

**INFLUÊNCIA DO PROMANEJO SOBRE  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE MANEJO  
FLORESTAL SUSTENTÁVEL NA AMAZÔNIA**

Presidência da República

Presidente – *Luiz Inácio Lula da Silva*

Vice-Presidente – *José Alencar Gomes da Silva*

Ministério do Meio Ambiente

Ministra – *Marina Silva*

Secretário Executivo – *Cláudio Langone*

Secretaria de Coordenação da Amazônia

Secretária – *Muriel Saragoussi*

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Coordenadora Geral – *Nazaré Soares*

Secretaria de Coordenação da Amazônia – SCA

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA

Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 9º andar

70.068-900 Brasília - DF

Tel.: 55 61 4009-1489

Fax: 55 61 322-3727

E-mail: [ama@mma.gov.br](mailto:ama@mma.gov.br)

**INFLUÊNCIA DO PROMANEJO SOBRE  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE MANEJO  
FLORESTAL SUSTENTÁVEL NA AMAZÔNIA**

**Adalberto Veríssimo**



**Série 3  
Estudos**

Brasília, 2005

Série Estudos é uma publicação do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, vinculado à Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente.

Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA

Coordenador: *Brent H. Millikan*

*Estudos*

*Flávia Pires Nogueira Lima*

*Fernando Negret Fernandez*

*Onice Teresinha Dall'Oglio*

*Monitoramento*

*Larissa Ho Bech Gaivizzo*

*Raïssa Miriam Guerra*

*Disseminação*

*Célia Chaves de Sousa*

*Kelerson Semerene Costa*

*Plácido Flaviano Curvo Filho*

*Sonia Maria de Brito Mota*

Cooperação Técnica Alemã – GTZ

*Petra Ascher*

Apoio Administrativo:

*Eleusa Zica*

*Paula Lucatelli*

Projeto Gráfico: *Formato 9*

Diagramação: Edições Ibama

*Carlos José*

Capa: Edições Ibama

*Denys Márcio*

orelha da capa: Arte original de *Isabella Lara*

Normalização Bibliográfica: Edições Ibama

*Helionídia C. Oliveira*

® *Ministério do Meio Ambiente*

*Distribuição Dirigida: 1.000 exemplares*

Este estudo foi realizado com a colaboração da Cooperação Técnica Alemã - GTZ

---

V516i Veríssimo, Adalberto  
Influência do Promanejo sobre políticas públicas de manejo florestal sustentável na Amazônia/Adalberto Veríssimo. – Brasília : Ministério do Meio Ambiente, 2005.  
49p. ; 28cm. (Série Estudos, 3)

Inclui Bibliografia

1. Programa ambiental. 2. Proteção ambiental. I. Ministério do Meio Ambiente. II. Secretaria de Coordenação da Amazônia. III. Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. IV. Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA. V. Título. VI. Série.

CDU (2ed.) 504.06

---

Conceitos emitidos e informações prestadas nesta publicação são de inteira responsabilidade do autor

## LISTA DE SIGLAS

ABEAS	Associação Brasileira de Ensino Superior
AIMEX	Associação das Indústrias Madeireiras Exportadoras do Pará
AITA	Associação Intercomunitária do Tapajós
ASNUTA	Associação Intercomunitária Nova União do Tapajós
APRUSANTA	Associação de Pequenos Produtores Rurais São Jorge, Santa Clara e Nossa Senhora de Nazaré
ASMIPRUT	Associação Intercomunitária de Mini e Pequenos Produtores Rurais da Margem Direita do Tapajós, de Piquiatuba a Revolta
BASA	Banco da Amazônia S.A
BID	Banco Interamericano
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CIFOR	Centro Internacional de Pesquisa Florestal
CENAFLO	Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal
CONAFLO	Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Floresta
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CTA	Centro de Trabalhadores da Amazônia
DFID	Department for International Development
DIREF	Diretoria de Florestas - Ibama
ELA	Escola de Lutheria da Amazônia
EMATER	Empresa Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização de Agricultura e Alimentação da ONU
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação
FFT	Fundação Floresta Tropical
FIEMT	Federação das Indústrias do Estado do Mato Grosso
FIIPA	Federação das Indústrias do Estado do Pará
FIT	Faculdades Integradas do Tapajós
FLONA	Floresta Nacional
FNO	Fundo Constitucional do Norte
FCFT	Federação das Organizações e Comunidades Tradicionais do Tapajós
FSC	Forest Stewardship Council
FUA	Fundação Universidade do Amazonas
FUNATC	Fundação de Tecnologia do Acre
GDA	Grupo de Defesa da Amazônia
GT	Grupo de Trabalho
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
GTMFC	Grupo de Trabalho do Manejo Florestal Comunitário
GTZ	Agência de Cooperação Técnica da Alemanha
IARA	Instituto Amazônico de Manejo Sustentável dos Recursos Naturais
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IFT	Instituto Floresta Tropical
IEB	Instituto Internacional de Educação do Brasil
INAM	Instituto Natureza Amazônica
INPA	Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia
IMAFLORA	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
IPAM	Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia
IPAAM	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas
KFW	Cooperação Financeira Alemã
ONG	Organização Não Governamental
ISCM	Instituto Sociedade Civil Mamirauá
ISA	Instituto Socioambiental
ITTO	International Timber Organization
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MAFLOPS	Companhia Manejo Florestal e Prestação de Serviços
PNF	Programa Nacional de Florestas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODEAGRO	Projeto de Desenvolvimento Agropecuário do Mato Grosso
PROMANEJO	Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia
PRODEX	Programa de crédito para o extrativismo
PFCA	Produtos Florestais Certificados da Amazônia
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PSA	Projeto Saúde e Alegria
SECTAM	Secretaria de Ciência Tecnologia e Meio Ambiente do Pará
SEFE	Secretaria de Floresta do Estado do Acre
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SINDISERPA	Sindicato das Indústrias de Serrarias de Paragominas
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STR	Sindicato de Trabalhadores Rurais
UFAC	Universidade Federal do Acre
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
ULBRA	Universidade Luterana do Brasil
UNIFLOR	União das Entidades Florestais do Estado do Pará
USAID	Agência Internacional de Cooperação Norte Americana

# SUMÁRIO

RESUMO .....	09
APRESENTAÇÃO .....	13
1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA QUE ORIGINOU O PROMANEJO .....	15
1.1 ATORES ENVOLVIDOS .....	15
1.2 VISÕES E PROPOSTAS DESENVOLVIDAS PARA RESOLVER OS PROBLEMAS .....	16
2. CENAFLO - CENTRO NACIONAL DE APOIO AO MANEJO FLORESTAL .....	19
2.1 ORIGEM, NEGOCIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO CENAFLO .....	20
2.1.1 ATORES ENVOLVIDOS NA DEFINIÇÃO E NA IMPLEMENTAÇÃO DO CENAFLO .....	20
2.1.2 FOCOS DE DISCORDÂNCIA E CONSENSO .....	23
2.1.3 ORGANIZAÇÃO DOS ATORES QUE PARTICIPARAM NA IMPLEMENTAÇÃO DO CENAFLO .....	24
2.1.4 ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO .....	25
2.1.5 O GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO .....	25
2.2 CONTRIBUIÇÃO DO PROMANEJO NA DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO CENAFLO .....	26
3. GESTÃO PARTICIPATIVA DA FLONA TAPAJÓS .....	29
3.1 ORIGEM, NEGOCIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA "GESTÃO PARTICIPATIVA DA FLONA TAPAJÓS" ...	30
3.1.1 ATORES ENVOLVIDOS NA DEFINIÇÃO DA QUESTÃO A SER ABORDADA PELA GESTÃO PARTICIPATIVA .....	30
3.1.2 FOCOS DE DISCORDÂNCIA E CONSENSO .....	32
3.1.3 ORGANIZAÇÃO DOS ATORES NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO PARTICIPATIVA .....	33
3.1.4 O GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO .....	34
3.2 CONTRIBUIÇÃO DO PROMANEJO NA DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA "GESTÃO PARTICIPATIVA" .....	35
4. FNO-FLORESTA - PROGRAMA DE CRÉDITO PARA O MANEJO FLORESTAL NA AMAZÔNIA .....	37

4.1 ORIGEM, NEGOCIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE CRÉDITO FNO-FLORESTA.....	38
4.1.1 ATORES ENVOLVIDOS NA DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE CRÉDITO FNO FLORESTA .....	38
4.1.2 FOCOS DE DISCORDÂNCIA E CONSENSO .....	40
4.1.3 O GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO .....	41
4.2 CONTRIBUIÇÃO DO PROMANEJO NA DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE CRÉDITO FNO-FLORESTA .....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	43
LISTA DE ENTREVISTADOS .....	45

## RESUMO

*O Projeto de Apoio ao Manejo Florestal - Promanejo foi preparado em 1995-1996 e teve a sua execução iniciada em 1999. O projeto teve como concepção geral, aumentar a área florestal manejada e inibir a exploração madeireira predatória na Amazônia. Em função do seu bom desempenho, o projeto previsto para terminar em 2003, foi renovado até 2006. Nesse período, o projeto alcançou resultados importantes em políticas públicas no âmbito federal.*

