apoio ao Manejo Florestal, que tem por objetivo dar mais agilidade ao processo de licenciamento dos projetos de manejo florestal, além de dar um caráter educacional que visa melhoria constante do processo de execução do manejo florestal;

- A criação do Grupo de Trabalho e Pesquisa em Restauração Florestal no âmbito da SEMA/PA para discutir os instrumentos legais e técnicos de melhorias para o Cadastro Ambiental Rural e parâmetros para a Restauração Florestal, Servidão Florestal, Recomposição e Compensação da Reserva Legal, através da Portaria nº 090/2010;

- A edição do Decreto Estadual Nº 2.235, de 7 de abril de 2010 que institui o Plano Safra Florestal, que tem por objetivo fortalecer a cadeia produtiva florestal e articular as diversas políticas, programas, ações e iniciativas florestais de cunho governamental e não-governamental.

Algumas ações relacionadas à gestão florestal e implementadas pelo governo estadual são destacadas pela pesquisadora do IPAM, Rosana Costa: a criação do IDEFLOR, a criação do Fundo de Desenvolvimento Florestal (FUNDEFLO), das comissões estaduais de florestas e extrativismo (COMEF e COMEX, respectivamente) que exercem a função de órgão consultivo do IDEFLOR; o mapeamento das florestas estaduais; criação de programas para fortalecimento das cadeias produtivas florestais, com ações voltadas para o fomento e assessoria técnica ao extrativismo, manejo florestal e reflorestamento; a contratação de instituições para realização de estudos de potencialidades de produção e gestão; o investimento na consolidação de parcerias com outros órgãos da esfera governamental estadual e federal para a realização de estudos e apoio as comunidades extrativistas; a construção do Plano de Outorga Florestal para efetivação das concessões e do Plano Safra Florestal Madeireiro.

No que diz respeito especificamente à produção florestal, percebem-se ações no sentido de organizar a produção, e pelo fomento à produção de baixo impacto realizado por meio de planos de manejo; construção do Plano Safra Florestal Madeireira; construção da política estadual extrativista; execução dos programas de apoio ao manejo florestal de base comunitária; identificação e apoio a unidades demonstrativas de produção florestal comunitária, aumentando a visibilidade sobre a diversidade do potencial florestal de cada região do estado; e, construção de política de preço mínimo com apoio da política nacional.

Com relação à criação de unidades de conservação, a entrevistada aponta avanços significativos, pois o estado do Pará, representado pela SEMA, IDEFLOR e ITERPA, conseguiram agir de forma articulada e integrada no processo de destinação de áreas do estado para UCs e assentamento rurais, fiscalização de exploração ilegal dentro dessas áreas e na discussão de modelos de gestão com a população local. De fato, das 11 unidades de conservação criadas pelo governo do Estado do Pará, excetuando-se as APAs, 06 foram criadas no ano de 2006, após a descentralização da gestão florestal. Essa área corresponde a 99,27% do total de UCs criadas pelo governo estadual. Faz-se relevante sublinhar que dessas 06 UCs criadas pelo governo estadual, 04 (quase 60% da área total) são Florestas Estaduais – FES, passíveis de concessão florestal.

Tratando especificamente de gargalos em alguns programas estaduais relacionados à gestão florestal, Rosana Costa afirma que no Programa de Fortalecimento da Cadeia Produtiva Florestal o grande problema é a falta de recursos para maior investimento para ampliar a ação e dar mais condições às iniciativas em curso. Além disso, há poucas pessoas capacitadas para trabalhar com comunidades rurais da Amazônia. Já no caso do Projeto de Gestão Ambiental Integrada, o obstáculo é a dificuldade de integração efetiva de órgãos como SEMA, que é uma “caixa preta”.

Com relação aos projetos e programas do terceiro setor relacionados à gestão florestal no estado, segundo a entrevistada a maioria segue na linha do Fortalecimento da Cadeia Produtiva Florestal, com estudos de identificação e caracterização das iniciativas, compreensão da relação entre empresa e comunidades para uso dos recursos florestais, apoio à realização de feiras de comercialização de produtos da floresta, elaboração de planos de manejo florestal comunitário, assessoria na elaboração de acordos sociais no uso dos recursos florestais, capacitação de manejadores da floresta em gestão e produção florestal de impacto reduzido, monitoramento do desmatamento em UCs, assessoria a conselhos consultivos de UCs, subsidiando o debate de facilitação e efetivação das concessões não-onerosas às comunidades locais.

No intuito de compreender como estão se desenvolvendo as ações relacionadas à gestão florestal descentralizada no Estado do Pará, algumas iniciativas do governo estadual serão apresentadas e discutidas a seguir.

4.2.1 Órgãos e instâncias estaduais relacionados à gestão florestal no Estado do Pará

IDEFLOR

No Estado do Pará, após a descentralização, em 2006, a gestão florestal ficou dividida em dois órgãos: SEMA, responsável pelo controle, monitoramento e fiscalização florestal, e IDEFLOR, responsável pela gestão das florestas públicas estaduais, visando à produção sustentável, e a gestão da política estadual para produção e desenvolvimento da cadeia florestal madeireira e não-madeireira no estado.

Além dessas atribuições, o IDEFLOR é o órgão gestor do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – FUNDEFLO; integra em sua estrutura a coordenação da Comissão Estadual de Floresta - COMEF, órgão consultivo do IDEFLOR, a Câmara Técnica Setorial de Florestas - CTSF, órgão consultivo do Estado para as questões técnicas

florestais, e a Comissão Estadual de Extrativismo - COMEX, órgão consultivo para a implementação da Política Estadual do Extrativismo. Além disso, o IDEFLOR deve apoiar o órgão ambiental licenciador e fiscalizador do Estado e demais envolvidos na temática florestal, quanto à implantação e operacionalização do sistema estadual de controle e fiscalização de produtos florestais e mapeamento, monitoramento e controle da cobertura florestal no Estado, além do Cadastro de Florestas Públicas do Estado do Pará.

De acordo com a representante do IPAM, Rosana Costa (2010):

As ações do IDEFLOR têm sido planejadas no intuito de melhorar a gestão das florestas estaduais, identificá-las, definir a destinação e fomentar o uso sustentável, valorizando o diálogo com a sociedade civil e a iniciativa privada (Pesquisadora do IPAM, 2010).

Segundo relatório de gestão do IDEFLOR (2010b) o foco da gestão institucional foi direcionado, num primeiro momento, às concessões florestais, ao reflorestamento, às cadeias produtivas florestais e ao extrativismo (Figura 4.1).

Figura 4.1: Áreas e objetivos estratégicos definidos no planejamento do IDEFLOR.

ÁREA ESTRATÉGICA DE ATUAÇÃO	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
CONCESSÃO FLORESTAL	Contribuir com o desenvolvimento regional a partir da gestão florestal, integrada com políticas sociais, ambientais, culturais, investimentos em infra-estrutura, ciências e tecnologia.
REFLORESTAMENTO	Promover a restauração florestal de áreas alteradas, recompondo suas funções ecológicas e produtivas, com ênfase em modelos diversificados e espécies nativas.
CADEIAS PRODUTIVAS	Promover a competitividade da economia florestal, alicerçada em inovação tecnológica e práticas sustentáveis.
EXTRATIVISMO	Promover o acesso legal aos recursos florestais, garantindo a inclusão social de comunidades, pequenos e médios produtores de bens e serviços florestais.

Fonte: IDEFLOR (2010b)

O IDEFLOR conta com uma estrutura que abrange, além da sede em Belém, cinco unidades descentralizadas, localizadas em regiões de integração (RI) do Pará: RI de

Carajás, com estrutura instalada na sede do município de Marabá; na RI do Baixo Amazonas, instalada na sede do município de Santarém; na RI do Xingu, instalada na sede do município de Altamira; na RI do Tapajós, instalada na sede do município de Itaituba e na RI do Baixo Tocantins, instalada na cidade de Cametá (IDEFLOR, 2010b). Entretanto, segundo a pesquisadora do IPAM o instituto ainda não possui orçamento, recursos humanos e a infraestrutura adequados.

Entre as ações estratégicas em desenvolvimento pelo IDEFLOR, destaca-se a inserção do Programa Pará Florestal no Plano Plurianual – PPA 2008-2011 do Governo do Estado, que agrega as ações de estruturação e de desenvolvimento do setor florestal, como: 1) apoio a projetos sustentáveis; 2) apoio ao manejo comunitário; 3) agregação de valor aos produtos extrativistas, madeireiros e não-madeireiros; 4) construção da estrutura física do IDEFLOR; 5) fortalecimento de cadeias produtivas florestais; 6) implantação de estruturas regionais; 7) implementação do FUNDEFLO e implementação do sistema de concessões florestais; 8) promoção do manejo florestal sustentável e extrativismo no Estado do Pará (em parceria com a Secretaria de Estado de Agricultura - SAGRI); 9) promoção do reflorestamento em áreas alteradas e transferência do FUNDEFLO a municípios, após arrecadação das concessões florestais (IDEFLOR, 2010b).

Outro Programa incluído no PPA 2008-2011 do Estado do Pará foi o Programa Extrativismo Vivo, que visou impulsionar o desenvolvimento da política de desenvolvimento do extrativismo no Estado do Pará a partir do ano de 2009.

Além do IDEFLOR, a quem compete à gestão das Florestas Públicas Estaduais, cabe ressaltar a importância de outros órgãos estaduais que estão relacionados à gestão florestal, como: o Instituto de Terras do Pará - ITERPA, responsável pelo processo de regularização fundiária dessas áreas; a SEMA, responsável pela gestão das florestas privadas e pela gestão ambiental; a SAGRI que, junto com o IDEFLOR, fomenta a atividade florestal; a EMATER, que disponibiliza extensão florestal articulada com o IDEFLOR; a Secretaria de Ciência, Desenvolvimento e Tecnologia – SEDECT, que busca desenvolver novas tecnologias a partir de produtos madeireiros e não madeireiros; e o Instituto de Pesquisa Econômica, Social e Ambiental – IDESP, que passa a assumir um papel importante em relação à gestão florestal ao disponibilizar dados, bem como realizar pesquisas demandadas a partir desse novo cenário.

Instâncias de participação da sociedade civil

A lei estadual que criou o IDEFLOR também criou a Comissão Estadual de Floresta – COMEF. A comissão tem por finalidade assessorar, avaliar e propor diretrizes para a gestão de florestas públicas do Estado. Além disso, deve se manifestar sobre o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) e exercer a função de órgão consultivo do IDEFLOR. A COMEF é composta por representantes do Poder Público, dos empresários, dos trabalhadores de órgãos de governo e da sociedade civil.

De acordo com o artigo 6º da Portaria que estabelece o Regimento interno da COMEF, a Comissão deverá se reunir pelo menos quatro vezes por ano. Entretanto, segundo informações disponíveis pelo sítio eletrônico do IDEFLOR, a COMEF realizou cinco reuniões em 2008 e apenas três em 2009.

Além da COMEF, foi criada a Comissão Estadual de Extrativismo – COMEX, por meio do Decreto Estadual nº 1001 de 29 de maio de 2008, que instituiu a Política Estadual do Extrativismo no Pará. Presidida pelo IDEFLOR, a comissão funciona como a instância colegiada voltada para o acompanhamento da implementação da política do extrativismo no Estado.

Outra instância de participação da sociedade civil criada pelo Estado do Pará foi a Câmara Técnica Setorial de Floresta, conforme Decreto Estadual nº 1.192, de 18 de agosto de 2008. Sua função é atuar como órgão consultivo, além discutir e propor normas, estratégias e políticas de desenvolvimento florestal no Pará, incluindo o manejo de áreas plantadas e nativas, cadeias produtivas florestais, industrialização de madeira, entre outros temas.

Segundo a pesquisadora do IPAM, Rosana Costa, os principais atores e organizações envolvidos com a gestão florestal no estado do Pará, num sentido amplo, são: IDEFLOR, SEMA, SAGRI, ITERPA, COMEF, COMEX, IDESP, SEDECT, EMBRAPA, UFRA (Universidade Federal Rural da Amazônia), IPAM, FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), CNS (Conselho Nacional da Populações Extrativistas), Associação dos quilombolas, FETAGRI-PA (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará), IMAZON (Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia), IEB (Instituto Internacional de Educação do Brasil), GTZ (Cooperação Técnica Alemã), Associação Profissional dos Engenheiros Florestais do Pará (APEF), FIEPA (Federação das Indústrias do Estado do Pará), AIMEX (Associação da Indústria Exportadora de Madeira do Estado do

Pará). Rosana Costa salienta que as negociações do governo acerca das mudanças na gestão florestal com os diversos atores envolvidos têm acontecido por meio de reuniões locais em comunidades influenciadas diretamente pelas questões, consultas públicas a outros atores, consultas à COMEX E COMEF, além de contar com pareceres e participação efetiva do MPE nos debates com o público interessado, integrando ações das instituições com responsabilidades sobre as questões, tais como IDEFLOR, SEMA, ITERPA, SAGRI, SEDECT e Casa Civil.

Para a entrevistada, a relação do governo estadual com os diversos atores, setores e organizações no que concerne à elaboração e implementação das políticas florestais estaduais pode ser considerada como favorável:

Essa relação melhorou bastante após a descentralização, entretanto, ainda é preciso criar canais de interlocução local com as instâncias de gestão e consultivas da política florestal do estado, bem como priorizar a participação de representantes de grupos de manejadores da floresta das regiões de integração nas comissões estaduais (Pesquisadora do IPAM, 2010).

O Diretor do IDEFLOR, Pantoja Ramos, destaca que diversas entidades estão envolvidas com a gestão florestal no estado do Pará: IDEFLOR, SEMA, ITERPA, MP (Ministério Público), STTR (Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais), FETAGRI, CPT (Comissão Pastoral da Terra), ONGs como IPAM, AMAZON, WWF-Brasil (Fundo Mundial para a Natureza), representantes do setor madeireiro, representados nas Comissões Estaduais de Florestas e de Extrativismo. Segundo o diretor, *“a relação entre o governo estadual e esses atores melhorou sobremaneira depois que a gestão florestal foi assumida pelo estado”*.

4.2.2 Principais instrumentos estaduais relacionados à gestão florestal no Estado do Pará

Concessão Florestal

Como visto no terceiro capítulo deste trabalho, o setor de base florestal do Pará é de extrema importância socioeconômica para o estado e para o país, pois gera um grande volume de renda e de empregos. Entretanto, as crises de abastecimento para o setor madeireiro nos estados, alimentada por várias situações históricas, assim como elevadas taxas de desmatamento na Amazônia Legal, afetaram os anseios por um desenvolvimento florestal com bases sustentáveis na Amazônia. Uma reação do Governo Federal e, posteriormente, dos Estados tem sido a destinação de florestas públicas para a produção florestal manejada.

Com base na Lei nº 11.284/06 e na legislação do Estado do Pará que criou o IDEFLOR, abriram-se oportunidades para aumentar a base florestal do Estado. A destinação de florestas públicas ao uso comunitário e à concessão florestal pretende contribuir para as macropolíticas nos níveis federal e estadual, que visam impulsionar um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia a fim de potencializar a floresta e promover a inclusão social, gerando benefícios locais (IDEFLOR, 2008). Desta forma, a concessão florestal pretende contribuir para a oferta de madeira legalizada, gerando arrecadação para o Estado e benefícios para a sociedade.

Não há como negar o potencial que a nova lei de gestão florestal tem em ordenar a utilização dos recursos florestais na Amazônia e, sobretudo, no Estado do Pará. No entanto, há que se destacar a importância da regularização fundiária no Estado a fim de ordenar o território e garantir a identificação e destinação das florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades tradicionais antes de proceder à concessão florestal, cumprindo o artigo 6º da referida lei.

No que se refere às áreas previstas para as concessões florestais, no âmbito federal, o primeiro Plano Anual de Outorga Florestal elaborado nos anos de 2007 e 2008, identificou 11.669 milhões de hectares de Florestas Públicas Federais passíveis de concessão, dos quais 82% estão localizadas no estado do Pará. De todas as áreas inseridas nesse PAOF, 3,9 milhões de hectares, aproximadamente 9%, foram definidas como áreas prioritárias para a concessão florestal, sendo que desses, 93,7% localizam-se no estado do Pará (BRASIL, 2007).

O PAOF de 2009 identificou pouco mais de 9,2 milhões de hectares de florestas públicas passíveis de concessão florestal na Amazônia. Desse total, 77,8% pertencem ao estado do Pará (Tabela 4.1) (BRASIL, 2008). Para o ano de 2010, o PAOF identificou 6.465.236 milhões de hectares, sendo que, no estado do Pará, foram 11 Florestas Nacionais elegíveis, que somam aproximadamente 5,5 milhões de hectares, correspondendo a mais de 86% do total (Tabela 4.1) (BRASIL, 2009).

Para o ano de 2011, o PAOF identificou um total de 5,1 milhões de florestas públicas federais passíveis de concessão na Amazônia, distribuídas em onze Florestas Nacionais localizadas nos estados do Acre, Rondônia e Pará. Do total, oito áreas estão no estado do Pará, equivalendo a 91,8% do total de áreas elegíveis (Tabela 4.2) (BRASIL, 2010). Todos esses dados evidenciam a grande importância das florestas públicas do estado do Pará para a concessão de florestas no país e para a produção florestal manejada.

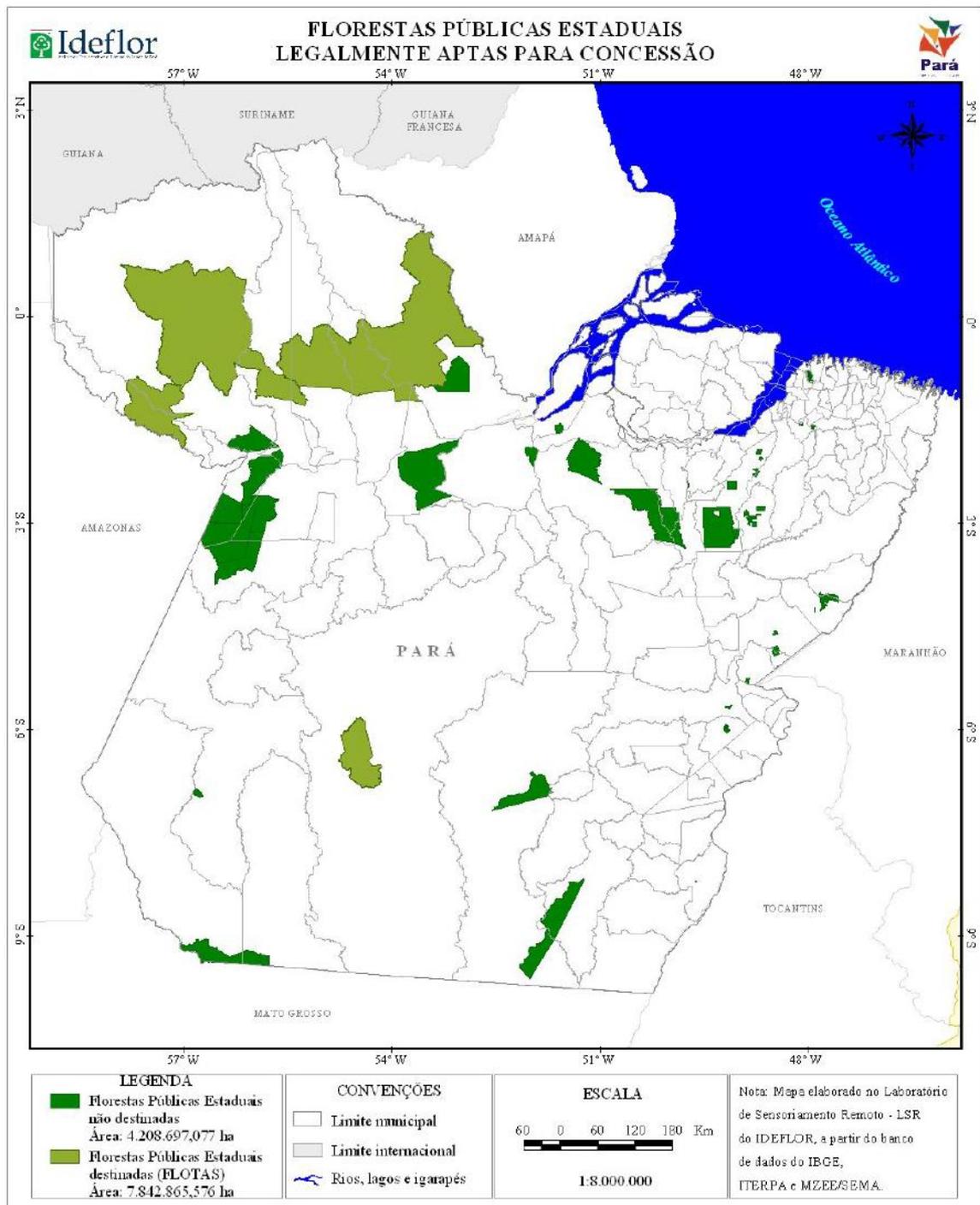
Tabela 4.1: Florestas Públicas da Amazônia identificadas no PAOF Federal.