*O sucesso do Promanejo em influenciar políticas públicas em escala ampliada – "mainstreaming" – parece estar relacionado a múltiplos fatores, entre os quais se destacam: (i) contexto favorável no setor florestal com bom nível de maturação de várias questões abordadas pelo projeto; (ii) capacidade do projeto de influenciar as políticas públicas em função de suas alianças com o público alvo e também pelo prestígio técnico do seu coordenador; (iii) gestão descentralizada e voltada ao público alvo; (iv) boa articulação política da coordenação do projeto, com capacidade de se impor dentro e fora do governo; (v) capacidade de formar alianças estratégicas com grupos influentes; (vi) capacidade de agir de forma "rápida" e "oportuna" nas questões emergentes, aproveitando as janelas de oportunidade criadas pela conjuntura política favorável; e (vii) resultados concretos e quantificáveis, o que tem facilitado a divulgação do projeto.*

*Para avaliar em detalhes os aspectos que possam ter levado o sucesso do Promanejo, selecionamos três políticas públicas em processo de ampliação de escala – "mainstreaming", com base nas entrevistas realizadas com atores chave e na revisão das publicações e documentos do projeto, a saber: criação do Cenaflor - Centro Nacional de Treinamento e Capacitação Florestal; a gestão participativa da Flona Tapajós (Pará) através do Conselho Consultivo da Unidade (Pará); e o programa de crédito florestal do Banco da Amazônia – o FNO-Floresta. Para estudar esses três casos, realizamos entrevistas com todos os atores chaves tanto por telefone como pessoalmente nas cidades de Brasília, Manaus, Santarém e Belém. Foi realizada também uma visita de campo a Floresta Nacional do Tapajós para verificar o impacto local da gestão participativa. As atividades foram desenvolvidas no período de julho a outubro de 2004.*

**Cenaflor.** *Um dos maiores êxitos do Promanejo tem sido o apoio ao treinamento e capacitação de recursos humanos na área florestal. O sucesso dessa iniciativa está relacionado à existência de uma forte demanda para treinamento; capacidade instalada para ofertar treinamento de alta qualidade; apoio do setor privado e abrangência da iniciativa ao atingir todos os atores do setor florestal regional, tais como: madeireiros, trabalhadores, comunidades tradicionais, pequenos produtores,*

engenheiros florestais, estudantes de engenharia florestal, biólogos e técnicos florestais das instituições públicas tais como Ibama e as Oemas.

Na fase de concepção, a principal divergência foi quanto ao grau de vinculação do Cenaflor-Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal, ao Ibama. Os madeireiros e algumas ONGs alegavam que o ideal seria ampliar e consolidar o que já estava funcionando bem: o IFT. Para o MMA, a demanda por treinamento florestal é muito mais ampla, abrangendo o território nacional. Portanto, não seria possível basear a idéia do Cenaflor apenas no IFT. Por essa razão, predominou a posição do MMA.

O Cenaflor é o resultado de um processo de discussão entre os atores envolvidos com manejo florestal na Amazônia. Primeiro, o treinamento aparecia em todas as listas de reivindicação dos grupos de interesse. Segundo, o compromisso do MMA em estabelecer o Cenaflor criou as bases para a institucionalização e a sustentabilidade dessa iniciativa. Terceiro, a discussão da questão do treinamento no âmbito do Cenaflor-Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas, facilitou uma posição de consenso em relação ao Cenaflor. Por fim, o estabelecimento em etapas e de forma descentralizada do Cenaflor, tem facilitado a tomada de decisão e a implementação dessa iniciativa.

O Promanejo foi o protagonista principal na definição, negociação e implementação do Cenaflor. Os avanços obtidos com o Cenaflor podem ser avaliados pelo bom nível de institucionalização no âmbito das políticas públicas.

**Gestão Participativa da Flona Tapajós.** A Flona Tapajós tem sido um laboratório de gestão participativa. As lições dessa experiência são importantes como fontes de aprendizagem para o Ibama dentro da ampla política de Florestas Nacionais que o governo federal está implantando. A Flona Tapajós, com aproximadamente 600 mil hectares e 10 mil moradores, foi criada em 1974. Da época de sua criação até 1996 a relação entre a chefia da Flona e as comunidades residentes foi conflituosa. Somente a partir de 1997, com a mudança na chefia da Flona e o apoio do Promanejo, iniciou-se uma fase de cooperação com as populações locais. A entrada em vigor do SNUC no ano 2000 deu um impulso ainda maior à idéia de uma gestão participativa, pois esse lei reconhecia e valorizava o papel das populações humanas na gestão das Unidades de Uso Sustentável, como é o caso da Flona. Em 2001, foi criado o Conselho Consultivo da Flona, com a participação de 21 membros, incluindo associações comunitárias, STR, ONGs, universidades, Embrapa, Emater e Ibama.

A gestão participativa da Flona beneficia 5.000 comunitários e pequenos produtores das 25 comunidades da Flona Tapajós e outros 5.000 moradores do município de Aveiro, situado dentro da Flona. Do total de comunidades, 20 estão situadas na faixa ribeirinha e outras cinco estão estabelecidas nas margens da BR-163. A experiência de gestão da Flona Tapajós tem sido institucionalizada através de diferentes instrumentos.

**FNO-FLORESTA.** Em parceria com o Basa, o Promanejo liderou a constituição de um Grupo de Trabalho (GT) para a definição do programa de crédito florestal, FNO-Floresta. Esse GT atuou no 2º semestre de 2003 com os seguintes objetivos: (i) avaliar os fatores limitantes para a implementação do programa de crédito florestal (FNO-Floresta) do Banco da Amazônia; (ii) propor alterações no FNO-Floresta incluindo modificações nos parâmetros técnicos, conceitos de garantias e procedimentos de análise; e (iii) sugerir mecanismos para a divulgação do FNO-Floresta. As principais recomendações feitas pelo GT foram incorporadas na programação do FNO-Floresta 2004. Para 2004, o orçamento disponível foi de R\$41,4 milhões - quase quatro vezes maior do que aquele disponível para 2002. Além disso, nesse período foram aprovados os primeiros empréstimos para o manejo florestal na Amazônia.

O GT é composto de representantes do setor privado (Aimex, PFC, Uniflor), comunitário (Fase, GT Manejo Comunitário), instituições de pesquisa e fomento florestal (IFT, Embrapa, Imazon) e Governos dos Estados (Secretaria de Floresta do Acre e Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas).

Não houve discordância significativa entre os participantes do GT. Porém, houve várias sugestões diferenciadas nos detalhes do programa. Os Governos do Acre e Amazonas reivindicaram uma simplificação maior nas regras do programa de crédito e maior agilidade na tramitação dos projetos dentro do Basa. Por sua vez, a Fase e o GT Manejo Comunitário enfatizaram o estabelecimento de um programa diferenciado para os comunitários com taxas de juro menores, prazos mais compatíveis, garantias apropriadas para a realidade das comunidades como, por exemplo, o fundo de aval.

Quatro fatores contribuíram decisivamente para um bom grau de consenso entre os membros do GT FNO-Floresta, a saber: (i) discussão com foco no crédito e nas regras do FNO-Floresta; (ii) discussão dividida em etapas com a realização de cinco reuniões distribuídas ao longo de cinco meses; (iii) boa capacidade de organizar a reunião com a definição prévia da pauta, memória da reunião, duração adequada do encontro (em média, 3 horas) e moderação exercida para garantir a participação de todos e (iv) o GT fez uma revisão dos procedimentos do FNO-Floresta a través do manual operacional do FNO. Essas informações mais precisas permitiram uma discussão de conteúdo e uma melhor negociação, fugindo das generalidades que muitas vezes criam a falsa ilusão de consenso.

O FNO-Floresta tem o potencial de beneficiar aproximadamente (i) 1.000 madeireiras com potencial para obter crédito desde que resolvam as pendências de natureza fundiária; (ii) proprietários florestais; (iii) comunidades tradicionais e (iv) pequenos produtores. O FNO-Floresta obteve um bom nível de institucionalização.



XC 7975

SOREMAG

GRA DIVORCIADO

## APRESENTAÇÃO

O Promanejo é um projeto com uma abordagem distinta no Programa Piloto. Essa marca de distinção do Promanejo tem três características principais. Primeiro, o Promanejo foi pioneiro no trato de uma questão essencial para o uso sustentável dos recursos naturais na Amazônia: a exploração madeireira e o manejo florestal. Segundo, o Promanejo foi pioneiro no envolvimento do setor privado como parceiro e beneficiário do Programa Piloto ao apoiar as iniciativas promissoras de manejo florestal. E, por último, o Promanejo inaugurou a gestão descentralizada no Programa Piloto, instalando sua coordenação em Manaus (Amazonas) e não em Brasília, como era a prática entre os projetos do Programa Piloto até 1999.

O projeto foi preparado em 1995-1996 através de uma ampla participação dos atores relevantes: tomadores de decisão, madeireiros, ambientalistas, populações tradicionais e pesquisadores da área florestal. Porém, a sua execução só teve início em 1999. Em função do seu bom desempenho, o projeto previsto para durar cinco anos - término previsto para 2003 - foi renovado por mais uma fase até 2006. Nesses primeiros cinco anos, o projeto alcançou resultados importantes em políticas públicas entre os quais podemos citar: (i) Programa Nacional de Floresta, (ii) criação e implantação de uma rede de Florestas Nacionais; (iii) criação do Centro Nacional Treinamento e Capacitação Florestal - CENAFLOR; (iv) Programa de Crédito para o Setor Florestal da Amazônia, FNO-Floresta, administrado pelo Basa; (v) o estabelecimento de um programa piloto de controle e monitoramento da atividade madeireira; e (vi) apoio ao manejo florestal comunitário.

O sucesso do Promanejo em influenciar políticas públicas em escala ampliada - "mainstreaming" - parece estar relacionado a múltiplos fatores entre os quais se destacam:

- **Contexto favorável no setor florestal** com bom nível de maturação de várias questões abordadas pelo projeto. Esse contexto favorável ocorre em função da pressão de mercado e da legislação para adoção do manejo florestal, a rentabilidade do manejo e as perspectivas de mercado para madeira oriunda de manejo florestal, especialmente madeira com selo verde.
- **Capacidade do projeto de influenciar as políticas públicas** em função de suas alianças com o público alvo e também pelo prestígio técnico do seu coordenador. De fato, a concepção do Promanejo já

contemplava o envolvimento do setor privado, populações tradicionais, universidades e ONGs com atuação no setor florestal tanto como beneficiários como também na composição dos comitês técnicos. O fato de o coordenador ser um técnico do Ibama, com larga experiência na instituição e credibilidade junto ao público, alvo catalisou o impacto das iniciativas do projeto na área de políticas públicas.

- **Gestão descentralizada** com a instalação do escritório do projeto em Manaus: (i) capilaridade da equipe técnica com visitas e acompanhamento de campo aos projetos apoiados pelo Promanejo; (ii) mecanismo descentralizado de repasse dos recursos para os projetos apoiados através de convênio com o Banco do Brasil.
- **Habilidade de agir de forma “rápida” e “oportuna”** nas questões emergentes, aproveitando as janelas de oportunidade criadas pela conjuntura política favorável, como por exemplo, apoio à concepção do Programa Nacional de Floresta (PNF), o qual foi lançado inicialmente em 2000 e depois relançado em 2004. Este programa estabeleceu um marco nos programas de desenvolvimento florestal integrando ações de fomento, mercado, comando e controle com um novo arcabouço para a gestão das florestas públicas da Amazônia. Esse novo arcabouço, consubstanciado como Projeto de Lei de Gestão das Florestas Públicas, está em apreciação pelo Congresso Nacional a partir de março de 2005, em caráter de urgência constitucional.
- **Resultados concretos e quantificáveis**, o que tem facilitado a divulgação do projeto. De fato, as atividades do Promanejo resultaram direta e indiretamente na ampliação do manejo florestal na Amazônia de algumas dezenas de milhares de hectares no seu início para cerca de 3,2 milhões de hectares em 2004, dos quais aproximadamente 1,3 milhões de hectares eram áreas certificadas pelo FSC.

Para avaliar em detalhes os aspectos que possam ter levado o sucesso do Promanejo, com base nas entrevistas realizadas com atores chave e revisão dos documentos do projeto e publicações, selecionamos três políticas públicas de ampliação de escala, “*mainstreaming*”, a saber: criação do Cenaflo – Centro Nacional de Treinamento e Capacitação Florestal; a gestão participativa da Flona Tapajós (Pará) através do Conselho Consultivo da Unidade (Pará); e o Programa de Crédito Florestal do Banco da Amazônia referido nesse relatório FNO-Floresta.

# 1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA QUE ORIGINOU O PROMANEJO

**Geral:** Aumento na degradação ambiental expressa em elevadas taxas de desflorestamento; aumento dos focos de calor; elevadíssima proporção de exploração madeireira predatória; políticas públicas favoráveis às atividades de conversão da floresta (agropecuária); conflitos sociais no campo por falta de definição fundiária; economia baseada nas atividades de uso extensivo e predatório.

**Contexto do ProManejo:** Manejo florestal praticamente inexistente. Escassez de informação sobre custos e benefícios do manejo florestal. Ausência de capacitação e treinamento para manejo florestal. Ausência de instrumentos econômicos para incentivar o uso sustentável dos recursos florestais. Política florestal com reduzida importância no âmbito federal. Ausência de políticas estaduais para o setor florestal. Ação do governo federal pautada largamente por instrumentos de "comando e controle", porém com baixa eficácia e transparência.

## 1.1 Atores envolvidos

### *Atores envolvidos no problema*

Madeireiros (micro, pequeno, médio e grande porte); exportadores de madeira serrada e produtos beneficiados localizados na Amazônia (em geral, empresas associadas à Aimex); compradores de madeira tropical (nacional e internacional); populações tradicionais (extrativistas, ribeirinhos); povos indígenas; pequenos produtores, ambientalistas; pesquisadores da área florestal e profissionais liberais do setor florestal; governo federal (Ibama e MMA) e governo estadual (Secretarias de Meio Ambiente e Secretarias de Produção); Ministério Público (estadual e federal); Poder Legislativo (estadual e federal) e; organismos internacionais multilaterais (BIRD, FAO, Itto, BID, etc.).

### *Atores envolvidos no Promanejo*

Os atores centrais no processo de definição dos problemas a serem resolvidos pelo Promanejo: MMA, Ibama, Banco Mundial, KFW, GTZ, GTA, Imazon e Imaflora. Entretanto foram envolvidos no processo de negociação, e durante seus cinco anos de implementação, múltiplos atores governamentais e não-governamentais<sup>1</sup>, como o Ibama

---

<sup>1</sup> Instituições de Pesquisa: Embrapa, Imazon, Inpa, Ipam, Cifor; Instituições de Ensino: Ufra, UFPA, UFA, UFMT, Ufac; Organizações Sociais e Ambientais: GTA, Instituto, ISCM, Imaflora, ISA, CTA, Fase; Instituições de Treinamento Florestal: IFT, Senai, Funtac Acre, IEB

o Ministério do Meio Ambiente, os Governos dos Estados do Acre (Sefe) da Amazonas (SDS e IPAAM) e do Pará (Sectam). Participaram também instituições de pesquisa e de ensino, organizações sociais e ambientais, instituições de treinamento florestal, madeireiros, populações tradicionais (extrativistas, ribeirinhos, índios); pequenos produtores; doadores (KFW, Banco Mundial, DFID); Cooperação Técnica (GTZ, Pnud), e engenheiros florestais.

## 1.2 Visões e propostas desenvolvidas para resolver os problemas

A concepção do Promanejo foi, sobretudo, uma confluência das visões dos doadores (Banco Mundial e KFW) da equipe responsável pela elaboração do projeto (Antônio Carlos Hummel, Virgílio Viana e Adalberto Veríssimo) e da coordenação do PPG7 (MMA) com participação da GTZ. Houve um seminário amplo de consulta realizado em Santarém (1995), o qual legitimou e refinou a concepção elaborada pelo Banco Mundial, KFW e consultores. O projeto teve como concepção geral, aumentar a área manejada e inibir a exploração madeireira predatória na Amazônia.

O Promanejo foi concebido para ser um projeto de gestão descentralizada, executado preferencialmente pelo público-alvo em bases competitivas e dirigido para influenciar as políticas públicas do setor florestal.

A visão do problema está evidenciada na definição dos componentes do Promanejo, a saber: (i) estudos estratégicos, os quais reconhecem a existência de distorções nas políticas públicas que afetam negativamente o manejo florestal e favorecem o desflorestamento e a exploração predatória de madeira; (ii) iniciativas promissoras de manejo florestal empresarial e comunitário, as quais confirmam a escassez de apoio direto ao manejo florestal e a necessidade de aperfeiçoar e disseminar amplamente as suas técnicas para o setor privado, pequenos produtores e populações tradicionais; (iii) sistema de monitoramento e controle, o qual reconhece a ineficiência do sistema em vigor e propõe a construção de uma nova abordagem para enfrentar a exploração predatória; e (iv) Flona Tapajós, o componente com maior interface gestão pública e aspectos sociais, o qual reconhece a necessidade experiências inovadoras de gestão participativa nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

Houve consenso em relação à concepção geral do projeto. Entretanto, nos componentes, houve diferenças quanto à ênfase e interesse por parte dos responsáveis chaves do projeto. No caso dos estudos estratégicos, o MMA teve maior contribuição e interesse na sua definição e execução. Por sua vez, as iniciativas promissoras foram, sobretudo, resultados da concepção do Banco Mundial e dos consultores. O componente de monitoramento e controle teve a sua concepção original largamente definida por Antônio Carlos Hummel (Ibama), KFW e Imazon.

E, o componente Flona Tapajós, foi resultado de uma ampla negociação com a liderança do Ibama, Associações Comunitárias da Flona Tapajós, PSA e STR, em colaboração com Imaflora e o KFW.

Originalmente, o Programa Piloto desenvolveu uma proposta de um projeto florestal centrado em Florestas Nacionais. Esse projeto foi preparado no período 1992-1994. Entretanto, esse projeto foi amplamente criticado por revisores externos e doadores por não abordar questões cruciais do setor florestal, tais como exploração predatória, incipiência do manejo florestal no âmbito privado e comunitário, ineficiência no sistema de monitoramento e controle, ausência de instrumentos econômicos adequados para a promoção do manejo florestal, aspectos fundiários, etc. O principal argumento era que a exploração madeireira ocorria fora de Flonas. Portanto, seria impossível promover a melhoria do setor florestal da Amazônia ignorando essa realidade.





## **2 CENAFLOR - CENTRO NACIONAL DE APOIO AO MANEJO FLORESTAL**

Um dos maiores êxitos do Promanejo tem sido o apoio ao treinamento e capacitação de recursos humanos na área florestal. Esse tema, curiosamente, não aparecia como um dos componentes originais do Projeto, apesar de ter sido mencionado como um dos maiores obstáculos ao avanço do manejo florestal na Amazônia no documento de projeto do Promanejo. Para contornar o problema, o apoio ao treinamento foi realizado por meio do componente de "Iniciativas Promissoras".