	2009	2010	2011
Florestas Públicas Federais passíveis de concessão (hectares)	9,2 milhões	6,4 milhões	5,1 milhões
Florestas Públicas Federais passíveis de concessão localizadas no Estado do Pará (%)	77,8	86,4	91,8

Fonte: Dados do PAOF Federal 2009, 2010 e 2011.

No âmbito estadual, o primeiro PAOF do estado do Pará, elaborado pelo IDEFLOR em 2009, considerou como legalmente aptas para o processo de concessão (excluindo-se as UCs já destinadas para uso de povos e comunidades tradicionais e UCs de proteção integral), 7.842.865,576 hectares de FLOTAs e 4.208.697,077 hectares de Florestas Públicas localizadas em áreas estaduais arrecadadas e não destinadas (Figura 4.2).

Figura 4.2: Florestas Públicas Estaduais legalmente aptas para concessão florestal em 2008/2009.



Fonte: IDEFLOR (2008).

Cabe aqui salientar que a Lei de Gestão de Florestas Públicas possibilita a realização das concessões florestais tanto em áreas destinadas, como é o caso das Florestas Nacionais (FLONAs), Florestas Estaduais (FLOTAs) e Áreas de Proteção Ambiental (APAs),

como em áreas arrecadadas em nome do Estado, mas ainda não destinadas. No Pará, como os planos de manejo das FLOTAs ainda estão em fase de elaboração e as áreas públicas das APAs ainda não foram delimitadas, tais áreas não foram incluídas no PAOF do estado. Assim, restou ao IDEFLOR iniciar as concessões em áreas ainda não destinadas (IDEFLOR, 2008).

Como no estado do Pará as áreas ainda não destinadas são disputadas por grandes madeireiros, fazendeiros, grileiros, assentados de reforma agrária e por povos e comunidades tradicionais, o processo de concessão e a gestão de florestas públicas nessas áreas pode vir a contribuir para o ordenamento de territórios. Esse é um grande desafio, portanto, para a gestão florestal no estado. Vale destacar que o ordenamento territorial é etapa preliminar do processo de concessão florestal, pois para dar início a esse processo, o órgão gestor deve primeiramente tomar as providências necessárias para garantir o acesso aos territórios por parte dos povos e comunidades tradicionais. Tal medida pretende pôr fim ao acesso gratuito a recursos públicos, no caso as florestas estaduais, processo pelo qual apenas alguns atores são beneficiados, podendo acelerar processo de resolução dos conflitos fundiários.

De acordo com Rosana Costa (2010), algumas concessões em potencial estão tendo dificuldades de se efetivarem devido a problemas fundiários, sem definição de limites exatos na destinação das áreas do entorno, além de inconsistências de informações sobre como será a relação entre os responsáveis pela gestão, fiscalização e produção.

Além disso, segundo a pesquisadora, faz-se necessário o estabelecimento de um mecanismo de assessoria jurídica a estas comunidades para que consigam ter clareza de seus direitos nos acordos e negociações realizadas. Segundo a entrevistada, essa fragilidade ainda tem deixado uma lacuna muito grande para que as comunidades participem efetivamente do processo de gestão florestal no estado.

Conforme o IDEFLOR (2008), as dimensões territoriais, a complexidade socioambiental e o reduzido conhecimento científico sobre essas áreas não-destinadas exigem uma abordagem de gestão compartilhada entre o órgão fundiário (Instituto de Terras do Pará - ITERPA), de meio ambiente (Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA) e de fomento florestal (Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará - IDEFLOR). Para vencer esse desafio e exercer a gestão compartilhada, o governo estadual instituiu um Grupo de Trabalho formado pelos três órgãos com o objetivo de propor um mosaico de usos

que possibilite a proteção das comunidades tradicionais e de áreas de interesse ecológico, além do planejamento de longo prazo das áreas de potencial econômico.

Em outubro de 2010 foi lançado pelo IDEFLOR o primeiro edital de concessão florestal do estado do Pará, que disponibilizará mais de 173.369,36 mil hectares no conjunto de Gleba Mamuru-Arapiuns, no Baixo Amazonas paraense. Esta área está dividida em quatro lotes: o primeiro lote, considerado como médio, terá 45.721,33 hectares e abrange os municípios de Juruti e Santarém; o segundo e o terceiro lotes são considerados pequenos e ofertarão 22.412,41 hectares e 19.817,71 hectares, respectivamente, nos municípios de Juruti, Santarém e Aveiro; e, por fim, o quarto lote ofertará 85.417,91 hectares, em Aveiro e Santarém.

Essa variação no tamanho dos lotes de concessão florestal, segundo o diretor geral do IDEFLOR, Jorge Yared (IDEFLOR, 2010c), tem o objetivo de alcançar pequenos, médios e grandes empreendedores das indústrias florestais, *“que passarão a ter fontes seguras, sustentáveis e permanentes de suprimento de madeira. Por isso, o edital publicado contém dois lotes pequenos, um lote médio e um grande”*.

O conjunto de glebas Mamuru-Arapiuns formava a maior área de florestas não destinadas do estado e foi apontado como prioritário para passar por ordenamento territorial e ambiental no Plano Anual de Outorga Florestal de 2009. Um grupo de trabalho foi formado entre Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA, Instituto de Terras do Pará - ITERPA e IDEFLOR visando ao licenciamento ambiental, regularização fundiária e concessão florestal.

O lançamento dos editais de concessão só foi possível após a publicação de decretos estaduais que reservaram áreas para proteção, para regularização fundiária, visando principalmente às comunidades tradicionais, e para gestão florestal por concessão ou gestão direta. Desta forma, antes da concessão foi realizada a destinação não onerosa e a regularização fundiária, conforme estabelece a Lei de Gestão de Florestas Públicas.

Na região, foram realizados estudos para que se conhecesse a realidade do conjunto de Glebas e, segundo informações do IDEFLOR, foram feitas audiências públicas envolvendo todos os segmentos sociais dos municípios que congregam as glebas.

Em síntese, nesse novo cenário que se apresenta, a gestão das florestas públicas pode contribuir de forma significativa para reverter o modelo atual para o ordenamento

territorial, uma vez que o poder público deve primeiramente proceder à destinação de áreas a povos e comunidades tradicionais antes de realizar as concessões florestais, conforme artigo 6º da Lei de Gestão: “*Antes da realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais serão identificadas para a destinação, pelos órgãos competentes*”. Além disso, a gestão dessas áreas pode contribuir para o acesso a áreas mais isoladas, promovendo o desenvolvimento de políticas públicas.

Outro aspecto a ser destacado é que a gestão das florestas públicas tem o potencial de favorecer a repartição eqüitativa dos benefícios advindos do manejo florestal, haja vista que garante acesso ao território e aos recursos ambientais por parte de povos e comunidades tradicionais e empreendedores florestais, bem como a um conjunto de instrumentos que auxiliarão no seu desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, fica evidente a importância da gestão das florestas públicas para o Estado do Pará, bem como a importância do estado para a gestão florestal na Amazônia brasileira e no país.

Cadastro Estadual de Florestas Públicas

Outro instrumento de planejamento da gestão florestal do Estado do Pará é o Cadastro de Florestas Públicas do Estado, criado e regulamentado pela Instrução Normativa 004/2008, em 07 de julho de 2008. Assim como o Cadastro de Florestas Públicas Federais, este cadastro apresenta o levantamento das áreas públicas com cobertura florestal natural ou plantada. De acordo com o PAOF do estado do Pará, seu objetivo é reunir dados georreferenciados sobre as florestas públicas do Pará, criando uma base de dados que auxiliem os gestores públicos nos processos de destinação comunitária, criação de unidades de conservação, destinação de áreas passíveis de concessão florestal, além do processo de controle e monitoramento da utilização dessas florestas.

O cadastro deverá condicionar os processos de destinação comunitária, criação de unidades de conservação, realização futura das concessões florestais e reflorestamento nas áreas já alteradas, além de contribuir para a transparência das informações florestais e para a participação social nos processos de gestão (IDEFLOR, 2008). Ademais, a partir do conhecimento da localização de suas áreas de floresta, o cadastro auxiliará também no monitoramento dessas áreas, contribuindo para a redução da grilagem, da ocupação ilegal, do desmatamento e das queimadas.

Segundo Queiroz Netto (2009) ainda existe uma boa parte de florestas públicas não identificadas no Estado do Pará, principalmente nas áreas de assentamentos rurais, bem

como as florestas em áreas privadas. Tal fato revela a importância da gestão florestal adequada no Estado do Pará, de forma a conservar o patrimônio florestal e, ao mesmo tempo, promover o seu uso de forma responsável, visando ao desenvolvimento sustentável da região e a distribuição equitativa dos benefícios.

Conforme o PAOF do estado do Pará, o CEFLOP identificou até outubro de 2008, a existência de 17.484.552,689 hectares de florestas públicas cadastradas. O Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) identifica que no Estado do Pará há 55.576.421,000 ha de florestas públicas Federais, representando 76% das florestas públicas presentes no Estado. O diretor do IDEFLOR, Pantoja Ramos destaca:

Vinte e quatro por cento (24%) das florestas públicas do Pará estão sob a gestão do estado, enquanto todo o restante (76%) está sob responsabilidade dos órgãos federais: INCRA, FUNAI, ICMBio e Secretaria de Patrimônio da União. Isso denota a importância do Governo Federal e do Governo do Estado integraram suas ações e políticas no que concerne à gestão florestal.

Do total de Florestas Públicas Estaduais identificadas e cadastradas no CEFLOP, 13.275.855,612 hectares encontram-se destinados³, enquanto 4.208.697,077 hectares ainda não tiveram destinação (glebas estaduais). Das florestas públicas destinadas, aproximadamente 40% são UCs de proteção integral e 60% são UCs de uso sustentável (Tabela 4.2).

Tabela 4.2: Florestas Públicas do estado do Pará.

Florestas Públicas Estaduais: 17,4 milhões de hectares		
Áreas destinadas: 13,2 milhões de hectares (76%)		Áreas não-destinadas: 4,2 milhões de hectares (24%)
Unidades de Conservação de Proteção Integral	Unidades de Conservação de Uso Sustentável	-
5,3 milhões de hectares (40%)	7,9 milhões de hectares (60%)	-

Fonte: Dados do PAOF (IDEFLOR, 2008).

Plano Anual de Outorga Florestal do Estado do Pará

O Plano Anual de Outorga Florestal do Estado do Pará é um documento de planejamento estratégico do IDEFLOR no que se refere à gestão das florestas de domínio

³ Áreas destinadas são aquelas cuja utilização, para o cumprimento de uma função social, já foi definida pelo Estado, tais como a conservação ambiental ou o uso comunitário por grupos sociais.

público do Estado. Este plano descreve as Florestas Públicas que poderão ter unidades de manejo destinadas à concessão de uso dos produtos florestais e serviços.

O PAOF dos estados deve conter a descrição de todas as florestas públicas com potencial para realização de concessão florestal no ano de sua vigência. Dessa forma, deve ser disponibilizada ao público a descrição de todas as Florestas Públicas dos estados que podem ser submetidas ao processo de concessão para exploração de recursos madeireiros, não-madeireiros e serviços. Além de informar sobre as áreas, o PAOF deve servir como instrumento de planejamento da produção florestal, de modo a considerar a disponibilidade e a necessidade de ações voltadas a atender a demanda da sociedade sem colocar em risco a sustentabilidade das florestas (IDEFLOR, 2008).

De acordo com o PAOF do estado do Pará, seus objetivos principais são: i) garantir o ordenamento territorial de áreas estaduais ainda não destinadas e em conflito pelos recursos, assegurando às comunidades tradicionais o acesso aos territórios e aos recursos ambientais; ii) planejar a oferta de áreas para concessões; iii) implementar um sistema de monitoramento que inclua a participação social; e, iv) identificar oportunidades econômicas nos municípios-sede das concessões.

A despeito das limitações de informações, o primeiro PAOF elaborado pelo Estado do Pará propõe governança sobre o maior complexo de glebas estaduais não destinadas, área que compreende 1.312.244 hectares. Em parte desta área, o Governo do Pará realizou a regularização fundiária de terras onde vivem populações tradicionais, criou novas unidades de conservação em áreas de ameaça ecológica e identificou as florestas que apresentam características econômicas e localização viável para concessão florestal, o que possibilitou ao IDEFLOR lançar, em outubro de 2010, o primeiro edital de concessão florestal do Estado do Pará, conforme já exposto.

Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal

O Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - FUNDEFLORE compõe a estrutura do IDEFLOR, conforme dispõe a Lei nº. 6.963 de 16 de abril de 2007. Seu objetivo é fomentar e apoiar o ordenamento, a diversificação, a verticalização e a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no Estado do Pará.

O FUNDEFLOR⁴ se propõe a apoiar financeiramente projetos apresentados e geridos por instituições que atuam na área de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável. Entre as ações apoiadas pelo fundo estão: pesquisa e fomento de práticas relacionadas ao manejo florestal e de modelos de uso e aproveitamento sustentável de produtos madeireiros e não madeireiros, e de serviços florestais com atenção especial aqueles de gestão comunitária e familiar; fomento à recuperação de áreas alteradas, mediante cultivo florestal; capacitação e treinamento de mão de obra e agentes envolvidos na cadeia de produção, da comercialização e da industrialização de produtos e subprodutos florestais; assistência técnica e extensão de manejo florestal e cultivo florestal; difusão e aprimoramento de tecnologias inovadoras de beneficiamento industrial de produtos e subprodutos de base florestal; e, aparelhamento das ações de ordenamento, gestão fundiária, proteção e educação ambiental do Estado e dos Municípios, com especial atenção a aqueles onde estão situadas as florestas públicas e privadas de produção, de domínio estadual, submetidas ao regime de concessão ou exploração de cotas de reserva legal (IDEFLOR, 2010d).

Os recursos do FUNDEFLOR serão distribuídos da seguinte forma: 30% (trinta por cento) destinados a cobrir as despesas de aparelhamento e funcionamento do IDEFLOR; 30% (trinta por cento) destinados aos Municípios onde estão situadas as áreas florestais de domínio estadual submetidas ao regime de concessão ou exploração de compensação de reserva legal; 40% (quarenta por cento) destinados a programas, ações, projetos ou atividades aprovados pelo IDEFLOR ou executados sob sua coordenação. Cabe ressaltar que o plano de aplicação dos recursos que integram o FUNDEFLOR deve ser submetido anualmente à COMEF, que terá a função de opinar sobre sua programação e avaliar os resultados da aplicação dos recursos do Fundo, conforme artigo 16 da mesma lei.

A pesquisadora do IPAM, Rosana Costa, aponta que a oportunidade de estabelecer um fundo de apoio ao desenvolvimento florestal é um grande estímulo ao Estado do Pará, e, de acordo com a entrevistada, *“se bem administrado será um grande estímulo a todos os atores envolvidos no desenvolvimento da produção florestal sustentável.”*

⁴ Segundo o Artigo 14 da Lei nº 6.963, o FUNDEFLOR será constituído pelas seguintes fontes: i) recursos financeiros oriundos dos contratos de concessão florestal e das operações de gestão de reserva legal em áreas públicas estaduais de florestas; ii) recursos oriundos da contribuição financeira dos beneficiários de Autorização de Uso Florestal em áreas públicas estaduais de florestas; iii) dotações ou créditos específicos consignados no orçamento estadual; iv) transferências da União; v) doações e contribuições financeiras de pessoa jurídica ou física em favor do Fundo, de origem nacional e internacional; vi) retorno de aplicações financeiras realizadas com recursos do Fundo; e, viii) amortizações, juros, retornos e qualquer renda resultante de operações realizadas com recursos do Fundo.

4.2.3 Controle, Monitoramento e Fiscalização Florestal

O órgão ambiental do Estado do Pará que realiza o controle, o monitoramento e a fiscalização florestal é a SEMA. Monteiro *et. al.* (2009) esclarecem que para realizar a gestão florestal a SEMA utiliza dois sistemas de controle, criados após a descentralização: o Sisflora – Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais, que realiza o controle do fluxo de entrada e saída de créditos de madeira em tora e produtos florestais; e o Simlam – Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental, que realiza o processo de licenciamento ambiental e libera as licenças ambientais para a atividade florestal madeireira (Autorização de Exploração Florestal - AUTEF), por meio das etapas de Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a Licença Ambiental Rural (LAR). O Sisflora e a AUTEF foram instituídos pelo Decreto Estadual nº 58, de 27 de novembro de 2006. O CAR foi primeiramente regulamentado pela Instrução Normativa nº 3/2007, sofrendo novas regulamentações por outras instruções e pelo Decreto Estadual nº 1.148, de 17 de julho de 2008.

Conforme o IDEFLOR (2010a), o CAR foi criado para ser uma ferramenta de planejamento da propriedade rural pelo proprietário. Este instrumento possibilita o mapeamento e diagnóstico do uso atual do solo da propriedade, definindo a localização e a situação da Reserva Legal, das Áreas de Preservação Permanente e de Uso Alternativo do Solo. Os objetivos do CAR são a regularização e o ordenamento ambiental da propriedade, assim como a recuperação dos passivos ambientais.

Com relação à LAR, para a obtenção da licença, o produtor deve apresentar um projeto com enquadramento legal e técnico conforme a legislação florestal vigente. Caso a licença seja concedida, ocorrerá a liberação dos créditos no Cadastro de Comercialização dos Produtos Florestais (Ceprof). Esse cadastro contém o volume de créditos em metros cúbicos apresentados no projeto e que foram autorizados pelo órgão ambiental.

Em um estudo realizado por Monteiro *et. al.* (2010) sobre os sistemas de controle florestal do Estado do Pará, os autores apontam que a produção florestal entre os anos de 2008 e 2009 foi de aproximadamente 14 milhões de metros cúbicos, sendo que destes, 93,6% originaram-se de manejo de floresta nativa e somente 6,4% de manejo de floresta plantada.

De acordo com os autores, aproximadamente 128.500 hectares de florestas foram explorados entre agosto de 2008 e julho de 2009, dos quais 73% não foram autorizados

pela SEMA. Desse total não autorizado, 83% ocorreram em áreas privadas, devolutas ou sob disputa; outros 11% ocorreram em assentamentos de reforma agrária; e 6%, em Áreas Protegidas. Quando comparado ao período de agosto de 2007 a julho de 2008, os autores destacam uma redução de 75% na área explorada sem autorização.

Ainda que tenha havido um decréscimo considerável na quantidade de áreas exploradas sem autorização, destaca-se a necessidade de um controle mais efetivo por parte do órgão ambiental, uma vez que apenas 27% das explorações foram autorizadas. Além disso, vale ressaltar que a imensa maioria das áreas exploradas sem licença (83%) ocorreu em áreas privadas, devolutas ou sob disputa, evidenciando a importância do ordenamento territorial e de um monitoramento e fiscalização eficiente nesses locais.

Nas áreas exploradas com autorização da SEMA, Monteiro *et. al.* (2010) verificaram que 91% das AUTEFs estavam regulares. Os 9% restantes apresentavam algum tipo de inconsistência, tais como manejo autorizado em área desmatada; manejo autorizado em área já explorada; e área autorizada maior do que a área total do manejo. Ao comparar a proporção de AUTEFs com inconsistências entre 2008 e 2009, os autores observaram uma redução de 76% nos casos de áreas autorizadas em áreas desmatadas; de 53% nos casos de áreas autorizadas em áreas exploradas; de 53% nos casos de áreas autorizadas maiores que as áreas de manejo; e de 100% nos de crédito comercializado maior que o autorizado.