O sucesso dessa iniciativa parece estar relacionado aos seguintes aspectos, a saber: existência de uma forte demanda do setor produtivo e comunitário relativa ao treinamento; capacidade instalada, ainda que limitada, para ofertar treinamento de alta qualidade (por exemplo, IFT); apoio do setor privado, inclusive com a concessão de área e equipamentos; e abrangência da iniciativa ao atingir praticamente todos os atores do setor florestal da Amazônia. De 1999 a 2004, o Promanejo havia capacitado e sensibilizado cerca de 4.600 pessoas na Amazônia Legal, a partir de "dias de campo", palestras e seminários.

A importância do treinamento para a promoção do manejo florestal e o sucesso dessa atividade no Promanejo levou o governo federal a criar o Cenaflor, órgão vinculado ao Ibama, segundo Portaria nº 056, de 07 de outubro de 2003. A idéia original (período 2000-2002) era transformar o IFT no "centro" de treinamento florestal da Amazônia com aval do governo e participação do setor privado. A partir de 2003, essa proposta evoluiu para um modelo com maior participação do Ibama. Isso ocorreu por duas razões principais. Primeiro, a demanda por treinamento em manejo florestal era de âmbito nacional e não apenas restrita à Amazônia. Segundo, o governo federal definiu o treinamento como uma das áreas prioritárias do Programa Nacional de Florestas (PNF), oficialmente lançado em fevereiro de 2004.

O Cenaflor é atualmente um centro vinculado ao Ibama com o papel de (i) fortalecer as iniciativas de capacitação em todo o País; (ii) constituir um espaço de apoio e articulação das atividades de fomento e extensão florestal; e (iii) acompanhar, supervisionar e apoiar os centros descentralizados de treinamentos.

Os beneficiários do Cenaflor são, empresários do setor madeireiros, trabalhadores da exploração e manejo florestal, comunidades tradicionais, pequenos produtores, engenheiros florestais, estudantes de engenharia florestal, biólogos e técnicos florestais das instituições públicas (Ibama, Oemas).

## 2.1 Origem, negociação e implementação do Cenaflor

### 2.1.1. Atores envolvidos na definição e na implementação do Cenaflor

Os principais responsáveis pela definição do escopo do Cenaflor foram Antônio Carlos Hummel (Ibama, Promanejo), Tasso Azevedo (MMA) e Johan Zweed (IFT) com contribuições de Natalino Silva (Embrapa), Selma Melgaço (Ibama) e André Dias (ex-IFT, agora no Cenaflor). Nas origens do Promanejo (1995-1996) também foram importantes as contribuições de Dietrich Burger (GTZ) e Roberto Bauch (então no Prodeagro e depois consultor da GTZ) para a inclusão do tema treinamento no projeto.

Na etapa de definição os atores centrais foram Antônio Carlos Hummel (Ibama), Tasso Azevedo (MMA) e Johan Zweed (IFT) com a contribuição do KFW, GTZ e Banco Mundial. Na fase de implementação tem sido importante a participação adicional do Senai, Governo do Acre, Inam, Imaflora, Imazon, GT Manejo Florestal Comunitário, Embrapa e as madeireiras Cikel, Gethal, Mil Madeireira.

**IFT.** Instituição originalmente conhecida como Fundação Floresta Tropical-FFT, o IFT começou a operar na Amazônia brasileira em 1995. A missão original da instituição era replicar e adaptar o modelo de exploração de baixo impacto desenvolvido pelo Imazon no período de 1992-1994 em Paragominas, Pará. O IFT começou desenvolvendo protótipos de exploração de baixo impacto em parceria com a madeireira Cikel (Pará), no projeto Itto na Flona Tapajós (Pará), e no Estado de Mato Grosso com apoio do Prodeagro. Essas atividades ocorreram antes do início do Promanejo em 1999. Nessa fase, o IFT por meio da liderança de Johan Zweed acabou desenvolvendo um grande know-how de capacitação na área de operação florestal. Com o início do Promanejo, o IFT apresentou dois projetos para o Componente 2/Iniciativas Promissoras: um destinado à capacitação de atores diversos, tais como, gerentes de exploração, operadores, tomadores de decisão na área de manejo florestal e outro à elaboração de um vídeo com a mesma finalidade, ou seja, ensinar passo a passo as técnicas de manejo florestal. Desde então, o IFT tem sido a referência em treinamento florestal, contando com o apoio do Promanejo, Itto e Usaid. O interesse da instituição tem sido (i) ampliar a oferta de treinamento para toda a Amazônia; (ii) diversificar o público atendido pelo treinamento; (iii) criar as bases institucionais sustentáveis para que o treinamento possa ocorrer sem interrupção e não depender apenas de recursos de doação.

**Governo do Acre.** O Governo do Acre procurou desde o início não apenas incentivar o esforço de treinamento do Promanejo como também estabelecer um centro de treinamento no próprio Estado. Três razões justificam esse interesse: primeiro, o Governo do Acre tem procurado assumir uma posição de liderança na promoção do manejo florestal na Amazônia. Por essa razão, as lideranças da Sefe, do Governo do Acre, definiram a capacitação florestal como uma das atividades essenciais para o

avanço do manejo florestal no Estado. Segundo, o Acre possui características bem distintas dos outros Estados da Amazônia quanto à vegetação florestal e ao perfil econômico do setor florestal. De fato, a floresta apresenta uma composição florística com predomínio de palmeiras, bambu e um baixo volume de madeira comercial se comparado às florestas densas de Rondônia, Amazonas e Pará. Esse tipo de floresta requer um sistema de manejo específico para tais condições ecológicas com maior ênfase nos tratamentos silviculturais (plantios de enriquecimento, controle de palmeiras e bambus pós-exploratório) e no sistema de exploração florestal. Por último, o setor madeireiro é formado largamente por atores pouco capitalizados, representados por comunidades tradicionais e pequenas empresas madeireiras. Esses atores não possuem condições financeiras para custear o treinamento fora do Estado, em geral realizado no Estado do Pará, onde funciona a área de treinamento do Instituto Floresta Tropical (IFT). Por essa razão, a Sefe defende a existência de um centro de treinamento no próprio Estado do Acre de modo a viabilizar em larga escala o acesso das comunidades tradicionais e funcionários das pequenas madeireiras.

**Senai (Mato Grosso).** De acordo com o Promanejo e o Cenaflor há três fatores que motivaram o Senai a realizar treinamento e capacitação florestal. Primeiro, a existência de uma base do Senai em Sinop (Mato Grosso), um dos maiores pólos madeireiros da Amazônia Legal. Segundo, o interesse de uma empresa madeireira local, a Coimal Madeiras, em atuar como parceira da iniciativa. De forma específica, a Coimal tem participado do treinamento com a concessão de área e disponibilização de maquinário, equipe de campo e engenheiro florestal. Por último, o fato de que o atual presidente do Fiemt, do qual o Senai é um órgão vinculado, é madeireiro.

**Inam.** O Instituto foi fundado em 2001 em resposta à procura de madeireiros do leste do Pará, ligados ao sindicato madeireiro de Paragominas (Sindeserpa), por treinamento nas próprias áreas das empresas madeireiras. Uma abordagem diferente de treinamento daquele adotado pelo IFT, o qual atrai as empresas para uma área modelo. O diretor do Inam, Rodrigo Pereira, que era coordenador de campo dos treinamentos do IFT até 2000, justificou o trabalho do Inam como sendo uma resposta a três demandas dos madeireiros: (i) necessidade de reduzir a taxa de inscrição para os cursos oferecidos pelo IFT; (ii) fazer o treinamento em condições reais de operação das empresas, visto que o modelo do IFT é considerado muito bom, mas ainda está muito distante da capacidade da maioria das empresas com atuação na região; e (iii) realizar treinamento sem comprometer a produção, ou seja, evitar que funcionários sejam liberados para treinamento fora das áreas de operação da empresa.

**Imaflora.** O Instituto tem oferecido capacitação para auditores de certificação e cadeia de custódia. Instituição líder na área de certificação florestal, o Imaflora valoriza muito o treinamento. De fato, uma equipe bem treinada é um dos pré-requisitos para um bom manejo e para a certificação florestal.

**Imazon.** O Imazon não atua diretamente em capacitação e treinamento, mas tem atuação destacada na área de pesquisa e produção de manuais de técnicas de manejo. Por exemplo, o manual de manejo florestal "Floresta Para Sempre" é um dos materiais de referência para os cursos do IFT. A instituição tem também documentado a importância do treinamento para o manejo florestal.

**GT Manejo Comunitário.** O grupo reúne ONGs com projetos de manejo florestal comunitário sob a liderança de Manoel Amaral (IIEB), Paulo Amaral (Imazon) e Rubens Gomes (ELA). O interesse do grupo é que o Cenaflor amplie as oportunidades de treinamento para projetos comunitários, o que não tem ocorrido de forma prioritária nos centros atuais do IFT (PA), Senai (MT) e Promatec (Governo do Acre).

**Embrapa.** O órgão colabora com os treinamentos do IFT e tem participado ao lado do Cifor para a elaboração e apoio ao projeto de manejo florestal da Juruá - empresa madeireira certificada pelo FSC. Um dos seus principais pesquisadores, Natalino Silva, é um ardoroso defensor do treinamento, em especial, do sistema implementado pelo IFT.

**Cikel.** A maior empresa madeireira da Amazônia em atividade, a Cikel tem-se beneficiado da capacitação de sua equipe pelo IFT, tanto para atingir as exigências do FSC, já que a Cikel é uma empresa certificada, como para incrementar a sua produção florestal.