Segundo a pesquisadora do IPAM, Rosana Costa:

Após a descentralização da gestão florestal no Pará, o estado está mais disposto e presente no processo de regularização e fomento da atividade florestal, no entanto, ainda há falta de recursos financeiros para executar as ações necessárias (Pesquisadora do IPAM, 2010).

Com relação às florestas públicas estaduais, cuja gestão está sob a competência do IDEFLOR, o monitoramento dessas áreas compreende um processo de coleta de dados, estudos e acompanhamento de uma série de informações que permitam avaliar quantitativa e qualitativamente os impactos das atividades florestais sob os aspectos socioeconômicos, ambientais e institucionais, subsidiando o órgão gestor no planejamento de suas ações (IDEFLOR, 2008).

O órgão prevê a realização de vistorias técnicas, sobretudo nas áreas que possuem contratos de transição e de concessões florestais, a fim de monitorar os diversos impactos do empreendimento florestal, inclusive nas comunidades lindeiras às áreas. Além disso, está prevista a utilização de técnicas de sensoriamento remoto para a detecção de práticas de

exploração florestal irregulares nas florestas públicas, assim como do avanço da exploração ilegal e do desmatamento sobre as áreas públicas. Ademais, de acordo com o PAOF do Estado do Pará, será implementado um sistema de auditoria independente para as áreas de concessão florestal que avaliará não só os empreendimentos florestais, mas também, as suas obrigações econômicas, sociais e ambientais, assumidas de acordo com o PMFS e o contrato de concessão e, indiretamente, a eficiência de controle dos órgãos de gestão e fiscalização (IDEFLOR, 2008).

As conseqüências da descentralização da gestão florestal nas ações de Monitoramento e Fiscalização das atividades florestais ainda são consideradas pela pesquisadora do IPAM, Rosana Costa, como incipientes: *“há pouco investimento neste processo, a despeito das instâncias de consultas à sociedade civil terem sempre apontado esta fragilidade”*.

Avaliando a situação do desmatamento no Estado do Pará pós-descentralização, a representante do terceiro setor afirma que *“a descentralização ainda não influenciou a redução do desmatamento no estado”*. Para o diretor do IDEFLOR, Pantoja Ramos, proceder à descentralização da gestão florestal para os estados é *“um instrumento contra o desmatamento, uma vez que há um controle maior das atividades florestais”*.

Com relação ao licenciamento ambiental, conforme o diretor do IDEFLOR, ainda não houve uma estruturação do órgão estadual suficiente, entretanto, a proximidade do governo local nesse processo é apontada como uma vantagem. Para Rosana Costa, o processo ainda em estágio embrionário, mas com tendências a avançar nos próximos anos, uma vez que o IDEFLOR está se estruturando para acompanhar este processo através dos programas de reflorestamento, com ênfase na recuperação florestal para auxiliar a adequação ambiental. Entretanto, ressalta que a aproximação da SEMA com outras instâncias da gestão florestal para esta questão ainda deixa muito a desejar.

4.2.4 Transparência da Gestão Florestal no Estado do Pará

A partir de uma pesquisa nas informações disponibilizadas pela SEMA-PA em seu sítio eletrônico visando avaliar a transparência da gestão florestal no Estado do Pará, foi observado que com relação ao licenciamento ambiental, há a disponibilização de informações sobre os processos e as atividades licenciadas pela SEMA por meio do Sistema de Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental – Simlam Módulo

Público. Além disso, há uma listagem de todos os empreendimentos agrícolas, comerciais e industriais que estão cadastrados no órgão por motivo de licenciamento ou fiscalização.

Com relação à produção florestal, são disponibilizados relatórios de movimentação do setor florestal no Estado do Pará, por meio do Sisflora (Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais), desde dezembro de 2006, um mês antes da assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre o IBAMA e a SECTAM que estabeleceu as regras e condições de gestão compartilhada dos recursos florestais no Estado do Pará. Isso destaca o maior controle da produção florestal e a transparência da gestão florestal após a descentralização.

No que se refere às ações de fiscalização e responsabilização, como aplicação de multas, autuações, não são disponibilizadas informações no sítio eletrônico da SEMA.

Já com relação às informações disponibilizadas pelo IDEFLOR, observa-se uma série de lacunas na transparência das informações, pois grande parte dos dados disponíveis estão desatualizados e para outra grande faltam informações, como por exemplo sobre os recursos do FUNDEFLORE e sobre as ações e projetos apoiados; sobre os resultados alcançados acerca dos programas estaduais relacionados à gestão florestal, como “Pará Florestal” e “Extratativismo Vivo”; faltam dados também sobre os resultados das ações do órgão na pauta florestal de programas estaduais, como o “Programa Campo Cidadão” e o “Programa Pará – Terra de Direitos”; além disso, não há a publicização das atas e decisões da COMEF, COMEX, apenas das Atas da Câmara Técnica Setorial de Floresta.

No que se refere às informações acerca das concessões florestais, já se percebe uma transparência maior, pois diversos documentos são disponibilizados, como informações sobre os contratos de transição, os estudos socioambientais sobre as áreas passíveis de concessão e informações sobre o processo de licitação das florestas estaduais. A maior transparência nesse assunto evidencia a importância dada às concessões florestais pelo órgão florestal estadual.

Dessa forma, a transparência da gestão florestal no Estado do Pará, seja com relação às ações da SEMA e do IDEFLOR, ainda apresenta importantes gargalos, tanto na produção de informações adequadas quanto no acesso público a essas informações.

4.3 DESCENTRALIZAÇÃO NO PARÁ: CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma de uso e ocupação da terra no Estado do Pará está fortemente ligada à atividade florestal. Suas condições físicas e naturais e o interesse do setor florestal e do governo estadual proporcionaram que o estado se tornasse o principal pólo madeireiro da Amazônia e alcançasse o maior PIB da região. Como observado anteriormente, mais de 70% do território do Pará corresponde a áreas florestadas e mais de 57% está protegido em unidades de conservação e terras indígenas, o que equivale a 55% das áreas protegidas de toda a Amazônia Legal.

Esses dados ilustram a importância das áreas florestais para o estado e para sua população e o potencial do setor florestal para o desenvolvimento econômico do Pará e do país. No entanto, como obstáculo a esse potencial, o estado vem enfrentando sérios problemas no que diz respeito à regularização fundiária: mais de 19% de todas as terras devolutas ou sob disputa da Amazônia Legal localizam-se no estado do Pará. Diversos autores como Ostrom (1990), Agrawal, Ribot e Larson (2006) sublinham que a definição dos direitos de propriedade é importante para a boa gestão dos recursos naturais. Esse caos fundiário tem sido inclusive apontado como um dos principais desafios para a implementação das concessões florestais na Amazônia.

A gestão florestal no estado, assim como na grande maioria dos estados da Amazônia, esteve, até pouco tempo atrás, a cargo do governo federal. O grande estímulo para o processo de descentralização foi a Lei de Gestão de Florestas Públicas. Como consequência dessa norma foi estabelecido o Termo de Cooperação Técnica visando ao licenciamento e à gestão compartilhada dos recursos florestais no Estado do Pará, foi criado o IDEFLOR e estabelecida a política florestal do estado. Com isso, pode-se afirmar que o fator que promoveu o processo de descentralização da gestão florestal no estado do Pará configura-se como um elemento endógeno de motivação, vinculado aos interesses do governo federal em melhorar a gestão das florestas, ao menos em teoria, e do governo estadual em desenvolver o sistema de concessão florestal haja vista o grande potencial florestal do estado (mais de 86% das florestas públicas federais cadastradas em 2010 pertenciam ao Pará).

As ações prioritárias do governo estadual em relação à gestão florestal no Estado do Pará estão ligadas ao desenvolvimento de instrumentos e programas relacionados ao

processo de concessão florestal, como o plano anual de outorga, o cadastro estadual de florestas públicas e o fundo de desenvolvimento florestal.

Assim como em muitas experiências de descentralização da gestão florestal apresentadas neste trabalho, o processo de descentralização do Estado do Pará apresenta como uma de suas vulnerabilidades a falta de infraestrutura e de capacidade de gestão local para assumir as novas competências. Conforme já destacado neste trabalho, diversos autores (Haldenwang, 1999; Ribot, 2003; Oyono, 2004; Colfer e Capistrano, 2005; Ribot *et. al.* 2006) defendem que a capacidade institucional e administrativa local é fator primordial para o sucesso da descentralização.

Por outro lado, a maior proximidade do estado com a questão florestal; a produção de informações sobre os recursos florestas do estado; a implantação de programas de apoio e fomento adequados à realidade da população; a promoção do diálogo entre os diversos atores e a ampliação dos espaços de participação; e, o fortalecimento das organizações locais, foram reconhecidos como importantes avanços do processo descentralização no estado.

5 DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA FLORESTAL NO ESTADO DE MATO GROSSO

Este capítulo tem o objetivo de discutir o processo de descentralização florestal no Estado de Mato Grosso e apresentar as características da gestão florestal estadual, incluindo os principais órgãos, instâncias, programas e ações adotados pelo governo estadual após a descentralização com o objetivo de investigar e compreender os estímulos, potencialidades e vulnerabilidades desse processo no estado.

5.1 HISTÓRICO DA DESCENTRALIZAÇÃO FLORESTAL EM MATO GROSSO

A globalização dos mercados internacionais, iniciada mais fortemente em meados da década de 1980, incentivou nos países do sul a produção e exportação de *commodities* agrícolas. No Brasil, parte significativa dessa produção foi oriunda do estado de Mato Grosso, principal fronteira agrícola do país. Como consequência dessa produção baseada na abertura de extensas áreas naturais, os índices de queimadas e desmatamento sofreram uma grande elevação. A partir da década de 90, com o monitoramento das áreas florestadas da Amazônia pelo INPE e com as crescentes evidências científicas sobre a participação das florestas tropicais nas mudanças do clima, aumentaram as cobranças ambientais e a pressão internacional sobre os desmatamentos na Amazônia e essa produção passou a sofrer diversas críticas e restrições (AZEVEDO, 2009).

Uma solução para os países emergentes foi a descentralização de suas políticas ambientais, apoiada por pressões de instituições multilaterais, como o Banco Mundial (WEISS 2000 *apud* AZEVEDO, 2009). Diversos autores como Kolk (1996), Keck e Sikkink (1998) e Hurrell (1992) apontam que no início da década de 1990 o Brasil reformulou sua política em relação à conservação da Amazônia motivado por pressão pública e fatores políticos domésticos e internacionais.

Diante deste contexto e impulsionado pela preocupação com a conservação das florestas tropicais e com a opinião internacional, o país começou a fazer parte, desde 1990, do Programa Piloto para Proteção de Florestas do Brasil (PPG-7)⁵, financiado pelo G-7 e União Européia e implementado com a coordenação técnica do Banco Mundial. E em 1998,

⁵ O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais foi proposto na reunião do Grupo dos Sete países industrializados (G-7) em 1990. Foi aprovado pelo G-7 e pela Comissão Européia em dezembro de 1991. Em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92, o programa foi oficialmente lançado no Brasil. No Brasil, o PPG7 teve como finalidade o desenvolvimento de estratégias inovadoras para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais. Um dos principais objetivos do Programa foi a descentralização da gestão ambiental em áreas prioritárias dos estados amazônicos. O PPG7 teve início no ano de 1995 e duração até setembro de 2009, no entanto alguns projetos ainda estarão em execução até 2012.

o Ministério do Meio Ambiente elabora o Programa Nacional de Florestas, em que se percebe uma intenção de descentralização das ações para os estados e municípios, acompanhando as indicações do Banco Mundial para que essa nova lógica institucional prevalecesse sob a justificativa de uma melhor governança das políticas públicas (WEISS 2000 *apud* AZEVEDO, 2009).

No que se refere à esfera estadual, o governo do estado de Mato Grosso teve sua Política Estadual de Meio Ambiente estabelecida por meio da Lei Complementar nº 38, de 21 de novembro de 1995. A Política previa ações de licenciamento, controle, fiscalização e monitoramento ambiental, que foram regulamentadas por meio do Decreto Estadual nº 1.401, promulgado em 1997. Em dezembro de 1999 foi assinado entre o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Secretaria Especial do Meio Ambiente do estado de Mato Grosso (SEMA) e a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEMA), o Pacto Federativo de Gestão Ambiental Descentralizada e Compartilhada.

Esse instrumento tinha por objetivo estabelecer as diretrizes de atuação do MMA/IBAMA, e do Estado do Mato Grosso, por meio da SEMA e da FEMA, visando um sistema de cooperação técnica e administrativa para o desempenho das competências constitucionais de proteção ao meio ambiente e dos recursos naturais renováveis, promovendo, assim, a interação política e institucional da gestão ambiental descentralizada e compartilhada. Entre outras competências, o estado passa a ser responsável pela autorização de desmatamentos acima de 200 hectares.

Azevedo (2009) lista um conjunto de fatores que parece ter promovido a descentralização da gestão florestal para o estado de Mato Grosso: 1) ineficácia no modelo de combate de desmatamento utilizado pelo IBAMA no estado; 2) falta de informações qualificadas sobre a quantidade de desmatamentos legais ou ilegais no estado; 3) tendência internacional e nacional favorável à descentralização da gestão das políticas ambientais; 4) incentivos de programas e financiamentos internacionais; 5) o desmatamento no estado não parava de crescer, sobretudo na década de 1990. A autora salienta que os fatores mais determinantes parecem ter sido provocados por estímulos externos, de natureza socioeconômica, como os financiamentos e pressão política internacionais para a melhoria das governanças nacionais e locais.

Além disso, Azevedo (2009) afirma que:

O momento conjuntural, idealizado pela sociedade em rede e pelo princípio da subsidiariedade, entendia que a descentralização da gestão era a melhor forma de lidar com os problemas nos estados da Amazônia. Isso era estimulado, até certo ponto, como uma estratégia condicionada de liberação de recursos, por organismos internacionais que financiavam programas ambientais e estruturantes no estado, como o PRODEAGRO e o PPG7, que caracterizavam essa descentralização como uma suposta contrapartida do estado. Outro motivo alegado para descentralização era a suposta ineficácia e ineficiência do IBAMA, que, até 1999, era totalmente responsável pela gestão florestal no estado.

Para a entrevistada Elaine Corsini, Superintendente de Biodiversidade da Secretaria de Meio Ambiente do estado do Mato Grosso, os incentivos para a descentralização da gestão florestal no estado tiveram início a partir do Programa de Desenvolvimento Agroambiental do estado de Mato Grosso – Prodeagro⁶ e do Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais - PPG7. Com a implementação desses programas e com os resultados alcançados, o estado do Mato Grosso passou a ter interesses em controlar mais de perto a gestão florestal, sobretudo o desmatamento.

Segundo a superintendente da SEMA, outros acontecimentos foram determinantes nesse processo, como, *“a inoperabilidade e corrupção do IBAMA”* e *“a imagem negativo do estado do Mato Grosso diante das altas taxas de desmatamento”*. Todos esses fatos contribuíram para a assinatura do Pacto Federativo entre o Governo Federal e o estado do MT em 1999, primeiro instrumento que estabelecia responsabilidades e competências do estado sobre a gestão florestal.

A SEMA de Mato Grosso começa então a assumir a responsabilidade sobre a emissão de autorizações e sobre o controle dos desmatamentos em propriedades maiores que 200 hectares. Além disso, como um dos principais resultados do PPG7 em Mato Grosso, no âmbito do Projeto de Gestão Ambiental Integrado (PGAI), o governo estadual assumiu o licenciamento florestal a partir de 2000. Isto se deu por meio da construção do Sistema de Licenciamento Ambiental das Propriedades Rurais (SLAPR), programa ambiental para monitoramento, fiscalização e licenciamento das unidades produtivas no estado. Este instrumento representa, na prática, o início da descentralização da gestão florestal no Estado de Mato Grosso (THUAULT, 2009; AZEVEDO, 2009).

⁶ O Programa de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso - PRODEAGRO visava promover o desenvolvimento econômico sustentável do Estado de MT por meio de ações de Ordenamento Territorial que harmonizem a ocupação do território com a conservação da sua diversidade biológica e cultural. O Programa atuou por meio de ações voltadas para as áreas de infraestrutura socioeconômica; desenvolvimento local; pesquisa e desenvolvimento de tecnologias agroflorestais; e proteção dos recursos naturais. O Programa foi objeto de um acordo de empréstimo internacional com o Banco Mundial e se encerrou em setembro de 2002.

De acordo com a entrevistada Alice Thuault, pesquisadora do Instituto Centro de Vida (ICV) do estado de Mato Grosso, ao assumir o licenciamento das propriedades rurais e estabelecer o SLAPR, o estado tornou-se pioneiro na descentralização da gestão florestal na Amazônia.

Para Alice Thuault, os objetivos em se descentralizar a gestão florestal no estado de MT variaram conforme os diferentes níveis de governo: para o nível federal, era imperativo encontrar uma solução ao desmatamento; para o nível estadual, o objetivo era se libertar do IBAMA e da forma que ele aplicava a legislação ambiental, pois a questão ambiental começava a atrapalhar o bom andamento dos negócios privados e, portanto, os interesses da elite econômica mato-grossense.

A pesquisadora explica que, a nível federal, havia a necessidade de dar uma solução para a crise institucional permanente da gestão florestal:

“Os números do desmatamento estavam extremamente altos, tinha uma pressão internacional sobre essa questão e não se conseguia dar uma resposta, achar uma solução para isso. Uma coisa bem clara que hoje muita gente esquece quando critica a descentralização é que o IBAMA não somente não dava conta da gestão florestal, assim como hoje ainda não existe sistema de gestão funcional no IBAMA, como também tinha muitos problemas de corrupção nas bases desconcentradas do IBAMA em MT”(THUAULT, 2010).

Em 2005, o governo do estado de MT, motivado pelas irregularidades da Operação Curupira conduzida em junho pela Polícia Federal para reprimir a exploração madeireira ilegal, estabelece quatro importantes regulamentos para viabilizar a descentralização da gestão florestal: 1) a Lei nº 214, de 23/06/2005, que cria a Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA em substituição à Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEMA; 2) a Lei Complementar nº 232, de 21/12/2005, alterando o Código Estadual de Meio Ambiente; 3) a Lei Complementar nº 233, de 21/12/2005, que institui a Política Florestal do estado do Mato Grosso, criando uma base legal na esfera estadual para possibilitar a descentralização completa das atividades administrativas da gestão florestal; 4) o Termo de Cooperação Técnica, celebrado em 02/09/2005 entre a SEMA/MT, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB/MMA e o IBAMA, visando a gestão compartilhada dos recursos florestais e o desenvolvimento sustentável no Estado do Mato Grosso.

Para o Promotor Domingos Sávio Arruda, a discussão acerca da descentralização da gestão florestal no estado de Mato Grosso tem início com a Operação Curupira. À época, o governo, sob o argumento de administrar melhor a gestão florestal, quis assumir a

responsabilidade sobre as florestas do estado. Segundo o promotor, “a base política do governo, representada, sobretudo, pelo setor produtivo primário, se viu bastante atingida pela Operação; o governo estadual buscou então, assumir a gestão florestal devido aos interesses econômicos e políticos”.

Thuault (2009) destaca que a Operação Curupira permanece como um acontecimento-chave no processo de repasse de competências e responsabilidades quanto à gestão florestal. A partir de então, MT começou a assumir a carga da gestão de seus recursos florestais e a desenvolver um processo de construção de novas capacidades, processo que seria definitivamente fortalecido pela descentralização alguns meses depois.

Essa construção de capacidade se efetuou por meio da adoção de novos instrumentos de gestão, da reorganização dos órgãos gestores ambientais, e mais ainda de uma proposta de inclusão da sociedade civil organizada no monitoramento da gestão florestal. Foram assim criados espaços de acompanhamento e de formulação da política florestal estadual que tentassem coordenar os diferentes atores do cenário da gestão florestal mato-grossense (THUAULT, 2009, p. 187).