**Gethal.** Possui uma iniciativa promissora em parceria com a Universidade do Amazonas (UFA) cujos objetivos são: (i) desenvolver pesquisa aplicada para o aprimoramento do manejo florestal, como por exemplo, estudos sobre a fauna; (ii) oferecer a sua área de manejo para a realização de atividades de sensibilização, tipo "dias de campo", junto a técnicos de meio ambiente do setor público do Amazonas, madeireiros, gerentes de exploração e estudantes de graduação de ciências florestais; e (iii) capacitar a sua própria equipe para atender as exigências do FSC, visto que a empresa já possui esse selo, bem como para melhorar a qualidade de sua produção florestal.

**Mil Madeireira.** Empresa pioneira na certificação do FSC, a Mil Madeireira possui localização privilegiada, distante de Manaus por uma estrada asfaltada, cuja extensão é de apenas 180 de km. A empresa originalmente tinha interesse em oferecer treinamento para outras empresas madeireiras, mas o seu projeto de treinamento acabou evoluindo para um "centro de visitação", cujo papel maior é o de "relações públicas" da própria empresa. Além disso, esse "centro" tem servido para a realização de "dias de campo" nos moldes da Gethal.

**Caterpillar.** A empresa tem interesse de marketing no apoio ao treinamento e manejo florestal. Tem ampliado suas vendas de máquinas, em especial, tratores florestais Skidder, a partir da adoção do manejo florestal na Amazônia. Além disso, esta empresa tem sido uma parceira importante do IFT na cessão de equipamentos, tais como, tratores florestais tipo Skidder para a realização dos cursos da instituição.

### 2.1.2 Focos de discordância e consenso

Na fase de concepção, a principal divergência foi quanto ao grau de vinculação do Cenaflor ao Ibama. Os madeireiros e algumas ONGs alegavam que o ideal seria ampliar e consolidar o que já estava funcionando bem: o IFT. Para o governo, a demanda por treinamento florestal é muito mais ampla, abrangendo o território nacional. Portanto, não seria possível basear a idéia do Cenaflor apenas no IFT. Já na fase de implementação houve duas pequenas divergências: primeiro, entre o IFT e o Promanejo, quanto à ampliação dos projetos de treinamento no Acre (Promatec) e Mato Grosso (Senai-Sinop); segundo, entre o GT Manejo Florestal Comunitário e o Cenaflor, em relação à priorização e adequação do treinamento florestal para os comunitários.

**IFT e Outros Centros.** Segundo o IFT, deveria ter sido estabelecido, com a sua participação, um padrão de qualidade mínima para o funcionamento dos chamados "centros" de treinamento do Acre (Promatec) e Mato Grosso (Senai - Sinop). Para o Promanejo, esses "centros" foram resultados de uma demanda inicial dos parceiros locais num misto de iniciativa promissora com treinamento. Posteriormente, avaliações realizadas pelo Promanejo e Cenaflor reconheceram que esses "centros" necessitavam de apoio intenso para atingirem o mesmo padrão do IFT. Portanto, embora houvesse divergência com relação ao processo de estabelecimento desses centros, há uma concordância entre o IFT e o Cenaflor em relação às medidas necessárias para enfrentar o problema, tais como, a definição de um currículo mínimo comum, apoio institucional para atingir sustentabilidade financeira e apoio técnico para atingir um padrão de qualidade nos moldes do IFT.

**Manejo Comunitário.** Um dos líderes do GT de manejo florestal comunitário considera que o modelo de treinamento desenvolvido pelo IFT, o qual serve de referência para o Cenaflor, é muito mais dirigido para empresas madeireiras e tem menor relevância para os projetos de manejo florestal comunitário. Segundo o líder do GT, não se trata de questionar a qualidade do treinamento do IFT, o qual reconhece ser de excelência, mas sim de requerer uma capacitação mais específica para o público formado por comunitários e pequenos produtores. No caso do Cenaflor, a recomendação é que as demandas específicas para os projetos de manejo florestal comunitário sejam consideradas no treinamento.

**Sede florestal do Cenaflor.** Há recursos de doação da segunda fase do Promanejo no valor de R\$ 2,6 milhões para a construção do "Centro de Referência" na Amazônia, a ser administrado pelo IFT. Depois de diversas análises e opiniões divergentes quanto à escolha do local mais apropriado, o IFT e o Ibama finalmente acordaram na escolha da Flona Tapajós (PA) como local para a construção do referido "Centro". Entretanto, há ainda várias questões a serem resolvidas antes da sua construção, para que a sustentabilidade da iniciativa seja assegurada. Entre essas questões estão as

seguintes: como usar a venda da madeira oriunda do treinamento para custear as despesas de manutenção desse centro? Como estabelecer um contrato de gestão do "Centro de Referência" com o IFT?

O Cenaflor é o resultado de um longo processo de discussão entre os atores envolvidos com o manejo florestal na Amazônia. Primeiro, o treinamento aparecia em todas as listas de reivindicação dos grupos de interesse - madeireiros, comunitários, ambientalistas, pesquisadores, tomadores de decisão, doadores etc. - como iniciativa de consenso para a promoção do manejo florestal. As atuações do Promanejo, apoiando com recursos financeiros, e do IFT, executando em larga escala treinamento de alta qualidade, foram fundamentais para que essa demanda se tornasse realidade. Segundo, o compromisso demonstrado pelo novo governo federal através do Programa Nacional de Florestas (PNF), em estabelecer o Cenaflor, criou as bases para a institucionalização e a sustentabilidade dessa iniciativa. Terceiro, a discussão da questão do treinamento no âmbito do Conaflor, o qual conta com ampla participação dos segmentos organizados com atuação na área florestal, facilitou uma posição de consenso em relação ao Cenaflor. Por fim, o estabelecimento do Cenaflor em etapas, sempre com a participação dos atores-chave e de forma descentralizada, tem facilitado a tomada de decisão e a implementação dessa iniciativa.

### *2.1.3 Organização dos atores que participaram na implementação do Cenaflor*

Os atores já estavam formalmente organizados antes do início da constituição do Cenaflor. Não houve a constituição de um grupo de trabalho formal durante sua concepção, mas em 2002 houve a formação de um grupo de apoio a sua criação, o qual incluía todas as organizações envolvidas no programa, acrescida da Ong "Amigos da Terra". No período de 2000 a 2002, o grupo atuou como força de pressão sobre o MMA e o Ibama para que estes apoiassem a criação de um centro de treinamento com base na experiência e liderança do IFT.

Em sua implementação há uma predominância do papel do IFT no estabelecimento de um padrão de treinamento. De fato, o sistema de treinamento continua fortemente dependente do IFT, o qual por sua vez tem dificuldade de atender a grande demanda por cursos de manejo florestal. Mesmo com a entrada do Senai (MT) e Promatec (AC) na oferta de treinamento, a demanda continua sendo muito superior à oferta. De forma alternativa, o Inam opera em um nicho diferenciado de mercado procurando atender madeireiros interessados na capacitação na própria área da empresa. Esse modelo volante de capacitação tem a vantagem de atingir um grupo de madeireiros na fase inicial de adoção do manejo florestal.

Não há redes sociais operando no apoio ao Cenaflor. De qualquer maneira, é importante mencionar que há quatros "centros" de treinamento em operação na Amazônia<sup>2</sup> apoiados pelo Cenaflor: (i) IFT - Pará; (ii) Promatec - Acre; (iii) Senai - Mato Grosso; e (iv) Inam. Esses "centros" têm servido como base para o Cenaflor estabelecer uma rede de treinamento na Amazônia. Há um elevado grau de heterogeneidade entre os "centros" do Cenaflor quanto à qualidade dos treinamentos oferecidos. O IFT, por exemplo, atingiu um grau de excelência em treinamento, enquanto os outros "centros" (Senai e Promatec) ainda estão nos estágios iniciais e precisam ser fortemente apoiados pelo Cenaflor para atingirem o padrão do IFT. Por sua vez, o Inam atua de forma bem diferenciada, com realização de treinamentos volantes ou itinerantes nas próprias áreas de exploração das madeireiras.

#### *2.1.4 Estratégia de comunicação*

O Cenaflor tem-se apoiado nas estratégias de divulgação do treinamento por parte dos "centros" descentralizados do IFT e INAM (Pará), Senai (MT) e Promatec (AC). No caso específico do IFT, a divulgação tem sido feita com anúncios dos cursos via internet e elaboração e divulgação de um vídeo (com apoio do Promanejo) sobre técnicas de manejo. Com o lançamento do PNF em fevereiro de 2004, o Cenaflor ganhou destaque no programa e nos materiais de divulgação do MMA. A equipe responsável pelo estabelecimento do Cenaflor no Ibama, André Dias e Mauro Armelim, tem priorizado o fortalecimento dos "centros" da Amazônia, o que tem contribuído para a divulgação do Cenaflor. Está prevista a inauguração de sua sede em junho de 2005, em evento que deverá contar com a presença da Ministra Marina Silva e outras autoridades federais, o que dará uma maior ressonância à existência da instituição.

#### *2.1.5 O grau de Institucionalização*

O conceito envolvido foi o estabelecimento em bases legais, institucionais, programáticas e orçamentárias do Cenaflor. Essa política pública foi uma resposta a uma grande pressão dos diversos segmentos da área florestal. Além disso, o governo federal escolheu uma política pública de amplo apoio e consenso (tipo win-win) e de custo relativamente baixo para promover o manejo florestal na Amazônia.

A criação de um centro de treinamento para o manejo florestal foi formalmente alcançado com o estabelecimento do Cenaflor em 2004 nos moldes dos centros que já operam com sucesso no Ibama, tal como o Projeto Tamar.

---

<sup>2</sup> Não incluímos a Mil Madeireira e a Gethal Madeiras porque funcionam muito mais como centros de visitação e sensibilização, com poucas atividades de treinamento propriamente ditas.

A institucionalização foi significativa, com destaque para:

- **Portaria de Criação.** Marcus Barros, presidente do Ibama, assinou a Portaria nº 56, de 7 de outubro de 2003, instituindo o Cenaflor no âmbito da Diretoria de Florestas do Ibama. Os objetivos legais do Cenaflor definidos na portaria são: proporcionar a difusão das técnicas de manejo florestal e exploração de impacto reduzido por meio de treinamento, capacitação e aplicação de sistemas de manejo na escala empresarial e comunitária.
- **Portaria do Regimento Interno.** Marcus Barros, presidente do Ibama, assinou a Portaria nº 53, de 20 de maio de 2004, criando o "Regimento Interno" do Cenaflor. O regimento assegura autonomia gerencial, administrativa e financeira e jurisdição nacional. Estabelece também a seguinte estrutura básica: (i) Conselho Consultivo; (ii) Coordenação de Treinamento e Capacitação; (iii) Coordenação de Administração e Finanças.
- **Conselho Consultivo.** Foi instituído o Conselho Consultivo, com o papel de opinar sobre as questões apresentadas pela Coordenação Geral, oferecendo soluções com amparo técnico e científico. Será composto por representante do PNF (MMA), Abeas, Ong com atuação na área florestal e entidade representativa dos trabalhadores do setor florestal.
- **Orçamento.** Um bom indicador do grau de institucionalização e sustentabilidade é a alocação de recursos financeiros no orçamento da União. No caso do Cenaflor, para o exercício de 2005 foram assegurados R\$ 1,6 milhão no orçamento da União.
- **Sede.** Foi contratada a construção da sede do Cenaflor no edifício sede do Ibama, Brasília, no valor de R\$ 682 mil (orçamento da União). O prédio de três andares, cuja arquitetura irá valorizar o uso da madeira, deverá ser inaugurado em junho de 2005.
- **Pessoal.** A partir de 2005, a equipe do Cenaflor deverá contar com dois engenheiros florestais dos quadros do Ibama, um coordenador nível DAS 3, um assistente de coordenação nível DAS 2 e pessoal de apoio administrativo permanente do Ibama.

## 2.2 Contribuição do Promanejo na definição e implementação do Cenaflor

O Promanejo foi o protagonista principal na definição, negociação e implementação do Cenaflor, ao lado do IFT. Isso pode ser constatado pelos seguintes fatos: (i) a grande maioria do treinamento florestal na Amazônia no período 1999-2004 foi resultado do apoio direto do Promanejo; (ii) a definição do escopo do Cenaflor foi

feita pelo Promanejo, com base na sua experiência acumulada na Amazônia; (iii) o processo de discussão para a criação Cenaflor foi catalisado pelo Promanejo; (iv) os recursos de doação para operar o Cenaflor foram obtidos pelo Promanejo; (v) a construção do "Centro de Referência" foi assegurada na segunda fase do Promanejo, iniciada em 2003 e prevista para encerrar em 2006; (vi) publicação do edital de apoio à consolidação das iniciativas de treinamento e capacitação na Amazônia; e (vii) o Cenaflor conquistou não apenas o apoio da base de usuários e beneficiários como também do próprio corpo funcional do Ibama.

Vários foram os fatores decisivos para o sucesso do processo de implementação do Cenaflor. Primeiro, a grande procura por treinamento entre os agentes do setor florestal, a saber: empresários, operários da exploração florestal, pequenos produtores e populações tradicionais. Segundo, a existência de capacidade instalada, como é o caso do IFT, para atender essa demanda ainda que de forma limitada. Terceiro, o papel catalisador do Promanejo no apoio à realização de treinamento, na coordenação das discussões para a definição do escopo do Cenaflor e no apoio às medidas de pré-investimento para a constituição do centro. Por último, o apoio à criação do Cenaflor dentro do Ministério do Meio Ambiente e Ibama, tanto na esfera da direção, nas figuras de Antônio Hummel e Tasso Azevedo, como também entre os técnicos da instituição.





# 3 GESTÃO PARTICIPATIVA DA FLONA TAPAJÓS

A Flona Tapajós, com aproximadamente 600 mil hectares, foi criada em 1974. Da época de sua criação até meados da década de 90, a relação entre as populações residentes da Flona e a chefia do Ibama foi tensa e conflituosa. Somente em 1995, com a preparação do Promanejo, iniciou-se uma relação de negociação entre as comunidades e o Ibama sobre as questões de acesso e uso dos recursos naturais. Em 1996, em uma atividade de pré-investimento, o Imaflora coordenou a elaboração do Plano Diretor da Flona Tapajós, o qual dividiu a Flona em dez zonas de uso. Nesse mesmo ano, o PSA coordenou um plebiscito com 1.291 moradores. Desse total, a maioria (62%) preferiu optar por ter as suas áreas fora da Flona. Esse fato revelou um grande descontentamento da comunidade com o modelo de gestão até então adotado pelo Ibama. Essa crise, por sua vez, criou a oportunidade para uma mudança na postura do Ibama com relação à gestão da Unidade. A partir daí, os fatos positivos se sucedem. Em 1997, Selma Melgaço assume a chefia da Flona e demonstra ser uma profissional com experiência e sensibilidade na relação com as populações locais. Nos anos seguintes, o Ibama e o Promanejo passaram a dialogar intensamente com as comunidades, as ONGs e o STR sobre a construção de uma agenda de trabalho e parceria. A entrada em vigor do SNUC no ano 2000 deu um impulso ainda maior à idéia de uma gestão participativa, pois esse novo marco regulatório reconhecia e valorizava o papel das populações nas Unidades de Uso Sustentável, como é o caso da Flona Tapajós. Em 2001, foi criado o Conselho Consultivo da Flona, com a participação de 21 membros, incluindo associações comunitárias, STR, ONGs, universidades, Embrapa, Emater e Ibama.

A Flona Tapajós tem sido um laboratório de gestão participativa. As lições dessa experiência são importantes como fontes de aprendizagem para o Ibama dentro da ampla política de Florestas Nacionais que o governo federal está implantando. A meta estabelecida pelo Programa Nacional de Floresta é que essa categoria de Unidade de Conservação atinja 10% da Amazônia (500 mil km<sup>2</sup>). Portanto, as lições da Flona Tapajós podem ter um grande impacto no contexto mais amplo dessa política.

Os beneficiários diretos são aproximadamente 5.000 comunitários e pequenos produtores residentes nas 25 comunidades da Flona Tapajós e outros 5.000 moradores do município de Aveiro, situado dentro da Flona. Do total de comunidades, 20 estão situadas na faixa ribeirinha e outras cinco comunidades estão estabelecidas nas margens da BR-163 (Santarém-Cuiabá). As comunidades ribeirinhas são consideradas povos tradicionais (caboclos e descendentes de índios) enquanto as comunidades da BR-163 são formadas por colonos, os quais migraram para a área nas duas últimas

décadas. Além disso, há três comunidades (Marituba, Bragança e Taquara), as quais têm assumido a identidade indígena e reivindicado a demarcação separada de suas terras como Reserva Indígena.

A gestão participativa da Flona Tapajós, que possui 0,6 milhão de hectares, poderá influenciar positivamente milhares de comunitários que residem nos cerca de 14,5 milhões de hectares de Flonas existentes na Amazônia Legal.

### 3.1 Origem, negociação e implementação da "Gestão Participativa da Flona Tapajós"

#### *3.1.1. Atores envolvidos na definição da questão a ser abordada pela Gestão Participativa*

A questão foi largamente definida pelo Promanejo, Ibama, doadores, comunidades tradicionais organizadas da Flona por meio das associações intercomunitárias e ONGs com atuação na Flona - com destaque para o Ipam, PSA e GDA. Essa discussão ocorreu de forma mais intensa período de 1995 a 1996 através de diversas reuniões entre esses segmentos com a colaboração de consultores externos. Além disso, na fase inicial (1996), houve a participação do Imaflora na coordenação do Plano Diretor da Flona, referido também como Plano de Manejo, o qual discutiu amplamente no âmbito local (comunidades da Flona e ONGs com o PSA e o GDA) a gestão participativa da Unidade.

Na definição do programa "Gestão Participativa" foram envolvidos o Ibama, o Promanejo, as associações comunitárias e intercomunitárias da Flona do Tapajós, as ONGs com atuação na área da Flona (PSA, Ipam e GDA) e os sindicatos rurais de Belterra e Aveiro. Na fase de implementação participam esses mesmos atores com o acréscimo da FCFT. Com participação extremamente reduzida aparecem as prefeituras de Belterra e Santarém e as universidades (FIT e Ubra). Essas universidades embora estejam na composição do Conselho Consultivo da Flona não possuem atuação direta na Flona. Os madeireiros registram-se ausentes.

As funções e interesses dos atores envolvidos foram os seguintes:

**Ibama/Promanejo.** Responsável maior pela gestão da Flona, o Ibama tem utilizado a Flona Tapajós como experiência piloto para a gestão participativa com as comunidades e ONGs. Têm interesse em documentar as experiências de gestão em curso, apoiar o projeto de geração de renda com base no uso múltiplo da floresta e na conservação dos recursos naturais da Flona.