Celebrado em setembro de 2005 entre MMA, IBAMA e Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso – SEMA/MT, o Termo de Cooperação Técnica tinha como objeto a gestão compartilhada dos recursos florestais e o desenvolvimento sustentável no Estado do Mato Grosso. De acordo com a entrevistada Elaine Corsini, o governo estadual passou então a assumir, na prática, toda a gestão florestal no estado.

Entre as competências dos órgãos federais destacam-se: i) disponibilizar informações, normas, sistemas e instrumentos, incluindo o controle de fluxo de produtos madeireiros, necessários à implementação do Termo de Cooperação; ii) exigir a reposição florestal gerada anteriormente à celebração do Termo, através da recomposição do volume explorado; iii) apoiar a continuidade da implementação pela SEMA/MT do Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural – SLAPR; iv) autorizar, licenciar, monitorar, controlar e fiscalizar a supressão da vegetação nativa, manejo de florestas e de formações sucessoras em florestas públicas e unidades de conservação de uso sustentável federais; v) prestar apoio técnico à SEMA/MT, para o exercício das atribuições transferidas por meio do Termo de Cooperação.

Como competências do órgão estadual de meio ambiente foram estabelecidos: i) normatizar, no âmbito das competências estaduais, as atividades de silvicultura, manejo e reposição florestal, uso alternativo do solo, das indústrias de base florestal, as respectivas ações de monitoramento, controle e fiscalização e aplicar os instrumentos legais, observada

a norma federal ambiental de caráter geral; ii) autorizar, controlar, licenciar, monitorar e fiscalizar o uso sustentável dos recursos florestais, o controle do fluxo (incluindo o transporte, beneficiamento, a industrialização e a comercialização dos produtos e subprodutos florestais), o manejo de florestas e formações sucessoras em propriedades rurais e em florestas públicas e unidades de conservação de uso sustentável estaduais; iii) manter atualizado e disponível para consultas, o cadastro e banco de dados de empreendimentos industriais e atividades utilizadoras de recursos florestais; iv) disponibilizar ao IBAMA as informações sobre as atividades previstas no Termo de Cooperação e implementar em conjunto com o órgão federal o Sistema Compartilhada de Licenciamento de Propriedade Rural – SISCOM.

Cabe ressaltar que a supressão de vegetação, controle de fluxo e do transporte de produtos e subprodutos florestais no âmbito do licenciamento ambiental seria autorizado pelo ente federativo competente para licenciar e que o IBAMA teria competência plena para exercer a ação supletiva quando houvesse omissão ou negligência das obrigações pactuadas no Termo de Cooperação.

Estão previstas no Termo de Cooperação avaliações freqüentes dos planos de ações para o alcance das atividades propostas e a ampla divulgação à população dos termos, atividades e resultados. O Termo ainda destaca que o processo de planejamento, avaliação e monitoramento deverá considerar as capacidades institucionais envolvidas, os instrumentos de gestão da informação, a definição de instâncias para o fortalecimento do monitoramento, a fragmentação e superposição de ações, e a construção de um sistema de licenciamento dos procedimentos de gestão florestal.

O Termo de Cooperação apresentava um prazo de vigência de três anos, vigorando até setembro de 2008. Em 2010, um novo termo vinha sendo construído com o IBAMA.

A partir deste novo Termo de Cooperação, o órgão ambiental do estado de MT ficou responsável por licenciar as propriedades de todo estado, independente do tamanho. Além disso, todas as atividades referentes à produção, transporte e monitoramento florestal passaram para a responsabilidade do estado de MT, até então, sob tutela do IBAMA. As questões ambientais passam então a ter mais notoriedade na agenda política estadual com a completa descentralização da gestão florestal. Nota-se também uma estruturação expressiva do órgão ambiental estadual, tanto em relação à sua estrutura organizacional, como na sua receita e número de funcionários. A receita oriunda do próprio órgão ambiental teve um crescimento de 405% de 1995 a 2001 e de 485% de 2001 a 2006. Com relação ao

efetivo de funcionários, o aumento foi de cerca de 254% entre os anos de 1996 e 2007 (AZEVEDO, 2009).

Para o ex-secretário de meio ambiente do Estado de Mato Grosso, Luis Henrique Daldegan, o avanço que se teve há três anos desde que o estado de MT assumiu a gestão florestal foi maior do que o que se teve nos 30 anos em que o governo federal era o único responsável pela gestão (DALDEGAN, 2009). De acordo com a entrevistada Elaine Corsini, há hoje uma gestão que antigamente não existia, que “*havia só no papel*”. Ademais, hoje há instrumentos de gestão mais adequados para o monitoramento e fiscalização ambiental, destaca a representante do governo do Estado de MT.

Segundo a entrevistada Alice Thuault, em 2006, a partir de um movimento mais amplo do ponto de vista federal, como a Lei de Gestão de Florestas Públicas que modifica o artigo 19 do código florestal e a assinatura de pactos federativos em outros estados, outras competências da gestão florestal começam a ser repassadas ao estado como o monitoramento, a fiscalização e a responsabilização administrativa, até então (no caso dos Estados amazônicos) concentradas nas mãos do IBAMA.

O ex-secretário de meio ambiente de MT, Luis Daldegan destaca a importância das parcerias com o setor produtivo de base florestal e com as organizações não governamentais que têm ajudado em todo o processo da descentralização da gestão florestal, tanto na parte de cooperação técnica, como na parte de mobilização e transparência. Para ele esses atores são os grandes descentralizadores da gestão florestal e não o governo federal (DALDEGAN, 2009).

Segundo o entrevistado Domingos Sávio Arruda, o setor que exerce maior influência sobre a gestão florestal no estado de Mato Grosso é o setor produtivo primário, especialmente a Federação de Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso - FAMATO. O promotor ressalta que às vezes acontece o diálogo com os órgãos federais e com o Ministério Público e que há pouco envolvimento de outros setores. Afirma ainda que não há uma discussão intragovernamental e que as outras secretarias do estado não têm integração com a SEMA.

A atuação do Ministério Público na descentralização do estado de MT, conforme o promotor, “*tem se dado no sentido de aproximação do órgão ambiental estadual a fim de propor iniciativas e estratégias, e corrigir rumos no processo de gestão florestal do estado*”.

Segundo a Superintendente da SEMA, a cooperação com o governo federal vem melhorando, mas ainda há muito o que avançar. Com relação à participação da população, a entrevistada afirma que há pouca representatividade das comunidades tradicionais e que a maior representação é dos grandes produtores do estado e das ong's.

De acordo com a entrevistada do terceiro setor, Alice Thuault,

“os principais atores da cena pública na época da descentralização continuam os mesmo: agricultores e pecuaristas, organizados dentro da FAMATO, com uma grande capacidade de captura do poder público estadual para defender os interesses privados; os madeireiros com a FIEMT (Federação das Indústrias no Estado de Mato Grosso) menos poderosos e mais interessados no funcionamento do sistema; as ONGs locais e as ONGs com alcance nacional, como ISA, Greenpeace, ICV, que tiveram um importante papel no acompanhamento da descentralização” (Representante do ICV, 2010).

A nível estadual, conforme a entrevistada, os atores de MT que tinham mais peso no espaço público pertenciam, e ainda pertencem, ao setor privado. As diferentes categorias desses atores (pecuaristas, agricultores, madeireiros) queriam ter mais controle sobre a gestão florestal, pois estavam conscientes de que a situação precisava mudar e de que o sistema devia funcionar, só que com uma aplicação mais superficial das normas ambientais. A pesquisadora afirma ainda que *“quando a descentralização realmente aconteceu, ela foi percebida em Mato Grosso como uma vitória do estado sobre a União, uma forma de vitória sobre o IBAMA”*.

De acordo com Alice Thuault, os atores mais poderosos de MT estão inseridos em mercados internacionais que podem ser eficazes na imposição de normas ambientais, pois eles obedecem a lógicas privadas, muitas vezes mais ágeis que as dinâmicas públicas e burocráticas. Isso, segundo a entrevistada, pode ser uma força para realmente legalizar a gestão florestal em MT, e a descentralização pode facilitar esse processo. *“No entanto, ainda há muitas falhas na legislação e muita insegurança na estrutura fundiária, o que resulta em muita impunidade; além disso, diversos debates legislativos, como a questão do zoneamento e do código florestal, fragilizam a aplicação da lei”*, destaca Alice. Há, portanto, a necessidade de um controle efetivo das ações da SEMA, tanto por parte da União quanto por parte do terceiro setor, colaborando institucionalmente com as ações, acompanhando e fiscalizando o que está sendo feito ou não na prática.

No que concerne à participação dos diversos atores no processo de gestão florestal no estado, segundo a representante do ICV, há nas instâncias de participação institucional muitos atores envolvidos. Entretanto, poucos participam efetivamente no sentido de terem

uma influência real sobre a gestão florestal. Os atores privados do setor agrícola e pecuarista, representados pela FAMATO, têm uma participação um pouco diferenciada com relação à gestão florestal, pois o setor da pecuária tem um peso bem maior no desmatamento, é menos organizado e tem menos recursos. Além disso, a entrevistada salienta que *“a participação da FAMATO na gestão florestal se faz por meio de canais institucionais formais, mas também muito por lobby, jogo de poder e conversas de corredores das quais outros atores são excluídos. E acrescenta que “a defesa de interesses particulares é comum e essa categoria de atores tem ótimas relações com o governo estadual e a assembléia dos deputados”.*

Segundo a pesquisadora, recentemente o setor madeireiro se distanciou bastante das posturas assumidas pela FAMATO. Foi criado o CIPEM (Centro da Indústrias Produtoras e Exportadoras de Madeira do estado de Mato Grosso) que vem assumindo um discurso contra a ilegalidade e o desmatamento, além de vir responsabilizando diretamente o poder público e os atores privados como a Aprosoja – Associação dos Produtores de Soja do Estado de Mato Grosso, e a Acrimat – Associação dos Criadores de Mato Grosso pelos elevados índices de desmatamento no estado.

Com relação ao terceiro setor, algumas ONGs estaduais compõem o FORMAD - Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento, mas possuem pouca participação direta na gestão florestal, além de terem relações conflituosas com o governo. Alice Thuault ressalta que o ICV faz parte desse Fórum, mas tem uma participação maior na gestão florestal de MT. As Ongs de alcance nacional, como IPAM, ISA e AMAZON também têm uma participação notável na gestão florestal do estado.

No que se refere à descentralização do estado para os municípios, o ex-secretário de meio ambiente do estado de MT, Luis Daldegan, afirma que o governo estadual está implementando primeiramente uma política de descentralização do licenciamento, ainda não incluindo a questão da gestão florestal, *“isso porque essa gestão foi assumida há pouco tempo e ainda estamos finalizando e aprimorando esses procedimentos”* (DALDEGAN, 2009, p. 85). Segundo o ex-secretário, isso é necessário para não transferir apenas a competência, mas também a técnica e o suporte econômico.

No que concerne aos aspectos positivos do processo de descentralização no estado, o entrevistado do Ministério Público do Estado de MT, Domingos Sávio Arruda, aponta que o órgão ambiental está mais estruturado, a despeito de todos os problemas. E que a superintendência de gestão florestal é a maior da SEMA. Como críticas, o promotor aponta

para a falta de participação do órgão federal na gestão florestal, bem como de outros setores do governo estadual, assim como de outras organizações da sociedade, que não sejam os empresários da agricultura e da pecuária.

O ex-secretário de meio ambiente de MT, Luis Daldegan, aponta como desvantagens da descentralização da gestão florestal no estado, a desconfiança de que o estado não consiga executar, efetivamente, uma gestão florestal competente, e a dependência de tecnologia, necessária para o monitoramento das áreas florestais (DALDEGAN, 2009).

Para a entrevistada Elaine Corsini, com a descentralização da gestão florestal houve uma popularização da política ambiental, uma maior conscientização e sensibilização da sociedade e, conseqüentemente, uma maior articulação para fazer cumprir a legislação. Entretanto, uma resistência ao processo também foi verificada entre os grandes proprietários e o IBAMA, segundo a representante da SEMA. Como maior obstáculo para a descentralização florestal, a superintendente aponta o conjunto de políticas que interferem no desmatamento, como os estímulos à produção agropecuária convencional, a falta de instrumentos econômicos que valorizem a floresta em pé e a necessidade de capacitação técnica.

Para a entrevistada Alice Thuault,

“a descentralização é um processo necessário, que ainda não está finalizado, uma vez que o Estado de MT ainda está longe de exercer a gestão florestal de forma satisfatória, mas que não pode ter volta. Há a necessidade de se estabelecer uma maior articulação e mecanismos de "checks and balances", entre a União e o Estado, entre a política federal e a política estadual para que o processo seja exitoso” (THUAULT, 2010).

De acordo com o ICV (2010) avanços importantes ocorreram desde que o Estado assumiu as atribuições da gestão florestal, como: o estabelecimento de um quadro regulatório consistente; o forte aumento do quadro de pessoal; os investimentos em novos sistemas de informações e ferramentas de monitoramento; o aprimoramento dos procedimentos de licenciamento; e a intensificação das ações de fiscalização. Entretanto, o instituto aponta que ainda permanecem graves lacunas no modelo de gestão florestal: a insuficiência do monitoramento, seja dos planos de manejo florestal, seja da restauração de áreas degradadas e da compensação dos passivos de reserva legal; as deficiências e atrasos na realização do mapeamento anual do desmatamento, degradação florestal e queimadas do estado; o acúmulo de autos de infração não lançados no sistema de informações, acarretando no atraso dos respectivos processos; e a baixa eficácia da

responsabilização dos ilícitos ambientais, que requer uma profunda revisão dos procedimentos e dos regulamentos aplicáveis.

Além disso, o instituto considera *“muito preocupante que a gestão florestal possa estar sujeita a pressões políticas visando beneficiar interesses privados”* e que *“a independência do órgão gestor é um dos fundamentos da boa governança”*.

5.2 A GESTÃO FLORESTAL NO ESTADO DE MATO GROSSO APÓS A DESCENTRALIZAÇÃO

O Estado de Mato Grosso já assumiu integralmente a responsabilidade da gestão florestal, antes a cargo do órgão ambiental federal, e vem se dotando desde o final de 2005 de estruturas legais e operacionais para executar a gestão dos recursos florestais (THUAULT, 2007 *apud* MICOL *et. al.* 2008). Segundo a entrevistada da SEMA, Elaine Corsini, a prioridade nas políticas estaduais de meio ambiente refere-se à gestão florestal, uma vez que as áreas florestais representam 30% do ICMS arrecadado pelo estado.

Em outubro de 2006, por meio do Decreto nº 8.188 que regulamenta a gestão florestal do Estado de Mato Grosso, foram estabelecidos, além dos princípios legais da Política Florestal definidos em lei, os seguintes objetivos: 1) a proteção dos recursos naturais: flora, fauna, atmosfera, solo e água; 2) a recuperação das áreas degradadas e de reserva legal; 3) a sustentabilidade da atividade florestal.

A norma ainda estabelece como instrumentos da Gestão Florestal do Estado de Mato Grosso: I - a educação ambiental, com enfoque na atividade florestal; II - o fomento, a pesquisa e a extensão florestal; III - a transparência florestal; IV - o cadastro de entidades consumidoras e utilizadoras de produtos florestais; V - a descentralização da gestão ambiental; VI - o Sistema de Licenciamento Ambiental das Propriedades Rurais; VII - os incentivos fiscais e financeiros para florestamento e reflorestamento; e, VIII - a fiscalização florestal através da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) e da Polícia Militar Ambiental (PMA).

Segundo Micol *et. al.* (2009), em 2008 houve importantes avanços na gestão florestal do estado. A estrutura para o licenciamento ambiental de propriedades rurais foi fortalecida, foram iniciadas novas atividades de monitoramento e a fiscalização foi intensificada.

De acordo com o ex-secretário de meio ambiente de MT, Luis Henrique Daldegan, as principais políticas públicas de gestão florestal em andamento em Mato Grosso são o fortalecimento do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR) e o desenvolvimento do Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais (SISFLORA). Segundo o ex-secretário, atualmente a gestão florestal no estado tem uma estrutura muito mais condizente, com fluxo de procedimentos já definidos, ações conjuntas com o Ministério Público Estadual e com o IBAMA na definição de regras de aferição. Ou seja, o estado conta com a parte estrutural, legal e de transparência de fiscalização mais adequada à realidade (DALDEGAN, 2009).

Com relação às atribuições relacionadas à gestão florestal entre IBAMA e SEMA, Daldegan (2009) salienta que toda a parte do licenciamento foi repassada para o estado, havendo, segundo o ex-secretário, muito mais transparência atualmente. A parte da fiscalização é feita em conjunto com IBAMA e SEMA, havendo um compartilhamento de informações e um planejamento integrado das ações entre os diferentes órgãos de fiscalização competentes de modo que as ações não sejam sobrepostas.

5.2.1 Órgãos e instâncias estaduais relacionados à gestão florestal no Estado de Mato Grosso

SEMA

Criada pela Lei nº 214, de 23/06/2005, em substituição à Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEMA, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA é o órgão estadual responsável pela gestão florestal no Estado de Mato Grosso. Dentro de sua estrutura, a SEMA conta com a Superintendência de Gestão Florestal, formada pelas seguintes coordenadorias: Controle Processual; Geoprocessamento; Licenciamento de Propriedades Rurais; Recursos Florestais; Reflorestamento, Monitoramento e Recuperação de Áreas Degradadas; Autorização de Queima Controlada; Vistoria e Monitoramento; e Créditos de Recursos Florestais.

Dessa forma, a Superintendência de Gestão Florestal atua no licenciamento e emissão de autorizações para o uso das propriedades rurais e de seus recursos. Os principais documentos emitidos por esta Superintendência são a Licença Ambiental Única (LAU), Cadastro Ambiental Rural (CAR), Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), Autorização de Desmate (AD), Autorização de Exploração Florestal (AEF), Plano de

Exploração Florestal (PEF), e créditos para comercialização e transporte de recursos florestais. Além da Superintendência de Gestão Florestal, há a Superintendência de Fiscalização que atua na fiscalização florestal e de UCs.

Instâncias de participação da sociedade civil

O Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA foi criado pela Lei Complementar nº 38, de 21 de novembro de 1995, que dispõe sobre o Código Estadual do Meio Ambiente. O CONSEMA, funcionava como órgão colegiado do Sistema Estadual do Meio Ambiente, com a finalidade de assessorar, avaliar e propor ao Governo do Estado de Mato Grosso diretrizes da Política Estadual do Meio Ambiente, bem como deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à qualidade de vida.

Para monitorar a gestão florestal de Mato Grosso e garantir a sua transparência, foi criado por meio do Decreto Estadual nº 6.546, de 04/10/2005, o Comitê de Acompanhamento da Gestão Florestal. A sua composição é tripartite, reunindo representantes do setor privado, da sociedade civil, assim como funcionários públicos da gestão florestal.

Thuault (2009) aponta que o comitê, instrumento da política florestal descentralizada, se revelou um espaço-chave para a discussão e participação na arena estadual. Para a autora, o comitê participa de um processo de institucionalização das negociações regionais, processo permitido pela descentralização.

5.2.2 Principais programas estaduais relacionados à gestão florestal no Estado de Mato Grosso

Sistema de Licenciamento de Propriedades Rurais

No que se refere ao licenciamento, Mato Grosso implementou, em 2000, o Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR), amparado legalmente pela Lei Complementar nº38 de 1995, que estabelece o Código Ambiental do Estado de MT. A disposição em lei e sua implementação, aliados ao desenvolvimento de um sistema próprio, tornaram o licenciamento ambiental em propriedades rurais no estado de MT pioneiro no país. O sistema pretendia qualificar os desmatamentos do estado, uma vez que o INPE já realizava o monitoramento quantitativo do bioma amazônico desde 1988. Dessa forma, era

necessário que o licenciamento e a fiscalização alcançassem um estágio tecnológico semelhante ao monitoramento.