**Ipam.** O instituto tem um papel crescente na Flona Tapajós desde 2002. Desenvolve trabalhos em parceria com as comunidades para o controle e prevenção

do fogo e confecção de artefatos de madeira (oficinas caboclas) com a comunidade Pini. O Ipam tem interesse no fortalecimento das comunidades da Flona e defende um papel mais ativo do Conselho Consultivo da Flona bem como uma maior representação das comunidades no Conselho.

**PSA.** Atua na região da Flona Tapajós desde o final dos anos 80. A sua atuação na Flona Tapajós ocorre nas áreas de saúde preventiva e saneamento, apoio à organização das comunidades e no desenvolvimento de sistemas agroflorestais. O PSA possui interesses similares aos do Ipam

**GDA.** Participa do Conselho Consultivo da Flona. Possui interesse no fortalecimento político das comunidades.

**Associações Comunitárias.** Há 29 comunidades na área da Flona Tapajós cuja maioria está organizada em associações comunitárias locais. O papel dessas associações é buscar apoio para projetos da comunidade, defender os interesses da comunidade junto ao Ibama e às outras instâncias de decisão da Flona (por exemplo, Conselho Consultivo).

**Associações Intercomunitárias.** É o fórum de representação política das associações comunitárias. Há quatro associações intercomunitárias, a saber: Aita, Aprusanta, Asmiprut e Asnuta. Essas associações defendem uma maior participação dos comunitários na gestão da Flona e maiores benefícios socioeconômicos a partir dos projetos de desenvolvimento florestal.

**Federação.** Reúne a representação das 18 comunidades, as associações comunitárias, as associações intercomunitárias e as delegacias sindicais ligadas ao STR. O papel da federação é unificar a representação política dos comunitários e pequenos produtores rurais na Flona Tapajós.

**STR.** Representação política dos pequenos produtores rurais nos municípios de Belterra e Aveiro. O STR atua na maioria das comunidades no apoio à obtenção de benefícios sociais (aposentadoria, seguro saúde, auxílio doença, auxílio natalidade etc.). Tem interesse na ampliação da participação dos pequenos produtores e comunitários na gestão da Flona.

**Prefeituras de Belterra e Aveiro.** Apesar de 70% do município de Belterra integrar parte da Flona, e embora participe com um representante no Conselho Consultivo, até as eleições de outubro de 2004, a atuação da prefeitura de Belterra era limitada ao pagamento de professores e agentes comunitários de saúde. Aveiro possui uma participação ainda menor.

**Madeireiros.** Os madeireiros não participam com representação de categoria do Conselho Consultivo da Flona. Participaram do Projeto ITTO por meio da Cemex, uma experiência que acabou sendo bastante criticada pelas comunidades. Os madeireiros

constituem um grupo de interesse heterogêneo: desde as empresas interessadas em obter madeira oriunda da Flona de qualquer forma, muitas vezes de forma ilegal, até aquelas interessadas em adquirir madeira proveniente de manejo sustentável, isto é, madeira certificada.

### *3.1.2 Focos de discordância e consenso*

A criação da Flona Tapajós em 1974, qualificada por todos os atores como "autoritária", e a gestão adotada para a unidade até 1996, a qual foi largamente centralizadora e hostil à presença das comunidades tradicionais, acabaram gerando um grande ressentimento e desconfiança em relação ao Ibama e o Promanejo. O modelo limitava de forma severa o aproveitamento dos recursos naturais por parte das comunidades. Isso gerou uma série de protestos dos comunitários com apoio do STR e ONGs. Um indicador desse descontentamento é traduzido pelo resultado de um plebiscito coordenado pelo PSA em 1996, que revelou que 62% dos moradores queriam suas terras excluídas da Flona.

Esses conflitos foram largamente reduzidos no período 1997-2004. Entretanto, a partir de 2003, houve um ligeiro recrudescimento na discordância entre ONGs e Ibama por causa do enfraquecimento do Conselho Consultivo da Flona, criado em 2001. Para as ONGs, o Conselho Consultivo tem tido um papel muito limitado, atuando como uma instância informativa e com uma representação inadequada. Por exemplo, a inclusão de organizações sem atuação na Flona como é o caso da FIT e Ulbra. Como consequência, têm surgido outras instâncias de consulta e negociação política entre os atores com atuação na Flona. Para evitar uma proliferação dessas instâncias, as ONGs recomendam um fortalecimento do Conselho Consultivo.

O PSA enfatiza que ainda há muito a ser feito para atingir uma "gestão participativa" na Flona. O Conselho Consultivo deveria ter mais poderes e atuar na prática como "Conselho Deliberativo". Também é importante atuar nas áreas de entorno da Flona onde há uma pressão crescente sobre a Flona - incursão de madeireiros para retirada ilegal de madeira, desmatamento nas bordas, etc.

Os conflitos foram largamente reduzidos no período 1997-2004. Isso ocorreu por quatro razões principais: (i) o papel do Promanejo como catalisador do novo modelo da relação comunidade com o Ibama e também no apoio oferecido pelo Promanejo aos projetos de desenvolvimento florestal comunitário; (ii) as mudanças na chefia da Flona a partir de 1997; (iii) a promulgação do Snuc, o qual reconheceu explicitamente o direito das comunidades residirem e usarem de forma sustentável os recursos naturais em Florestas Nacionais; e (iv) o estabelecimento do Conselho Consultivo da Flona em 2001, o qual formalizou um rico e complexo processo de participação das comunidades e ONGs na Flona Tapajós.

Com relação às críticas das ONGs para a situação atual do "Conselho Consultivo", essas organizações estão propondo uma reformulação nesse conselho com destaque para os seguintes pontos: (i) garantir que o Conselho seja o fórum de gestão da Flona com status equivalente na prática a um Conselho Deliberativo; (ii) reformar a composição dos membros do conselho com 40% da representação sendo membros das comunidades residindo na Flona, 30% da sociedade civil com atuação direta na Flona e 30% do governo; (iii) realizar reuniões mais freqüentes - preferencialmente mensais; e (iv) envolver a Prefeitura de Belterra e Aveiro de forma mais ativa. A diretoria de Florestas do Ibama (Brasília) reconhece a necessidade de fortalecer e tornar mais ativo o Conselho Consultivo. Entretanto, há ainda resistência em alguns setores do Ibama em relação a uma participação maior das ONGs e organizações locais no Conselho Consultivo. De fato, a proposta da ONGs transfere o controle do Conselho Consultivo para as comunidades e ambientalista reduzindo a participação do governo. Apesar da confiança criada nos últimos anos entre os três segmentos - governo, ambientalistas e comunidades -, essa proposta deverá enfrentar resistência por parte do Ibama.

### *3.1.3 Organização dos atores no processo de negociação e implementação da Gestão Participativa*

Inicialmente, os comunitários e pequenos produtores se organizaram por meio de várias associações comunitárias e intercomunitárias (Aita, Asnuta, Asmiprut, Aprusanta.). Essas associações são o resultado de um longo processo de articulação dos moradores locais da Flona Tapajós para garantir representação política e obtenção de apoio técnico e financeiro para projetos de desenvolvimento comunitário. Mais recentemente, as associações comunitárias concordaram em formar uma "federação" (FCFT) para ser a instância máxima de representação comunitária.

As ONGs PSA, Ipam e GDA, pessoas jurídicas do terceiro setor, e foram instituídas para uma missão mais ampla e não especificamente para atuar na Flona Tapajós. Essas instituições atuam diretamente no Conselho Consultivo da Flona bem como na execução e apoio a vários projetos de conservação e desenvolvimento comunitários. Essas ONGs têm tido um papel importante no apoio ao fortalecimento das organizações comunitárias.

O Ibama, por meio da chefia da Flona e de sua equipe técnica, tem mandato constitucional para administrar e conservar a Flona Tapajós. A chefia da Flona tem escritório no Ibama Santarém. O Promanejo possui uma equipe de cinco pessoas com atuação nas áreas de educação ambiental, ecoturismo, monitoramento ambiental e manejo florestal comunitário.

A Federação das Comunidades e Organizações Sociais constitui a principal rede de atuação e representação dos comunitários. A criação da Federação é uma resposta

à necessidade de unificar e ampliar a representação política dos moradores da Flona. Há um certo grau de heterogeneidade das associações que são membros da rede em função de sua localização: na margem do Tapajós há mais interesse em manejo florestal, e na margem da BR-163 há mais pressão para agricultura, além do grau de organização e existência ou não de projetos de desenvolvimento florestal com apoio do Promanejo.

Há diversos fóruns de discussão e organização com atuação na Flona Tapajós. Apesar desses fóruns terem algumas atribuições distintas, há muita sobreposição entre o Conselho Consultivo e essas instâncias. Por exemplo, há o "fórum" dos Projetos do Promanejo, o qual congrega todos os projetos e os beneficiários apoiados pelo Promanejo, e atua no processo de avaliação e aprovação dos projetos. Além disso, há a Comissão Fundiária, cujo papel é o de sugerir mecanismos para a regularização das terras onde estão situadas as comunidades, como por exemplo, concessão de direito real de uso da terra, definição da proporção de terras a serem destinadas às comunidades etc. Essas instâncias poderiam estar vinculadas ao Conselho Consultivo e atuarem como "grupos de trabalho" subordinando a discussão maior ao Conselho. A sobreposição de "fóruns" parece estar associada a dois fatores. Primeiro, ao papel ainda incipiente do Conselho Consultivo como instância principal de negociação e aprovação das atividades da Flona. Segundo, as divergências políticas entre as lideranças e associações mais beneficiadas pelo Promanejo em contraposição a outros setores com atuação na Flona, mas pouco beneficiadas pelo Promanejo, especialmente, comunidades. Além disso, há setores com divergência em relação à abordagem do Promanejo nas atividades de fortalecimento das comunidades, a qual tende a ser caracterizada como de natureza mais técnica e assistencial do que de fortalecimento político e organizacional, como sugerem o PSA e o Ipam.