De acordo com Azevedo e Pasquis (2009), o SLAPR é um dos principais instrumentos de execução do Código Florestal no estado e sua principal inovação é a utilização de um sistema à base de imagens de satélite geoprocessadas. O sistema é composto de três instrumentos: 1) o licenciamento ambiental rural que, de forma simplificada, é uma autorização para que se desenvolva determinada atividade produtiva em áreas rurais; 2) o monitoramento; e 3) a fiscalização.

Segundo Micol *et. al.* (2008) o SLAPR tem por objetivo principal assegurar a adequação das propriedades rurais às exigências do Código Florestal. No entanto, em dezembro de 2008 havia 9,7 mil propriedades e posses rurais cadastradas no SLAPR, cobrindo uma área de 19,7 milhões de hectares. Esta área representa 26% da área total passível de licenciamento no estado (73,2 milhões de hectares). As propriedades que entraram no SLAPR em 2008, com 1,24 milhão de hectares, representam apenas 1,7% da área total passível de licenciamento no estado (MICOL *et. al.*, 2009). Os autores afirmam que se o ritmo de cadastramentos continuar assim, serão necessários cerca de 30 anos para alcançar 80% de área cadastrada no SLAPR.

Além do ritmo de adesão pelos proprietários rurais ao SLAPR ter sido considerado lento, a efetividade da responsabilização das irregularidades permaneceu muito baixa e o nível de desmatamento observado dentro das áreas de Reserva Legal cadastradas preocupante: entre 2003 e 2005, mais de 1.300 Km² foram desmatados em áreas de reserva legal cadastradas no sistema, uma taxa média de 1,5% ao ano, similar à taxa observada fora das áreas de reserva legal (MICOL *et. al.*, 2009).

Conforme Azevedo (2009), o objetivo do SLAPR era muito mais de legalizar o desmatamento que diminuí-lo, uma vez que havia um projeto econômico por trás da implementação deste instrumento. Ou seja, naquele momento o governo do estado precisava dar legitimidade e transparência ao seu modelo de produção agrícola, passando a idéia de uma política ambiental eficiente, pois o ritmo do desmatamento no estado começava a despertar severas críticas internacionais.

Segundo Azevedo (2009), embora o processo de elaboração do SLAPR tenha acontecido num contexto de descentralização política, não se observou um processo de consulta ou participação social mais coordenada, nem mesmo com os atores-alvo da

política, o que gerou conflitos e uma falta de legitimidade no processo. Para a autora, isto pode refletir uma fragilização do estado, despreparado para a discussão numa esfera descentralizada.

Azevedo (2009), ao analisar os resultados da política sobre os desmatamentos no estado, afirma que praticamente não houve diferença na quantidade de desmatamento entre as propriedades cadastradas e as não cadastradas no SLAPR entre os anos de 2000 e 2008, a não ser pela legalidade daqueles que ocorreram dentro do Sistema: no ano de 2002, 71% dos desmatamentos acima de 200 hectares no estado foram autorizados. Além disso, as mudanças políticas posteriores à criação do SLAPR no governo estadual transformaram o programa de tal modo que ele não fazia mais efeito como um impedimento ao desmatamento, haja vista a eleição do maior produtor de soja do Brasil e um dos maiores do mundo, provocando um enfraquecimento do compromisso político no combate ao desmatamento (FEARNSIDE, 2003; FEARNSIDE & BARBOSA, 2003; FEARNSIDE, 2005).

No relatório de avaliação do ISA/MMA (2005), os principais problemas apontados e recomendações feitas ao sistema dizem a respeito à eficácia e à transparência na gestão, à efetividade na responsabilização, ao controle social e à articulação com instituições e políticas públicas.

Azevedo e Pasquis (2009), em sua análise dessa ferramenta, concluem que: a) o SLAPR não tem funcionado como um sistema; b) o SLAPR não tem conseguido ser eficaz, por razões operacionais e, sobretudo, estruturais; c) a tecnologia aplicada ao sistema não se integra em sua organização a ponto de criar uma sinergia que potencialize seus resultados; d) o SLAPR deve ser potencializado por outros instrumentos de política ambiental; e) políticas de comando e controle, como é o caso do SLAPR, tendem a ser ineficazes em economias de mercado como o Brasil.

O Programa MT-Floresta

O MT-FLORESTA é um programa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural (SEDER-MT). Tem como finalidade apoiar as atividades de florestamento, reflorestamento, recuperação de áreas degradadas e de preservação permanente, manejo florestal sustentável, pesquisa florestal, assistência técnica, extensão florestal, monitoramento e controle e da reposição florestal obrigatória (art. 29 da LCE 233/05).

De acordo com a Política Florestal do Estado de Mato Grosso, são objetivos do MT-FLORESTA:

I - assegurar ao Estado de Mato Grosso a oferta de matéria-prima para a indústria madeireira, para os utilizadores de matéria-prima florestal energética e para os demais consumidores, de forma sustentada e permanente, estimulando a produção de madeira, lenha e produtos não madeireiros, evitando a supressão de áreas florestais nativas;

II - conservar a biodiversidade do Estado, através da pesquisa, assistência técnica, extensão florestal, reflorestamentos, florestamento, manejo florestal sustentável, recuperação de áreas degradadas e de áreas de preservação permanente;

III - criar mecanismos legais que permitam aos produtores rurais do Estado a obtenção de benefícios ambientais;

IV - incentivar a certificação florestal para garantir a origem da matéria-prima florestal, que contemple o florestamento, o reflorestamento e o manejo florestal, de forma ecológica, social e economicamente viável.

Para fomentar as atividades de preservação florestal o Estado instituiu o Fundo de Desenvolvimento Florestal do Estado de Mato Grosso, verba esta destinada também às atividades do MT-FLORESTA. Já para o financiamento dos serviços de fiscalização, monitoramento, controle e fomento das atividades utilizadoras de recursos florestais foi criada a Taxa Florestal Estadual, que deverá ser recolhida em conta específica do MT-FLORESTA. A cobrança desta taxa destina-se aos que explorem, transformem, utilizem, e/ou consumam produtos e subprodutos de origem florestal no território do estado de Mato Grosso.

O Fundo de Desenvolvimento Florestal do Estado de Mato Grosso – MT FLORESTA visa apoiar o Programa de Desenvolvimento Florestal, assegurando ao estado a oferta futura de matéria-prima para a indústria madeireira de forma sustentável, assim como criar uma nova mentalidade junto aos proprietários rurais quanto ao valor da cobertura florestal de suas propriedades.

De acordo com Daldegan (2009), o Fundo tem que ser reavaliado pois, infelizmente, não saiu do papel. Para o ex-secretário, é necessário repor as áreas de floresta no estado, criar um programa mais direcionado à bioenergia e outro mais direcionado ao pequeno produtor.

Para decidir sobre a alocação de recursos, seguindo as linhas de financiamento fixadas pela lei, foi constituído o Conselho Gestor do MT Floresta. Da mesma forma que o comitê de acompanhamento da gestão florestal, pode-se concluir que o MT Floresta participa de um processo de fortalecimento da participação dos atores regionais frente à política florestal. Conforme Thuault (2009, p.193,194):

Esses dois conselhos ilustram também os desafios que a gestão compartilhada e descentralizada da floresta terá que enfrentar: a institucionalização de negociações regionais é um primeiro passo permitido pela descentralização, porém é preciso reforçar e qualificar melhor a participação dos atores para torná-la mais efetiva. A atual morosidade do processo de regulamentação do conselho gestor do MT Floresta demonstra a dificuldade de fluidificar as articulações entre atores.

O Programa MT Legal

O MT Legal, lançado em novembro de 2009, é um programa que tem como objetivo promover a regularização ambiental das propriedades rurais e da atividade produtiva no estado por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Com ele, os produtores que estão na ilegalidade têm um instrumento mais ágil e de reduzido custo para entrarem na legalidade por meio dos compromissos assumidos no Termo de Ajuste de Conduta (TAC).

Para aderirem ao programa, os proprietários ou possuidores rurais devem requerer o licenciamento ambiental de seus imóveis. O ocupante da terra poderá recompor a reserva fazendo o replantio ou compensar essa área através da aquisição de outra de mesma importância ecológica, desde que o desmate tenha ocorrido até dezembro de 1998, ou ainda desonerar-se dessa obrigação doando ao estado área dentro da unidade de conservação ou mediante depósito do valor da área na conta do Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMAM), destinado à regularização fundiária de unidade de conservação para aqueles que desmataram até junho de 2005.

O programa é coordenado pelo governo do estado e envolveu nas discussões as secretarias estaduais do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Rural, a Procuradoria Geral do Estado, a INTERMAT (Instituto de Terras de Mato Grosso), a MT Regional e o Ministério Público Estadual, a Universidade Federal de Mato Grosso, a Federação da Agricultura de Mato Grosso, a Ordem dos Advogados do Brasil-MT e a equipe técnica do MT Legal da Assembléia Legislativa.

Os resultados do primeiro ano do MT Legal podem ser considerados positivos, porém, aquém do esperado. Para Laurent Micol, coordenador executivo do ICV:

O incremento de áreas cadastradas no SIMLAM esse ano, apesar do boicote de organizações de classe como a FAMATO, mostra que se trata de uma tendência irreversível. Os proprietários que quiserem ficar no mercado terão que entrar, e os municípios que não quiserem ficar para trás terão que apoiar (TOREZZAN, 2010a).

Em 2010, um ano após a criação do MT Legal, houve um incremento de 11 pontos percentuais na área total cadastrada no SIMLAM. Em dezembro de 2009, havia 21,6 milhões de hectares de áreas cadastradas (28% da área total passível de cadastramento). Em 2010 este número passou para 28,9 milhões (39% da área total passível de cadastramento no estado). Os dados fazem parte de uma análise elaborada pelo Instituto Centro de Vida (ICV), com base em dados da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA). Foram analisados também o número e o tamanho das propriedades cadastradas no SIMLAM, incluindo as bases do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e da Licença Ambiental Única (LAU), durante o primeiro ano de vigência do Programa MT Legal. A análise mostrou o peso das grandes propriedades no SIMLAM. Do total de 16 mil propriedades cadastradas, cerca de 6,8 mil (87% da área total cadastrada) são propriedades com área superior a 1000 hectares (TOREZZAN, 2010a).

A fim de regularizar um número ainda maior de propriedades rurais e, principalmente a atividade produtiva do Estado de MT, o governo do estado prorrogou, por mais dois anos, o prazo de adesão ao MT Legal. Resta saber até quando o governo estadual continuará afrouxando as leis ambientais no estado de MT no intuito de legitimar a produção agropecuária de Mato Grosso.

Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Mato Grosso – ZSEE/MT

O Zoneamento Sócio-Econômico Ecológico (ZSEE) é um instrumento de Planejamento e Gestão Territorial. É a principal ferramenta desse tipo em escala estadual, uma vez que visa orientar a ocupação do solo e o uso dos recursos naturais nas diferentes regiões do Estado, bem como os investimentos governamentais nas diversas regiões do Estado. Com o ZSEE, o governo pode orientar suas políticas públicas de desenvolvimento, elaborando projetos estratégicos adequados para as diferentes zonas do Estado. De acordo com o Decreto nº 4.297, de 10/07/2002:

Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Parágrafo único. O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

A elaboração do ZSEE do Estado de Mato Grosso teve início na década de 90 e após muitos anos de estudos, coleta de dados, pesquisas de impactos, foi levado à Assembleia Legislativa em 2008 e aberto para consulta pública. A realização do ZSEE custou cerca de 34 milhões de reais aos cofres públicos. Durante 18 meses foram realizadas audiências públicas entre madeireiros, indígenas, ONGs, grandes e pequenos produtores (ICV, 2010).

Com base nos estudos realizados e no processo de elaboração do ZSEE de MT, foram organizadas quatro categorias de uso dos recursos naturais para o Estado de Mato Grosso (anexo 2). Para cada categoria, foram analisados os potenciais de desenvolvimento a partir dos recursos naturais e as fragilidades dos ambientes. O Estado foi dividido em zonas e subzonas de intervenção, para as quais devem ser discutidas políticas de desenvolvimento específicas, que busquem a sustentabilidade. As categorias servem para orientar as políticas públicas de desenvolvimento, considerando a aptidão econômica, a dinâmica social e, principalmente, a capacidade dos recursos naturais de suportarem determinadas atividades produtivas ao longo do tempo.

Entretanto, essa proposta foi alterada substancialmente pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Após a realização das consultas públicas, os deputados de MT fizeram diversas modificações no texto original (ICV, 2010):

- O substitutivo 1, que permite resolver 100% dos passivos de reserva legal do Estado sendo que destes, 80% seriam resolvidos tão somente com a flexibilização da lei, diminuindo para 50% a área destinada a RL (Reserva Legal) em áreas consolidadas, enquanto os outros 20% dos passivos seriam resolvidos com a criação de UCs;

- O substitutivo 2, realizado em 3 meses, com inconsistências jurídicas graves como a legislação sobre terras indígenas, eliminando 13 terras indígenas do ZSEE. Essas áreas ainda estão em processo de identificação, delimitação e demarcação, e essa exclusão contraria a legislação federal que reconhece formalmente, em todas estas fases, o direito dos povos indígenas sobre seus territórios. Na proposta dos deputados, nessas áreas se aplicariam as diretrizes próprias dos seus entornos, majoritariamente considerados como áreas de estrutura produtiva consolidada ou a consolidar;

- O substitutivo 3, apresentado em março de 2010, apenas 27 dias depois do substitutivo 2, votado em outubro de 2010 e aprovado pela Assembléia Legislativa.

De acordo com ICV (2010), o ZSEE aprovado pelos deputados não considera os estudos científicos que embasaram a proposta original do executivo, tampouco a diversidade das contribuições da sociedade civil colhidas durante as audiências públicas realizadas no estado, além de atropelar as normas que devem ser obedecidas para aprovação deste tipo de projeto, principalmente na questão da transparência e lisura. Dessa forma, desconsiderando as consultas à sociedade civil e aos diversos atores que participaram do processo, a câmara legislativa de MT, ressaltando a hegemonia política da bancada ruralista no estado, alterou substancialmente a proposta.

Uma análise do Instituto Centro de Vida (ICV) comparou a proposta inicial com o substitutivo 3:

- A Categoria 1, voltada à intensificação das atividades agropecuárias, avançou indiscriminadamente sobre áreas que apresentam alguma restrição ambiental, passando de 23 milhões de hectares para 39 milhões de hectares, um acréscimo de 67%;

- A Categoria 2, que compreende áreas de relevância ecológica e paisagística, devido às suas características físicas, de sazonalidade do regime fluvial, de rica cobertura florestal e de proteção dos recursos hídricos, sofreu redução 26%;

- A Categoria 3, que abriga as Áreas Protegidas existentes e propostas, compreendendo Terras Indígenas, Quilombolas e Unidades de Conservação, sofreu redução de 20%. Dentro dessa categoria, as Áreas Protegidas Propostas, ou seja, novas Unidades de Conservação a serem criadas, foram reduzidas em 73%, passando de 5,5 para apenas 1,5 milhão de hectares.

Segundo os técnicos que participaram do estudo e organizações da sociedade civil, as alterações não consideram todo o potencial ecológico do estado, priorizam apenas a atividade agropecuária, visam lucros financeiros imediatos e constituem um estímulo ao desmatamento. Dessa forma, o funcionamento dos ecossistemas foi desconsiderado em função dos interesses privados e econômicos que estão em jogo (ICV, 2010).

O controvertido processo de desconfiguração do Zoneamento Socioeconômico Ecológico de Mato Grosso, transformado num Zoneamento ruralista que desconheceu 20 anos de estudos técnicos e um amplo processo de debate da sociedade mato-grossense, foi formatado de

maneira unilateral para dar suporte aos interesses do agronegócio, eliminou pontos básicos como a manutenção de áreas de elevado potencial florestal, a proteção dos recursos hídricos (especialmente na região das nascentes do Xingu e do Alto Paraguai), a possibilidade de criação de unidades de conservação, o planejamento de áreas de promoção da agricultura familiar e, de modo geral, os direitos das populações indígenas, extrativistas e quilombolas (SUARÉZ, 2010).

Esse zoneamento também contradiz as políticas nacionais e estaduais de meio ambiente e os compromissos assumidos perante a comunidade internacional, que prevêm a redução do desmatamento e a promoção da agricultura de baixas emissões de carbono.

A proposta aprovada pode ser considerada um 'tiro no pé' dos ruralistas, pois para garantir a competitividade agropecuária de Mato Grosso é necessário também garantir a credibilidade das políticas ambientais do estado e, a médio longo prazo, a manutenção dos serviços ecossistêmicos que são gerados, em boa parte, pelas áreas das Categorias 2 e 3. Quanto à regularização ambiental das propriedades rurais do estado, uma das metas declaradas do setor, ela necessita da ampliação da área de Unidades de Conservação para viabilizar a compensação dos passivos de reserva legal (TOREZZAN, 2010b).

Devido às inconsistências técnicas e jurídicas, a sociedade civil organizada espera que este ZSEE aprovado na Assembléia Legislativa de MT não tenha reconhecimento nas esferas federais. A esse respeito, o Ministério do Meio Ambiente emitiu uma Nota se manifestando acerca das alterações aprovadas pela Assembléia Legislativa no ZSEE, onde são destacados os seguintes aspectos:

A eventual sanção da lei aprovada pela Assembléia Legislativa de Mato Grosso será prejudicial para o Estado e para o País. Além do comprometimento da conservação e do uso sustentável dos recursos naturais, o que está em jogo é a imagem de Mato Grosso no cenário nacional e internacional, com impactos, inclusive, no acesso da produção mato-grossense ao mercado exterior [...]. A lei aprovada, na forma do substitutivo integral nº 3, representa, na prática, um outro zoneamento, bem diferente daquele encaminhado pelo Executivo. E mais grave: as alterações no projeto original foram realizadas num espaço de tempo de três meses. Com isso, toda a fundamentação conceitual e metodológica do ZEE voltada para assegurar a manutenção da integridade e funcionamento dos ecossistemas foi desconsiderada. Tudo indica que prevaleceram critérios associados às reivindicações políticas recolhidas nas audiências públicas, assim mesmo, acolhendo-se apenas aquelas apresentadas por determinados grupos econômicos, em detrimento dos segmentos representativos da maioria da sociedade [...]. Com isso, o zoneamento do estado perderá sua legitimidade técnica, com as previsíveis consequências assim levantadas. A única via possível de resgate do ZEE é o veto do governador à lei aprovada pela Assembléia. Ainda assim, o Legislativo poderá derrubar o veto (SUARÉZ, 2010).

Destarte, observa-se pelos fatos relatados que o ZEE proposto pelo poder legislativo do estado de MT, a despeito do longo processo de construção participativo, sujeitou-se aos

interesses políticos e econômicos do estado. Fica evidente assim, a importância da União em monitorar as ações dos governos estaduais, retificando e controlando aquilo que ferir os princípios legais, a gestão adequada dos recursos naturais e os interesses da sociedade.

5.2.3 Controle, Monitoramento e Fiscalização Florestal

O sistema de monitoramento e controle do desmatamento do Estado de MT é composto de quatro componentes complementares e interdependentes: o licenciamento, o monitoramento, a fiscalização e a responsabilização, que devem funcionar de forma articulada para garantir a eficácia do sistema (MICOL *et. al.* 2008) (Figura 5.1).

Figura 5.1: Componentes do sistema de monitoramento e controle do desmatamento.



Fonte: Micol *et. al.* (2008)

O licenciamento se refere ao cadastramento das propriedades rurais no sistema do órgão ambiental e na emissão de autorizações para as atividades agropecuárias e florestais. O monitoramento pretende detectar e mapear, com imagens de satélite, a ocorrência de desmatamentos, queimadas, exploração madeireira e a recuperação de áreas degradadas, nas áreas cadastradas ou não no sistema. As ações de fiscalização consistem na verificação em campo das atividades ilegais detectadas pelo monitoramento e na emissão dos autos de infração e aplicação das multas correspondentes. Por fim, a responsabilização

corresponde ao processo jurídico que visa a execução das sanções aplicadas aos infratores, incluindo o pagamento das multas, a recuperação dos danos ambientais causados e, quando for o caso, as penas criminais (MICOL *et. al.* 2009).

Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental

Em 2006-2007, foi criado o Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (SIMLAM), permitindo, de acordo com Micol *et. al.* (2008) maior integração entre os bancos de dados de licenciamento, monitoramento, fiscalização e responsabilização. O sistema consiste em um conjunto de metodologias e ferramentas que tem como objetivo auxiliar a gestão do meio ambiente do estado.

Até meados de 2007 estavam cadastradas no SIMLAM aproximadamente 10 mil propriedades cobrindo uma área de total de 21 milhões de hectares, cerca de 10% do número e 30% da área das propriedades e posses privadas existentes no Estado. (MICOL *et. al.* 2008) Em termos de transparência da informação, parte dos dados do SIMLAM está hoje disponível para acesso público pela internet, incluindo mapas interativos e informações e listas de propriedades cadastradas. Entretanto, segundo Thuault e Micol (2008), para proporcionar uma transparência completa ainda faz-se necessário resolver alguns problemas de sobreposições, produzir estatísticas de cadastramento e licenciamento e disponibilizar informações completas para download.

Com relação ao monitoramento, o estado de Mato Grosso dispõe de um sistema próprio de monitoramento anual do desmatamento (a Dinâmica de Desmatamento), cobrindo todo o território do Estado. Além disso, o monitoramento da área florestal do Estado conta com os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), assim como com o Sistema de Alerta do Desmatamento – SAD do Imazon.

De acordo com o entrevistado Domingos Sávio Arruda, as instituições estaduais começaram a se estruturar pós-descentralização, sobretudo com relação ao monitoramento florestal. Com relação ao licenciamento ambiental, para o promotor, *“a evolução do sistema no estado de MT se deveu muito mais a uma preocupação cartorial do que uma preocupação com a fiscalização ambiental de fato”*.

Segundo Daldegan (2009), a gestão florestal deve contribuir para controlar o desmatamento no estado de MT. Conforme o ex-secretário de meio ambiente, há uma vontade política muito clara do governo no combate ao desmatamento que vem se refletindo

na estruturação da SEMA, na busca de parcerias com outros setores, e na implementação de políticas públicas que vêm contribuir para a diminuição do desmatamento, como o Plano Estadual de Combate ao Desmatamento, o zoneamento, o Plano de Mudanças Climáticas e as propostas de pagamentos por serviços ambientais.

No que concerne à fiscalização, esta é uma atividade compartilhada entre SEMA e IBAMA. Para Alencar *et. al.* (2004) a experiência da FEMA mostrou a necessidade de se manter, pelo menos parcialmente, o sistema de monitoramento e fiscalização do desmatamento na Amazônia sob controle e/ou avaliação do governo federal. Conforme os autores, uma descentralização total desse controle poderia colocar o cumprimento da legislação federal sob influência das mudanças políticas no âmbito estadual e municipal.

De acordo com Micol *et. al.* (2008):

A estrutura e organização da SEMA/MT é insuficiente para assegurar uma fiscalização efetiva. Em função disso, a fiscalização do Estado consegue atingir um percentual pequeno dos desmatamentos ilegais. Entre 2004 e 2006, por exemplo, foram fiscalizados menos de 25% dos mais de 8.000 polígonos de desmatamento ilegal acima de 100 hectares ocorridos entre 2003 e 2005. Acumula-se assim um grande passivo de fiscalização (desmatamentos ilegais não fiscalizados), estimado em 1,8 milhão de hectares para o período de 2003 a 2006.

Os autores ainda apontam que há uma falta de articulação e complementaridade entre as ações e informações da SEMA/MT e do IBAMA, prejudicando a organização e a estrutura da fiscalização. E esta articulação é um dos principais desafios da descentralização da gestão florestal.

A despeito dessas deficiências, um levantamento recente realizado por Micol *et. al.* (2009) mostra que em 2008 houve um forte incremento nas atividades de fiscalização florestal da Sema-MT: *“foram emitidos 504 autos de infração por desmatamento ilegal (aumento de 64% com relação a 2007), cobrindo uma área de 225 mil hectares (aumento de 60%), e aplicadas multas de R\$ 221 milhões (aumento de 227%)”*. Com relação às queimadas, foram emitidos 423 autos de infração (aumento de 404%), numa área de 312 mil hectares (aumento de 725%) com multas de R\$ 962 milhões (aumento de 823%). Segundo os autores, somando-se as multas aplicadas em 2008 por desmatamento e queimadas ilegais pela SEMA e pelo IBAMA, o total foi de 1,7 bilhão de reais.

Com relação à responsabilização, Micol *et. al.* (2008) apontam que a responsabilização legal dos infratores em casos de desmatamento ilegal é atualmente o componente mais frágil do sistema de controle de desmatamento do Estado. Esta fragilidade

se evidencia no baixíssimo percentual das multas pagas, tipicamente, inferior a 1% do valor das multas aplicadas; na quase inexistência de processos na área civil; e, nas condenações irrisórias aplicadas nos pouquíssimos casos levados para a esfera penal.

Segundo Micol *et. al.* (2009):

Em 2008, enquanto os fiscais da Sema-MT aplicaram um total de 1,37 bilhão em multas (incluindo a fiscalização florestal, da pesca e de empreendimentos), as análises do setor de responsabilização resultaram na confirmação de somente R\$ 190 milhões de multas, e a arrecadação efetiva foi de apenas R\$ 3,4 milhões. Esse resultado compromete os esforços feitos nos outros componentes. É necessário um investimento concentrado no fortalecimento da responsabilização para poder efetivar os resultados do licenciamento, do monitoramento e da fiscalização. Para isso, é fundamental resolver lacunas na transparência de informações sobre os processos de responsabilização e aprimorar a estrutura e os procedimentos administrativos.

5.2.4 Transparência da Gestão Florestal no Estado de Mato Grosso

A partir de uma pesquisa nas informações disponibilizadas pela SEMA-MT em seu sítio eletrônico visando avaliar a transparência da gestão florestal no Estado de Mato Grosso, foi observado que no que se refere ao licenciamento ambiental, há a disponibilização da listagem de todos os empreendimentos agrícolas, comerciais e industriais que estão cadastrados no órgão por motivo de licenciamento ou fiscalização. Além disso, são disponibilizadas informações sobre as licenças, autorizações de exploração florestal e termos de ajustamento de conduta ambiental – TAC Ambiental emitidas pela Superintendência de Gestão Florestal por meio do Sistema de Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental – Simlam. Há também informações sobre as autuações e áreas embargadas, além de um banco de dados de informações georreferenciadas.

Com relação ao controle da produção florestal, há a disponibilização de informações acerca da comercialização de produtos e subprodutos florestais no Estado de Mato Grosso desde fevereiro de 2006, cinco meses após a assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre o IBAMA e a SEMA que estabeleceu as regras e condições de gestão compartilhada dos recursos florestais no Estado de MT. Isso destaca o maior controle da produção florestal e a transparência da gestão florestal após a descentralização.

Já com relação ao monitoramento da exploração florestal, de acordo com Thuault e Micol (2008), as informações pontuais existentes estão disponíveis somente nos órgãos ambientais, portanto, com acesso público mínimo. Quanto à fiscalização, uma informação parcial (lista com a quantidade de notificações aplicadas) é disponível na página virtual da

SEMA. Informações sobre responsabilização somente são encontradas nos órgãos ambientais, caracterizando como mínimo o acesso público nesse aspecto.

Para Thuault e Micol (2008), o nível atual de transparência ainda apresenta importantes lacunas, seja na produção de informações adequadas para a gestão florestal em termos de abrangência, precisão, periodicidade e qualificação, seja no acesso público a essas informações. Além disso, segundo os autores:

- O mapeamento sistemático dos recursos florestais ainda é precário, principalmente em termos de biodiversidade e biomassa florestal, e do nível de degradação das florestas;

- As delimitações territoriais para a gestão florestal estão, de forma geral, melhor identificadas e mais acessíveis, porém ainda assim de forma parcial, especialmente a delimitação de APPs e Reservas Legais e os limites fundiários, ao que se soma a falta de validação do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado;

- Com relação às atividades florestais, há uma disponibilidade regular de informações sobre licenciamento, controle da movimentação dos produtos florestais e monitoramento do desmatamento, mas existem lacunas de produção e acesso à informação sobre monitoramento das queimadas e da exploração florestal, fiscalização e responsabilização das infrações.

Com relação à transparência da atuação do CONSEMA, só há a disponibilização de uma ata de reunião no sítio eletrônico da SEMA.

Thuault e Micol (2008, p.33) destacam que:

Considerando o nível de investimentos já realizados para geração e difusão de informações florestais no Estado, grande parte dessas ações é adicional, pode ser implementada rapidamente e com custos limitados – especialmente as recomendações relativas ao uso e análise dos dados existentes, ao aprimoramento do acesso público e ao fortalecimento da gestão. Isso permitirá melhorar significativamente o nível de transparência florestal, a curto prazo. Quanto ao aprimoramento das bases de informações, representa um esforço mais conseqüente, porém essencial à melhoria da transparência da informação florestal no Estado.

Nesse sentido, para uma melhoria na transparência da gestão florestal no Estado de MT deve-se qualificar a análise dos dados existentes, aprimorar as bases de informações e o acesso à informação, fortalecendo e qualificando a gestão da informação e a transparência florestal em Mato Grosso. As recomendações dadas pelos autores visando

melhorar esse quadro abrangem: i) o uso e análise dos dados existentes; ii) o aprimoramento das bases de informações; iii) o aprimoramento do acesso à informação; e iv) o fortalecimento da gestão da informação florestal.

Com relação à transparência da atuação do CONSEMA, só há a disponibilização de uma ata de reunião no sítio eletrônico da SEMA.

Segundo Thuault e Micol (2008), o esforço público para promover a transparência das informações florestais em Mato Grosso se reflete na existência de “*um quadro legal específico e consistente, apesar de algumas lacunas, bem como nos instrumentos e sistemas integrados de gestão da informação implantados nos últimos anos*” (p.33).

5.3 DESCENTRALIZAÇÃO NO MATO GROSSO: CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ocupação do Estado de Mato Grosso está historicamente relacionada ao avanço da fronteira agropecuária. O maior produtor de *commodities* agrícolas do país é também o estado que até hoje mais contribuiu para o desmatamento da Amazônia. O setor madeireiro tem grande importância para a economia do estado, ficando atrás apenas do estado do Pará em termos de produção florestal na Amazônia. No entanto, não há em MT áreas potencialmente destinadas à exploração florestal sustentável, como Florestas Nacionais e Estaduais.

Conforme observado na seção de caracterização do estado, apenas 20% do seu território, aproximadamente, estão protegidos em unidades de conservação e terras indígenas, enquanto mais de 52% das terras privadas da Amazônia estão concentradas no estado. São justamente nessas áreas que se observam as maiores taxas de desmatamento e o descumprimento da legislação ambiental, evidenciando a necessidade de uma gestão florestal mais adequada para o estado.

A descentralização da gestão florestal em MT foi resultado de uma série de fatores e acontecimentos: primeiramente, as pressões políticas internacionais para a redução do desmatamento tendo em vista as altas taxas atreladas à grande produção agropecuária do estado; a ineficiência do órgão federal nas ações de fiscalização das atividades relacionadas ao uso dos recursos naturais; a assinatura do Pacto Federativo de Gestão Ambiental Descentralizada e Compartilhada em 1999; a implementação do SLAPR em 2000; e a realização da Operação Curupira, conduzida pela Polícia Federal em 2005.

Dessa forma, o principal estímulo para a descentralização da gestão florestal no Estado de Mato Grosso parece ter sido provocado por elementos exógenos ao setor florestal e de natureza econômica, que começavam a afetar a legitimidade da produção agropecuária do estado. Tais fatores são oriundos da pressão política e dos financiamentos internacionais para a redução do desmatamento na Amazônia.

No exercício da gestão florestal, o governo estadual tem priorizado ações ligadas ao licenciamento e ao monitoramento ambiental das propriedades rurais, principais avanços obtidos a partir da descentralização. Além disso, os incentivos e flexibilizações para promover a regularização ambiental das propriedades a fim de legitimar a produção agropecuária, configuram-se como o grande foco da política florestal no estado, evidenciando a preocupação do governo estadual com sua produção e imagem perante o mercado e a comunidade internacional.

Outros avanços consideráveis foram a estruturação do órgão ambiental estadual e o estabelecimento de um quadro regulatório mais consistente. Há ainda a necessidade de intensificar as ações de fiscalização e, sobretudo, de responsabilização. Além disso, no que diz respeito à participação social, foi observado que houve alguns ganhos, entretanto, as decisões continuam vinculadas aos interesses financeiros da elite econômica, infiltrada no governo do estado. Dessa forma, assim como em muitas experiências de descentralização da gestão florestal apresentadas neste trabalho, o processo de descentralização do Estado de MT apresenta como grande obstáculo a captura de poder pelas elites locais, deixando muitas vezes, o processo de descentralização à mercê dos interesses privados e financeiros, como escancarado no caso do ZSEE.

Como destaca Arretche (1996), deslocar recursos e competências do governo central para subsistemas mais autônomos pode permitir a dominação no interior desse subsistema. Além disso, mais do que a escala de tomada de decisões, as instituições políticas é que determinarão a concretização dos princípios democráticos. A fim de evitar ou diminuir esses problemas, deve-se desenvolver mecanismos de acompanhamento e coordenação mais adequados pelo governo federal, assim como um maior controle social do processo de descentralização.

CONCLUSÕES

A crise do Estado centralizador, protecionista e burocrático, observada no final do século XX, abriu espaço para a expansão dos ideais neoliberais e para a reforma do Estado. Verificou-se, a partir de então, a transformação do Estado soberano e protagonista na execução das políticas públicas, para ator estratégico, com a função de coordenar e regular o sistema de gestão e de soberania compartilhada.

O debate sobre a reforma do Estado tem na descentralização um de seus pontos centrais. A descentralização se apresentou como um novo arranjo dos dispositivos institucionais de tomada de decisão, visto como solução à situação crítica de gestão pública. Espera-se melhorar o desempenho do governo, principalmente em função da maior interação com governo local e sociedade civil.

Observou-se nesta pesquisa que o processo de descentralização está atrelado a vários aspectos, como capacidade institucional e administrativa local, participação e controle social, assim como à necessidade de gestão compartilhada com outras instâncias e esferas do governo. Além disso, o acompanhamento do processo de redistribuição de competências e recursos por meio de mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis institucionais é essencial para que a descentralização implique de fato uma melhoria na implementação das políticas públicas.

Entre os principais obstáculos ao processo de descentralização observados nas diversas experiências apresentadas neste trabalho destacam-se a inadequação de recursos para acompanhar as metas da descentralização, a falta de vontade de setores da burocracia em ceder recursos e poder, a captura de poder das elites, a falta de clareza que envolve a divisão do trabalho entre os diferentes níveis do governo e a baixa capacidade de ação local. Entre as potencialidades, destacam-se a maior participação e controle social, a distribuição mais equitativa de benefícios e a maior adequação das políticas públicas à realidade local.

Seguindo as tendências mundiais de descentralização das políticas públicas, o Brasil, desde o final da década de 80, passou a esboçar seu processo de descentralização. Os ideais de democracia e a eficiência dos serviços públicos prometidos pela descentralização foram os grandes estímulos para essa nova forma de gestão pública no país. Além disso, o recente movimento pela redemocratização, culminado no país com a promulgação da

Constituição Federal de 1988, foram elementos fundamentais no processo de descentralização nacional.

A descentralização de políticas ambientais, e mais especificamente daquelas relacionadas aos recursos florestais, acompanhou a tendência de descentralização das políticas públicas. No Brasil, a descentralização da gestão ambiental vem ganhando impulso, principalmente, desde o final da década de 90, quando diversos instrumentos de gestão ambiental passaram a ser disciplinados pelo governo central. Ademais, devido à nova conjuntura política e econômica mundial, às pressões ambientalistas internacionais e condicionantes de empréstimos internacionais, países com problemas de exploração insustentável e ilegal de produtos florestais e aumento do desflorestamento têm adotado a descentralização da gestão ambiental, tendendo a considerar, também, o sistema descentralizado de decisão sobre os recursos florestais.

Diferentemente de alguns países que vem procedendo à descentralização da gestão florestal, o Brasil tem se empenhado em repassar poder e responsabilidades aos governos locais por meio dos acordos de cooperação para a gestão florestal descentralizada. O que ainda parece ser insuficiente são as transferências de recursos para garantir a infraestrutura adequada e a coordenação e o monitoramento do processo.

A descentralização da gestão florestal no país teve como principais instrumentos os pactos federativos e acordos de cooperação técnica para gestão florestal descentralizada e compartilhada, firmados entre o órgão federal de meio ambiente e os órgãos estaduais desde 1999, e a promulgação da Lei de Gestão de Florestas Públicas, em 2006. Os primeiros estados da Amazônia que assumiram responsabilidades sobre a gestão florestal foram Mato Grosso e Pará. Algumas semelhanças e diversas diferenças foram observadas neste trabalho acerca do processo de descentralização florestal em ambos os estados.

As diferenças entre Pará e Mato Grosso se iniciam na forma de uso e ocupação do território. O Pará é um estado com uma grande cobertura florestal e com um contexto histórico de uso e ocupação do território voltado para as atividades florestais, tendo em vista o grande número de unidades de conservação, especialmente as de uso sustentável (como as reservas extrativistas), e as terras indígenas, que juntas, ocupam 57% do território do estado. Mato Grosso apresenta apenas 20% de seu território ocupado por áreas protegidas e possui 52,9% de todas as terras privadas da Amazônia Legal.

Mato Grosso possui em seu território três biomas: Amazônia, Cerrado e Pantanal. Esses dois últimos limitam de certo modo a atividade florestal e o Cerrado, pelas suas condições naturais, favorece a expansão agropecuária. Além disso, o uso e a ocupação do território estiveram, historicamente, associados aos incentivos do governo federal em ocupar a Amazônia e expandir a produção agrícola na região.

Entre as semelhanças, Pará e Mato Grosso são os estados com maior desenvolvimento do setor madeireiro da Amazônia e são os que apresentam os maiores PIBs de toda a Amazônia Legal. Pará e Mato Grosso são também os maiores responsáveis pelo desmatamento observado na Amazônia Legal. De 2002 a 2005, Mato Grosso liderou o ranking e de 2006 a 2009, o Pará.

Pará e Mato Grosso podem ser considerados os estados mais atingidos pelas transformações do avanço da fronteira econômica. Mato Grosso é, historicamente, o Estado que mais contribuiu para o incremento das taxas de desmatamento, sendo responsável por cerca de 40% do desmatamento na Amazônia nos últimos dez anos, período em que coincide com a entrada do estado no processo de comercialização de *commodities* agrícolas e com a consolidação do estado como grande produtor de soja e gado do país.

Com relação ao processo de descentralização florestal, algumas diferenças são observadas entre os Estados do Pará e de Mato Grosso. No Estado do Pará o grande marco da descentralização da gestão florestal foi a Lei de Gestão de Florestas Públicas, em 2006. Trata-se, portanto, de um elemento endógeno de motivação, ligado a uma política pública nacional e aos interesses do governo federal em melhorar a gestão e a proteção das florestas e trazer sustentabilidade para a exploração florestal, agregando benefícios sociais, econômicos e ambientais, ao menos em teoria. Após a referida lei, houve a assinatura do Termo de Cooperação para a gestão compartilhada com o IBAMA, que estabeleceu diversas competências para o órgão estadual de meio ambiente no que se refere à gestão dos recursos florestais.

No Estado de Mato Grosso, uma série de fatores e acontecimentos influenciou o processo de descentralização da gestão florestal. Primeiramente, as pressões políticas internacionais do final da década de 90, tanto em termos de liberação de crédito quanto em termos de opinião pública, para a redução do desmatamento na Amazônia, exerceram grande peso para a melhoria das governanças nacionais e locais sobre os recursos florestais, sobretudo no estado de MT, tendo em vista as altas taxas de desmatamento atreladas à grande produção agropecuária; trata-se, assim, de um estímulo exógeno, ligado

à opinião internacional, que começava a afetar a imagem da produção agropecuária do estado de MT, mas que foi assimilado internamente, resultando em políticas florestais estaduais e gerando uma grande repercussão para toda Amazônia e para o país.

Além dessa influência internacional, destacam-se: i) a ineficiência do órgão federal nas ações de fiscalização; ii) a assinatura do Pacto Federativo de Gestão Ambiental Descentralizada e Compartilhada estabelecido em 1999 com o IBAMA; iii) a implementação do SLAPR em 2000; e iv) a realização da Operação Curupira em 2005, desencadeando a criação da SEMA, o estabelecimento de um novo termo de cooperação técnica com o IBAMA e a criação da Política Florestal do Estado.

No Estado do Pará o objetivo da descentralização foi nortear os procedimentos de gestão florestal a nível estadual tendo em vista as novas competências assumidas com a Lei de Gestão e com o Termo de Cooperação. Mato Grosso quis primeiramente obter competências sobre o licenciamento ambiental de propriedades rurais, buscando dar legitimidade à produção agropecuária do estado e melhorar sua imagem ambiental perante as comunidades nacional e internacional.

No Estado do Pará as seguintes potencialidades são observadas a partir do processo de descentralização da gestão florestal: i) desenvolvimento da política florestal estadual; ii) a aproximação do poder de decisão de outros setores do governo estadual, da iniciativa privada e da sociedade civil e, conseqüentemente, o maior diálogo entre os setores; iii) estruturação dos órgãos ambientais locais; iv) fortalecimento das organizações e atores locais; v) planejamento mais eficaz devido à previsão de arrecadação do estado; vi) criação do IDEFLOR e das comissões de acompanhamento da gestão florestal; vii) criação de sistemas de controle, monitoramento, fiscalização e transparência florestal, ainda que incipientes; e viii) melhoria na divisão de benefícios, sejam eles financeiros, sociais ou políticos.

Entre os obstáculos ao processo, destacam-se a insuficiência da estrutura estadual, a necessidade de desenvolvimento das capacidades de gestão local e a situação de caos fundiário vivida no estado, destacando a importância do ordenamento territorial. Além disso, há a necessidade de um monitoramento e fiscalização mais eficientes, sobretudo nas áreas privadas, devolutas ou sob disputa, que correspondem à grande maioria das áreas exploradas sem licença, e de avanços no sistema de licenciamento ambiental.

Os principais aspectos positivos da descentralização da gestão florestal em MT são estruturação do órgão ambiental estadual, o maior investimento em sistemas de monitoramento e fiscalização, a intensificação das ações de fiscalização, o estabelecimento de um quadro regulatório consistente e a maior transparência observada nas ações relacionadas à gestão florestal no estado. Entre as vulnerabilidades do processo em MT, destacam-se: a maior representatividade e influência ainda são do setor produtivo (agricultores, pecuaristas e madeireiros); a insuficiência das ações de monitoramento e responsabilização; o fato de a gestão florestal estar sujeita a pressões políticas e a interesses privados e financeiros de grupos ligados ao governo do estado, como evidenciado no caso do ZSEE.

No Pará a gestão florestal está dividida em 2 órgãos: SEMA, responsável pelo controle, monitoramento e fiscalização florestal, e IDEFLOR, responsável pela gestão das florestas públicas estaduais e a gestão da política estadual para produção e desenvolvimento da cadeia florestal madeireira e não-madeireira no estado. Em MT, todas as ações estão centralizadas na SEMA, nas superintendências de Gestão Florestal e de Fiscalização Florestal.

Enquanto no estado do Pará o destaque da gestão florestal são as concessões florestais, refletido na criação de um órgão (IDEFLOR) para a gestão das florestas públicas estaduais, no estado de Mato Grosso, o licenciamento e monitoramento de propriedades rurais e os incentivos e flexibilizações para promover a regularização ambiental das propriedades a fim de legitimar a produção agropecuária, são o grande foco da política florestal no estado.

Em ambos os casos estudados, foi observado que os espaços de participação social foram ampliados, seguindo os objetivos da descentralização. No entanto, a efetiva influência na definição das políticas públicas está relacionada mais diretamente com os interesses defendidos pelos governos e instituições estaduais. Há, portanto, a necessidade de uma participação mais efetiva da sociedade nos espaços de discussão e na tomada de decisões relacionadas aos recursos florestais, num processo que seja de fato democrático, participativo e com a maior legitimidade possível, de modo que ultrapasse os interesses dos setores produtivos, da elite agropecuária e madeireira, que exercem grande influência na gestão dos recursos naturais, e que funcione como um contraponto consistente a esses interesses.

Além disso, é necessário assegurar uma melhor articulação entre as ações e informações dos órgãos ambientais estaduais responsáveis pela gestão florestal e órgãos federais, e ainda, entre os órgãos estaduais com ações relacionadas à gestão florestal. As bases de cooperação, coordenação e controle mútuo entre União, Estados e municípios, devem ser melhor estabelecidas tendo em vista a construção de um sistema adequado de competências constitucionais, onde as responsabilidades são claramente estabelecidas e articuladas. Necessário ainda se faz considerar as condições e a realidade institucional de cada Estado, além de monitorar e avaliar a estruturação estadual da gestão pública, dos instrumentos de gestão, e da participação da sociedade organizada, a fim de produzir subsídios e legibilidade para o acompanhamento da política florestal descentralizada.

A descentralização da gestão florestal, desde que respaldada, compartilhada e coordenada pela União, com recursos e capacidades locais adequados, deve promover o desenvolvimento e o cumprimento das políticas florestais nos estados, fazendo com que a gestão florestal seja mais democrática e eficiente social, econômica, política e ambientalmente. A descentralização política e administrativa sobre os recursos florestais terá então sentido ao proporcionar uma melhoria nas oportunidades de gestão participativa e no aumento de benefícios aos grupos sociais locais. Espera-se que o estudo das iniciativas de descentralização no setor florestal e o entendimento dos diferentes processos de implementação da descentralização, bem como de suas potencialidades, vulnerabilidades e de seus aspectos motivadores, influencie o debate sobre as relações entre a gestão sustentável das florestas, os objetivos do desenvolvimento sustentável e as metas de importância social, como a redução da pobreza e das desigualdades regionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R. Interesses e idéias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacias hidrográficas e os orçamentos participativos. *In: BANDEIRA, L.; COSTA, A. (eds.). Meio Ambiente, Desenvolvimento e Sociedade. Revista Sociedade e Estado. V.18/ Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília, 2003.*
- ABRUCIO, F. L. A experiência de descentralização: uma avaliação. *In: Balanço da reforma do Estado no Brasil. Coleção gestão pública, Brasília, pp. 207-233, 2002.*
- _____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil, in FLEURY, S., 2006, **Democracia, descentralização e desenvolvimento**, Rio de Janeiro, Editora FGV, pp77-127, 2006.
- ABRUCIO, F.L. e SAMUELS, D. A nova política dos governadores. *In: Revista Lua Nova. V.40/41, p.137-166, 1997.*
- AFFONSO, R.B.A. Os Estados e a descentralização no Brasil. *In: Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. Santiago, Chile. CEPAL/GTZ, n. 93, 1997.*
- AGRAWAL, A. Considering the woods and the trees. *In: The Common Property Resource Digest, n. 64: 4-5, March, 2003.*
- AGRAWAL, A.; CHHATRE, A. State Involvement and Forest Co-Governance: Evidence from the Indian Himalayas. **Stud Comp Int Dev**, 42, 2007.
- ALENCAR, A. *et. al. Desmatamento na Amazônia: indo além da emergência crônica.* Belém: IPAM, 2004.
- ARRETCHE, M.T.S. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. n°31 ano 11. p.44-66, 1996.*
- ASCHER, W. **Communities and Sustainable Forestry in Developing Countries.** San Francisco: ICS Press, 1995. Disponível em www.cifor.org. Acesso em 15/12/2009.
- AZEVEDO, A. SCARDUA, F. Descentralização da gestão florestal: o (des)caso do Mato Grosso. *In: ENCONTRO DA ANPPAS, 3, 2006, Brasília – DF. Anais.... Brasília: ANPPAS, 2006. Disponível em: [http://www.anppas.org.br/\(GT2\)](http://www.anppas.org.br/(GT2)). Acesso em 10/03/2010.*
- AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A Reforma do Estado, a Emergência da Descentralização e as Políticas Ambientais. *In: Revista do Serviço Público n 58 (1): 37-55, 2007.*
- AZEVEDO, A.; PASQUIS, R. O dilema do desenvolvimento de Mato Grosso: entre crescimento econômico e sustentabilidade socioambiental. *In: Desenvolvimento Territorial: Diretrizes para a região da BR-163. v. 1. p.1327, 2009.*
- AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado e a descentralização como forma de efetivação das políticas ambientais. *In: Desenvolvimento Territorial: Diretrizes para a região da BR-163. v. 2. p.151-172, 2009.*

AZEVEDO, A. A. **Legitimação da insustentabilidade? Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais - SLAPR (Mato Grosso)**. Tese de Doutorado. Brasília: UNB, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2009.

BALL, S.J. Performatividade, Privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez, 2004.

BECKER, B. K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *In: Parcerias Estratégicas*, n. 12, pp. 135-159, 2001.

BECKER, B. **Amazônia, geopolítica do terceiro milênio**. Rio de Janeiro, Garamond, 172p, 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Nacional de Florestas-PNF**. Brasília, DF, 2000.

_____. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira / Presidência da República**. – Brasília: MMA, 2008.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Plano Anual de Outorga Florestal 2007-2008**. Brasília: SFB, 2007. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sfb/_arquivos/paof_2007_2008_%20v_final.pdf. Acesso em 14/04/2010.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Plano Anual de Outorga Florestal 2009**. Brasília: SFB, 2008. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sfb/_arquivos/paof_2009_vf_95.pdf. Acesso em 14/04/2010.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Plano Anual de Outorga Florestal 2010**. Brasília: SFB, 2009. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sfb/_arquivos/paof_95_1.pdf. Acesso em 14/04/2010.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Plano Anual de Outorga Florestal 2011**. Brasília: SFB, 2010. Disponível em: www.florestal.gov.br. Acesso em 26/10/2010.

BRESSER PEREIRA, L.C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *In: Lua Nova Revista de Cultura e Política*, nº 45, p. 49-95, 1998.

BUARQUE, S.C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA. Brasília. 105p, 1999.

BURSZTYN, M. A. **Gestão Ambiental: instrumentos e práticas**. Brasília: IBAMA. 165p, 1994.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. Integrating the environment and development in the decision – making process. *In: Encyclopedia of Life Support Systems*. Uk: Eolss Publishers, Oxford, 2000.

BURSZTYN, M. A. Políticas Públicas para o Desenvolvimento (sustentável). *In: A Difícil Sustentabilidade – política energética e desafios ambientais*. Ed. Garamondo, Rio, 2001.

CARVALHO R. A Amazônia rumo ao ciclo da soja. In **Informação e Diálogo na Sociedade Amazônica**. Amazônia papers # 2, Ano I. Amigos da Terra, Programa Amazônia, 1999.

CASTELLS, M. Hacia el Estado Red?: globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 1998.

CASTELLS, M. A era da informação: economia, sociedade e culturas. **A Sociedade em Rede**. Ed. Paz e Terra, 6ª edição, São Paulo, 1999.

COLFER, C. J. P. CAPISTRANO, D. **The politics of decentralization: forests, power, and people**. London; Earthscan, xiv, 322 p, 2005.

CONYERS, D. Centralization and Development Planning: A Comparative Perspective. In: P. de Valk e K. Wekwete (eds.), **Decentralization for Participatory Planning?** Aldershot: Avebury, 1990.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In Daniel M. (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DALDEGAN, L. H. Mato Grosso caminha para a gestão florestal condizente. In: **Olhares sobre o Desenvolvimento Territorial**: as diversas verdades sobre a Amazônia. Projeto Diálogos, Livro de Entrevistas. p. 85-89, 2009.

EGLER, P. C. G. **Improving the environmental impact assessment process in Brazil**. (Degree of Doctor of Philosophy) – School of Environmental Sciences University of East Anglia, 1998.

FALCONER, A. **A Promessa do Terceiro Setor: Um Estudo sobre a Construção do Papel das Organizações Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de São Paulo. Conclusão, 1999.

FAO – Food and Agriculture Organization. **Evaluación de los recursos forestales mundiales**. 2005:15 Resultados Claves, Nações Unidas, 2005.

FEARNSIDE, P.M. **Controle de Desmatamento no Mato Grosso**: um Novo Modelo para Reduzir a Velocidade da Perda de Floresta Amazônica. Trabalho apresentado no Seminário “Aplicações do Sensoriamento Remoto e de Sistemas de Informação Geográfica no Monitoramento e Controle do Desmatamento na Amazônia Brasileira” – MMA. Brasília, 2002.

FEARNSIDE, P.M. Deforestation control in Mato Grosso: a new model for slowing the loss of Brazil's Amazon forest. **Ambio** 32: 343-345, 2003.

_____. Deforestation in Brazilian Amazonia: History, rates and consequences. **Conservation Biology** 19(3): 680-688, 2005.

_____. Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle. **Acta Amazônica**. Vol. 36(3) 2006: 395 – 400, 2006.

FEARNSIDE, P.M. & R.I. BARBOSA. Avoided deforestation in Amazonia as a global warming mitigation measure: the case of Mato Grosso. **World Resource Review** 15: 352-361, 2003.

_____. Accelerating deforestation in Brazilian Amazonia: towards answering open questions. **Environmental Conservation** 31: 7-10, 2004.

FERGUSON, I; CHANDRASEKHARAN, C. **Paths and Pitfalls of decentralisation for Sustainable Forest Management: Experiences of the Asia-Pacific Region**, 2004. Disponível em: <<http://www.cifor.org>>. Acesso em: 12/05/2009.

FERNANDES, A, *et. al.* Falhas de Governo em oportunidades de aprimoramento de políticas ambientais no Brasil. In: LITTLE, P. E. (org). **Políticas Ambientais no Brasil – análises, instrumentos e experiências**. Brasília: IIEB, 2003.

FERNANDEZ-VÍTORA, V.C. **Los instrumentos de la gestion ambiental en la empresa**. Ediciones Mundi-Prensa: Madrid. 541p, 1997.

FERREIRA, P.B. O modelo federativo brasileiro: evolução, o marco da constituição de 1988 e perspectivas. In: **Subsidiariedade e fortalecimento do poder local**. Fundação Konrad Adenauer Stiftung. Caderno Debates, nº 6, 1995.

FINK, D.; ALONSO, H. Jr.; DAWALIBI, M. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 3. Rio Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2004.

FUNAI (Fundação Nacional do Índio). Ministério da Justiça. *Site oficial*. Disponível em: www.funai.gov.br. Acesso em: 05/08/2009.

GODARD, O. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: WEBER, J; VIEIRA, P.F. (orgs.) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1997.

GODOY, A. M. G. A Gestão Sustentável e a Concessão das Florestas Públicas. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, 10 (3): 631-654, set./dez, 2006.

GODOY, A. M. G.; ALVES, A. F. Descentralização e Sustentabilidade dos Recursos Florestais. **Revista Cesumar - Ciências Humanas e Sociais Aplicadas** jul./dez.2006, v. 11, n. 2, p. 69-96, 2006.

GONÇALVES, G. **Políticas públicas e assimetrias de poder no avanço da soja na Amazônia Legal**. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília. 178p, 2004.

GRAMSCI, A. **Quaderni del carcere**. Edizione critica dell'Istituto Gramsci. A cura di Valentino Gerratana. Turim: Giulio Einaudi, 2001.

GREGERSEN, H. *et. al.* **Foreste governance in federal systems: an overview of experiences and implications for decentralization**. Interlaken preparer, march, 2004. Disponível em: <<http://www.cifor.org>>. Acesso em: 02 nov 2009.

HALDENWANG, C. Descentralización y democracia local. In: HENGSTENBER, P., KOBUT, K. AND MAIHOLD, G. (ed.). **Sociedad civil en América Latina**: representación de intereses y gobernabilidad. Ed. Nueva Sociedad: Venezuela. 371-384, 1999.

HOWLETT, M. P.; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Canada: Oxford University Press, 1995.

HURRELL, A. Brazil and the international politics of Amazon deforestation. In: HURRELL, A. and KINGBURY, B. (ed.). **The international politics of the environment: actors, interests, and institutions**. Oxford, England: Clarendon Press, 396-420, 1992.

IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). Ministério do Meio Ambiente. *Site* oficial. Disponível em: www.ibama.gov.br. Acesso em: 05/08/2009.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Projeto Levantamento e Classificação da Cobertura e Uso da Terra. **Potencial Florestal do Estado do Pará**. Relatório Técnico. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: ftp://geofp.ibge.gov.br/documentos/recursosnaturais/usodaterra/potencialflorestal_PA.pdf. Acesso em: 29/05/2010.

_____. **Banco de Dados dos Estados**. Estado de Mato Grosso. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mt>. Acesso em: 13/05/2010.

ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) Ministério do Meio Ambiente. *Site* oficial. Disponível em: www.icmbio.gov.br. Acesso em: 05/08/2009.

ICV (Instituto Centro de Vida). ICV lança vídeo sobre trajetória política envolvendo a aprovação do Zoneamento em Mato Grosso. **ICV**, 12/11/2010. Disponível em: <http://blog.icv.institucional.ws/>. Acesso em 20/12/2010.

IDEFLOR (Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará). **Plano Anual de Outorga Florestal 2009**. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará. Belém, 2008. Disponível em: <http://www.ideflor.pa.gov.br/?q=node/72>. Acesso em: 31/07/2010.

_____. **Plano Safra Florestal Madeireira do Estado do Pará 2010**. Belém: IDEFLOR: 102 p, 2010a. Disponível em: <http://www.ideflor.pa.gov.br/?q=node/576>. Acesso em: 17/11/2010.

_____. **Relatório de Gestão 2007 - 2010**. Belém: IDEFLOR, 2010b. Disponível em: http://www.ideflor.pa.gov.br/files/u3/Relatorio_Gestao_Ideflor.pdf. Acesso em 08/01/2011.

_____. Pará lança o primeiro edital de Concessão Florestal. **Redação/Ascom/Ideflor**, 2010c. Disponível em: <http://www.ideflor.pa.gov.br/?q=node/666>. Acesso em:

_____. **Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal**, 2010d. Disponível em: <http://www.ideflor.pa.gov.br/?q=node/27>. Acesso em: 22/08/2010.

INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Site* oficial. Disponível em: www.incra.gov.br. Acesso em: 05/08/2009.

INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais). **Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real – DETER**. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/deter/>. Acesso em: 11/09/2010.

INSTITUTO PRÓ-NATURA. **Manejo Florestal e Geração de Resíduos Energéticos no Noroeste de Mato Grosso**. Anexo III. Julho de 2002. Disponível em: http://www.inee.org.br/down_loads/biomassa/Anexo%20III%20-20Pro%20Natura.pdf. Acesso em: 17/10/2009.

ISA/MMA. **Sistema de licenciamento ambiental rural em propriedades rurais do estado do Mato Grosso: análise e lições na sua implementação**. Projeto PNUD: BRA 98/005, Brasília: MMA, 2005.

JACOBI, p. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 152p, 2000.

JACKSON, L. **How Can Land User Practices Facilitate the Maintenance of Biological Diversity? What Is the Role of Ecological Restoration?** Paper apresentado na Conference on Biological Diversity: Exploring the Complexities, University of Arizona, Tucson, 1994.

JORDAN, A. Subsidiarity and environmental policy: witch level of government should do what in the Euroean Union? **CSERGE Working Paper GEC 99-13**. University of East Anglia, 2000.

KAIMOWITZ, D., RIBOT, J. **Services and Infrastructure versus Natural Resource Management: Building a Base for Democratic Decentralization**. Paper apresentado na World Resources Institute Workshop on Decentralization and the Environment. Bellagio, Italy, 2002.

KAIMOWITZ, D., SMITH J. **Soybean technology and the loss of natural vegetation in Brazil and Bolívia**. Center for International Foretry Research (CIFOR), Bogo, Indonesia. Documento apresentado no workshop Technological Change in Agriculture and Deforestation, realizado no CATIE, Turrialba, Costa Rica, 1999.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KLIKSBERG, B. ¿Como reformar el estado para enfrentar los desafios socialies del 2000?. **II Forum Global Estado Democrático e Governança no século XXI**. Brasília, maio de 2000. Comunicação, Brasília, 2000.

KOLK, A. **Forests in International Environmental Politics: International Organisations, NGOs and the Brazilian Amazon**. Utrecht, Netherlands: International Books, 1996

LANNA, A.E.L. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: Aspectos Conceituais e Metodológicos**. Brasília: IBAMA, 171p, 1995.

LARSON, A.M. Natural resources and decentralization in Nicaragua: Are local governments up to the job? **World Development**, 30 (1), 2002.

_____. Decentralisation and forest management in Latin America: Towards a working model. **Public Administration and Development**, 23 (3), 2003.

_____. **Democratic Decentralisation in the Forestry Sector: Lessons Learned from Africa, Asia and Latin America**. 2004. Disponível em: <<http://www.cifor.org>>. Acesso em: 14/11/2009.

LARSON, A. *et. al.* **Exclusión e inclusión em la forestería latinoamericana: Hacia donde va la descentralización?** CIFOR, IDRC, 2006.

LBA. **Experimento de grande escala biosfera-atmosfera na Amazônia: o futuro das florestas brasileiras**. 2006. Disponível em <http://lba.cptec.inpe.br/lba/site?p=oportunidade&t=0&s=6&1g=&op=347>>. Acesso em 22/07/2009.

LENTINI, A. *et. al.* **Fatos Florestais da Amazônia 2005**. Belém: Imazon, 2005. Disponível em: <http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/FatosFlorestais2005.pdf>. Acesso em: 16/06/2010.

MACHADO, Paulo A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MACIEL, L.G. **Efetividade e eficácia das Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente nos Cerrados**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2008.

MANOR, J., Civil society under different types of government. **IDS Policy Brief** n.10, IDS, Sussex, 1999. Disponível em: www.ids.ac.uk/ids/civsoc/PolicyBriefs/policy10.doc. Acesso em 30/03/2009.

MANOR, J. User committees: a potentially damaging second wave of decentralization? **European Journal of Development Research**. Vol. 16, No. 1 pp.192-213, 2004.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. O. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: Free Press, 1989.

MARGULIS, S. **Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira**. Banco Mundial. Brasília, 100p, 2003.

MATTA, J.R.; KERR, J. Barriers beyond the partners: Bureaucratic and Political Constraints to implementing joint forest management in Tamil Nadu, India. **Environment, Development and Sustainability**, 9, 2007.

MICOL, L.; ANDRADE, J.; BÖRNER, J. **Redução das Emissões do Desmatamento e da Degradação (REDD): potencial de aplicação em Mato Grosso**. Alta Floresta-MT: ICV, 92 p, 2008.

MICOL, L. *et. al.* **Transparência Florestal Mato Grosso: Análises do Desmatamento e da Gestão Florestal**. Ano I, n.1, 2007/2008. Cuiabá: ICV, 24 p, 2009.

MMA (Ministério de Meio Ambiente). **Gestão Florestal Compartilhada**. 2010a. Disponível em: www.mma.gov.br. Acesso em: 19/04/2010.

_____. **Gestão de Florestas Públicas**. 2010b. Disponível em: www.mma.gov.br. Acesso em: 19/04/2010.

MONTEIRO, A. *et. al.* **Transparência Manejo Florestal: Estado do Pará, 2007 a 2008.** Imazon, 2009. Disponível em: http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/TFMANEJO_Final.pdf. Acesso em: Acesso em 18/08/2010.

_____. **Transparência Manejo Florestal: Estado do Pará, 2008 a 2009).** Imazon, 2010. Disponível em: http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/105408boletimmanejo_0809.pdf. Acesso em 18/08/2010.

MONTORO, F. Subsidiariedade e fortalecimento do poder local. Fundação Konrad Adenauer Stiftung. **Caderno Debates.** Ano 1995. n° 6. p. 58-59, 1995.

MUELLER, C.; BUSTAMANTE, M. **Análise da Expansão da soja no Brasil. Seminário Avaliação da Sustentabilidade do setor soja no Brasil.** WWF Brasil, 2002.

NAVARRO, V. Produção e estado de bem-estar: o contexto político das reformas. *In: Revista Lua Nova*, n° 28/29, São Paulo, 1993.

NEDER, Ricardo Toledo. **Crise socioambiental: estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998).** São Paulo: Annablume, Fapesp, 2002.

NOMURA, K. The politics of participation in forest management: A case from democratizing Indonesia. **Journal of Environment and Development**, 17 (2), 2008.

NORTH, D. Para um país enriquecer. Entrevistado por Mônica Weinberg. **Veja**, edição 1830, v. 36, n. 47, p. 11-15, 2003.

OLIVEIRA, V. V. **Implementação do código florestal na Amazônia.** Belém, Paka tatu, 115 p, 2003.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** 8ª ed. Brasília, MH Comunicação, 436p, 1995.

OSTROM, E. **Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action.** Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

OYONO, P.R. The social and organisational roots of ecological uncertainties in cameroon's forest management decentralisation model. **European Journal of Development Research**, 16 (1), 2004.

PALMER, C.; ENGEL, S. For Better or for Worse? Local Impacts of the Decentralization of Indonesia's Forest Sector. **World Development**, 35 (12), 2007.

PASQUIS, R.; MACHADO, L.; GUERRA, R. **Diagnóstico dos formatos do espaço amazônico.** Brasília, Napiam/Cirad, 2001.

PEREIRA, D. *et. al.* **Fatos florestais da Amazônia.** Belém, PA: Imazon, 124 p, 2010.

PIERSON, C. **Beyond the Welfare State: the new political economy of welfare.** Pennsylvania. The Pennsylvania State University Press. 234p, 1998.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 32, out, 1996.

PUTNAM R. **Making Democracy Work**: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1993.

QUEIROZ NETTO, J. **Contrato de Concessão Florestal**: instrumento jurídico para gestão das florestas públicas no Estado do Pará. Graduação em Direito. UNAMA. Ananindeua – PA, 2009.

RIBOT, J. C. Decentralized natural resource management: Nature and democratic decentralization in sub-Saharan Africa. In: SYMPOSIUM ON DECENTRALIZATION LOCAL GOVERNANCE, 2002. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://www.unCDF.org/english/local_governance/thematic_papers>. Acesso em: 13/04/2010.

_____. Democratic decentralisation of natural resources: institutional choice and discretionary power transfers in Sub-Saharan Africa. **Public Admin. Develop**, 23 (1), 2003.

_____. **Waiting for Democracy**: The politics of choice in natural resource decentralization, Washington DC: World Resource Institute, 2004.

_____. Choosing Representation: Institutions and Powers for Decentralized Natural Resources Management. In Colfer, C. J. P. and Capistrano, D. (eds) **The politics of decentralization: Forests, power and people**. Earthscan, London, 2005.

RIBOT, J. C., AGRAWAL, A., LARSON, A.M. Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources. **World Development**, 34 (11), 2006.

RIBOT, J. C. Representation, Citizenship and the Public Domain in Democratic Decentralization. **Development** 50 (1):43-49, 2007.

ROCHA, K. *et. al.* O Valor de opção das concessões nas florestas nacionais da Amazônia. **Texto para Discussão** nº 737. Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

RONDINELLI, D.A.; J.S. MCCULLOUGH; R.W. JOHNSON. Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework. **Development and Change**. vol 20: 57 – 87, 1989.

ROSANVALLON, P. **A crise do Estado-Providência**. Goiânia: Editora da UFG: Brasília: Editora da UnB, 160p, 1997.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. O. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SABOGAL, C. *et. al.* **Silvicultura na Amazônia Brasileira**: avaliação de experiências e recomendações para implementação e melhoria dos sistemas. Belém, CIFOR, 2006.

SANTANA, M. W. Poder Local e Desenvolvimento em Contexto Conservador: O Caso de Senhor do Bonfim - Bahia. **Anais**, 20º ENANPAD, Angra dos Reis, p. 291-308, 1996.

SANTOS, B. S. **A reinvenção participativa e solidária do Estado**. In: Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. São Paulo, 26-28 março, 1998.

SCARDUA, F. P. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. 234 p. Tese de Doutorado pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2003.

SCARDUA, F.; BURSZTYN, M.A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**. Brasília, v.18, n.1/2, jan./dez, 2003.

SFB (Serviço Florestal Brasileiro). *Site* oficial. Disponível em: www.sfb.gov.br. Acesso em: 19/04/2010.

SMERALDI, R.; VERÍSSIMO, A. **Acertando o alvo: consumo de madeira no mercado interno e promoção da certificação florestal**. São Paulo: Amigos da Terra; Piracicaba: Imaflora; Belém: Imazon, 1999.

SOUZA, C. Redemocratization and decentralization in Brazil: The strength of the member states. **Development and Change**, 27 (3), 1996.

SOUZA, M. L. C. **Municipalização da Gestão Ambiental: Análise Comparativa do Processo de Descentralização nos Estados da Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul**. 187 p. Tese de Mestrado. Brasília: UNB. Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2003.

STONE, S. W. Tendências econômicas da indústria madeireira no Estado do Pará. Belém. **Série Amazônia**, n. 17, 2000. Disponível em www.imazon.org.br. Acesso em 22/03/2009.

SUARÉZ, M. A. Quanto mais se investiga, pior fica. **O Eco**, 16/12/2010. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/convidados/24659-quanto-mais-se-investiga-pior-fica>. Acesso em: 20/12/2010.

TACCONI, L. Decentralization, forests and livelihoods: Theory and narrative. **Global Environmental Change**, 17 (3-4), 2007.

THUAULT, A. Análise da Articulação das Políticas Públicas: o exemplo da descentralização florestal. In: **Desenvolvimento Territorial: Diretrizes para a região da BR-163**. v. 2. p.173-200, 2009.

THUAULT, A.; MICOL, L. **Transparência da Informação Florestal em Mato Grosso: avaliação e recomendações**. Cuiabá: Instituto Centro de Vida, 2008.

TONI, F. **Gestão Florestal na Amazônia Brasileira: Avanços e obstáculos em um sistema federalista**. CIFOR, IDRC, 2006.

TONI, F., KAIMOWITZ, D. **Municípios e gestão florestal na Amazônia: introdução e marco teórico**. Natal: AS Editores, p. 32-33, 2003.

TOREZZAN, D. Mato Grosso alcança 39% de áreas cadastradas no sistema de licenciamento ambiental. **ICV (Instituto Centro de Vida)**, 22/12/2010a. Disponível em: http://www.icv.org.br/quem_somos/noticias/mato_grosso_alcanca_39_de_areas_cadastradas_no_sistema_de_licenciamento_ambiental.icv. Acesso em: 26/01/2011.

_____. Deputados estaduais de Mato Grosso aprovam Zoneamento Socioeconômico e Ecológico ruralista. **ECODEBATE**, 09/11/2010b. Disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2010/11/09/deputados-estaduais-de-mato-grosso-aprovam-zoneamento-socioeconomico-e-ecologico-ruralista/>. Acesso em: 20/12/2010.

TORO, J. B. **A construção do público: cidadania, democracia e participação**. Rio de Janeiro: Ed. Senac Rio, 2005.

UTTING, P. **Trees, People, and Power: Social Dimensions of Deforestation and Forest Protection in Central America**. Londres: Earthscan, 1993. Disponível em www.cifor.org. Acesso em 15/10/2008.

VERÍSSIMO, A., BARROS, A. C. **A expansão da atividade madeireira na Amazônia: impactos e perspectivas para o desenvolvimento do setor florestal do Pará**. Imazon, 1996.

VERÍSSIMO, A.; LIMA, E.; LENTINI, M. **Polos madeireiros do Estado do Pará**. Belém: Imazon, 2002.

VERÍSSIMO, A. *et. al.* **Áreas para produção florestal manejada: detalhamento do macrozoneamento ecológico econômico do Estado do Pará**. Relatório para o Governo do Estado do Pará. Belém: Imazon, 2006.

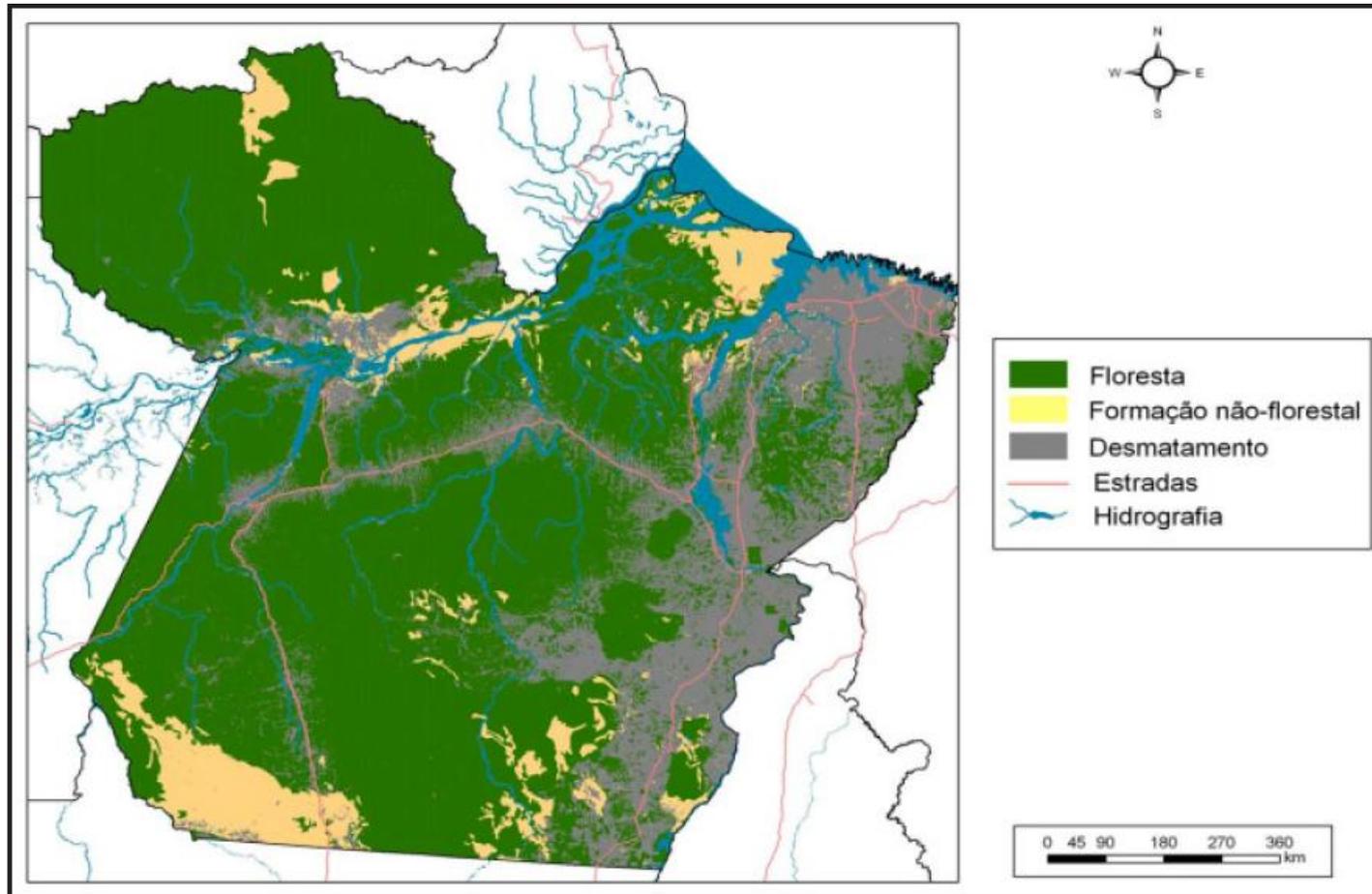
WARDELL, D.A., LUND, C. Governing Access to Forests in Northern Ghana: Micro-Politics and the Rents of Non-Enforcement. **World Development**, 34 (11), 2006.

WOLLENBERG, E. *et. al.* Between state and society: Local governance of forests in Malinau, Indonesia. **Forest, Policy and Economics**, 8 (4), 2006.

YASMI, Y. *et. al.* Stakeholder conflicts and forest decentralization policies in West Kalimantan: Their dynamics and implications for future forest management. **Forests Trees and Livelihoods**, 16 (2), 2006.

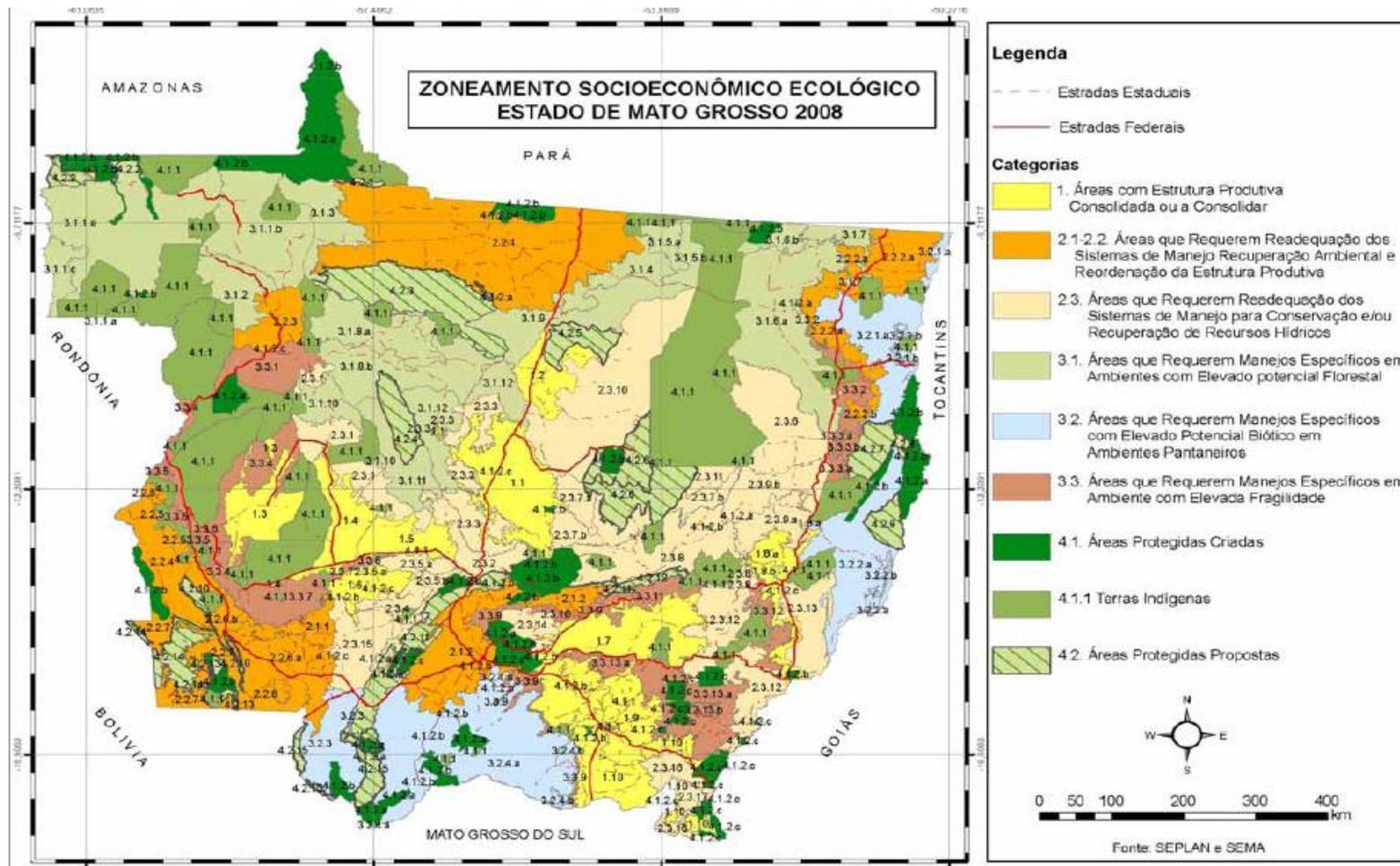
ANEXOS

ANEXO I



Mapa 1: Vegetação no Pará em 2005 (Veríssimo *et. al.* 2006).

ANEXO II



Mapa 2: Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Mato Grosso (VERÍSSIMO *et. al.* 2006).