A multiplicidade de instâncias de discussão pode dificultar a resolução das questões de interesse geral na Flona Tapajós. O mesmo ocorre com a proliferação de instâncias de representação política. Felizmente, a solução para esse dilema já foi identificada e está sendo implementada. Primeiro, a valorização do Conselho Consultivo como instância maior de gestão da Flona adquirindo na prática um status de Conselho Deliberativo. Em seguida, a unificação da representação política dos comunitários por meio da criação da federação (FCFT).

### *3.1.4 O grau de institucionalização*

A meta do Promanejo era estabelecer uma gestão participativa na Flona Tapajós. Essa meta foi alcançada e está institucionalizada com a criação do Conselho Consultivo da Flona Tapajós em 2001. Além disso, foram feitos avanços importantes no âmbito legal e institucional ampliando os direitos e oportunidades para as comunidades da Flona Tapajós. A seguir, um resumo desses avanços:

- **Portaria do Ibama nº 82 de 29 de junho de 2001**, publicada no Diário Oficial da União, criando o Conselho Consultivo da Flona Tapajós. A portaria inclui também o Regimento Interno, publicado na forma do Anexo 1. Trata-se da criação do primeiro conselho dessa natureza em uma Flona na Amazônia. O Conselho é composto por 21 membros no âmbito dos governos federal e municipal, ONGs, universidades, associações comunitárias, prefeitura de Belterra e Aveiro, Projeto Iara, Emater e Embrapa. A estrutura do Conselho é formada por Assembléia Geral, Conselho Diretor, Diretoria e Apoio Técnico.
- **Portaria do Ibama nº 40 de 22 de agosto de 2004**, publicada no Diário Oficial da União. Autorização dada às Associações Intercomunitárias da Flona Tapajós - Aita, Aprusanta e Asmiprut - para implantar, em caráter experimental, um projeto piloto de manejo florestal comunitário na área destinada ao uso intensivo na Flona Tapajós. Essa autorização é um reconhecimento notável do papel das comunidades no uso sustentável da Flona. Trata-se da primeira concessão de uso, em larga escala, para comunitários executarem um projeto de manejo florestal em uma Flona na Amazônia. O início do projeto está previsto para 2005, mas a sua preparação já está em curso.
- **Plano de Manejo da Flona Tapajós**, em fase final de elaboração. Esse plano está usando as informações do Diagnóstico Rural Participativo e o Promanejo está enfatizando a participação de todos os interessados em sua elaboração. Estão previstas no plano as seguintes zonas: (i) intangível; (ii) conservação; (iii) uso público; (iv) histórico-cultural; (v) recuperação; (vi) uso especial; (vii) manejo florestal; (viii) manejo de fauna; (ix) mineração; e (x) população.
- **Plebiscito**. Em 1996, um plebiscito organizado pelo PSA revelou que a maioria dos moradores (62%) queria que as suas áreas fossem excluídas da Flona. No plebiscito realizado em 2003, a grande maioria dos moradores (95%) optou por permanecer na Flona.

### **3.2 Contribuição do Promanejo na definição e implementação da "gestão participativa"**

O Promanejo selecionou a Flona Tapajós para a implementação de seu componente IV, Apoio ao Manejo Florestal Comunitário. Essa escolha revela o papel essencial do Promanejo na concepção, coordenação e no apoio à implementação da gestão participativa da Flona. Por sua vez, a experiência conduzida pelo Promanejo na Flona Tapajós parece ter influenciado positivamente o Ibama em três aspectos.

Primeiro, na ampliação do conceito de Flonas como verdadeira área de uso múltiplo. Segundo, na construção de um sistema de gestão participativa com o envolvimento das populações residentes e ONGs com atuação na Flona por meio do Conselho Consultivo da Unidade. Essa experiência tem sido reportada ao Ibama sede (Brasília) como um dos grandes resultados da Flona Tapajós. Por último, no fortalecimento do próprio Ibama por meio da capacitação da equipe do Instituto e do aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão da Flona Tapajós.

Os fatores decisivos para o sucesso do processo de definição e implementação da Gestão Participativa da Flona Tapajós foram os seguintes: primeiro, a mudança na legislação com a entrada em vigor do Snuc permitindo a residência de populações tradicionais na Flona; segundo, o apoio decisivo do Promanejo na valorização do papel das comunidades na gestão da unidade e no apoio ao diálogo entre os atores-chave; por último, o incremento no capital social com a ampliação e consolidação da organização comunitária, STR e das ONGs com atuação na Flona.

Além disso, há mais fatores importantes que catalisaram o processo da negociação entre os comunitários (com apoio das ONGs) e o Ibama para o estabelecimento de um sistema de gestão participativa para a Flona. Primeiro, a existência do Promanejo, com um papel-chave no fortalecimento das comunidades e na realização de atividades de mediação na relação comunitários/Ibama. Segundo, a questão da gestão participativa foi beneficiada pelo arcabouço legal instituído pelo Snuc, o qual reconhece e valoriza a participação das comunidades tradicionais na gestão da Unidade.



# 4 **FNO-FLORESTA: Programa de Crédito para o Manejo Florestal na Amazônia**

O programa de crédito para o manejo florestal na Amazônia (FNO-Floresta) é administrado pelo Banco da Amazônia a partir dos recursos do Fundo Constitucional do Norte (FNO). Em 2004 o orçamento destinado para o FNO foi R\$804 milhões. Em função do seu papel potencial no apoio ao manejo florestal, o Promanejo procurou influenciar o programa de crédito no período 2000-2002. Para isso foram realizadas oficinas de trabalho, especialmente com os projetos de manejo florestal comunitário, e reuniões técnicas com o Basa. O resultado desse esforço foi a publicação de uma cartilha sobre como acessar o crédito do Basa para os projetos de manejo florestal comunitário. Entretanto, apesar desse esforço os recursos de crédito aprovados para o setor florestal representam menos de 0,5% do orçamento total do FNO. Um valor irrisório se comparado à participação do setor florestal na economia regional referente ao ano 2001: renda bruta de US\$2,5 bilhões, 15 % do PIB e 5% dos empregos formais.

A postura do Basa em relação ao setor florestal mudou significativamente com a posse do novo governo federal. A atual gestão administrativa do Banco da Amazônia, sob o comando de Mâncio Lima, estabeleceu o setor florestal como prioridade. Para tornar isso realidade, o Basa requisitou a colaboração do MMA. Por sua vez, o MMA acionou o Promanejo para conduzir essa tarefa. Em parceria com o Basa, o Promanejo liderou a constituição de um Grupo de Trabalho (GT). Os objetivos desse GT foram (i) avaliar os fatores limitantes para a implementação do programa de crédito florestal (FNO-Floresta) do Banco da Amazônia; (ii) propor alterações no FNO-Floresta incluindo modificações nos parâmetros técnicos, conceitos de garantias, procedimentos de análise; (iii) sugerir mecanismos para a divulgação do FNO-Floresta; (iv) fomentar o intercâmbio de informação técnica e econômica entre o Banco e os potenciais clientes e colaboradores, e (v) pressionar a equipe do Banco da Amazônia para catalisar a adoção do FNO-Floresta.

As principais recomendações feitas pelo GT foram incorporadas na programação do FNO-Floresta 2004. Para 2004, o orçamento disponível é R\$ 41,4 milhões - quase quatro vezes o disponível para 2002. Além disso, nesse período foram aprovados os primeiros empréstimos para o manejo florestal na Amazônia. Por outro lado, não foi incorporada a maior parte das sugestões para melhoria da atuação do Banco da Amazônia em itens como divulgação, triagem e análise dos projetos de manejo florestal.

São diferentes grupos que se podem beneficiar diretamente do Programa de Crédito:

- *Indústrias madeireiras*: há aproximadamente mil madeireiras (serrarias, laminadoras e fabricas de compensado) com potencial de obter crédito desde que resolvam as pendências de natureza fundiária.
- *Proprietários florestais*: não há uma estimativa disponível sobre este universo, mas as propriedades privadas representam 24% do território da Amazônia. Há um interesse crescente dos proprietários rurais em conduzir manejo o florestal nas suas áreas de reserva legal.
- *Comunidades tradicionais*: há cerca de 15 projetos de manejo florestal comunitário na Amazônia. Esse número pode crescer ainda mais nos próximos anos com a maior divulgação do manejo florestal e o aumento na demanda por madeira de origem comunitária, especialmente no mercado interno.
- *Pequenos produtores*: não há estimativa, mas tem havido crescimento com o surgimento e divulgação da experiência bem sucedida da Maflops, projeto de manejo com pequenos produtores liderado pelo Ipam na região de Santarém, Pará.

#### **4.1 Origem, negociação e implementação do Programa de Crédito FNO-Floresta**

##### *4.1.1. Atores envolvidos na definição e implementação do Programa de crédito FNO Floresta*

As questões abordadas pelo programa de crédito foram definidas pelo Banco da Amazônia, Ibama-Promanejo e MMA, com a colaboração do Imazon e Embrapa. Para isso, foram realizadas duas reuniões preliminares envolvendo esses atores para definir as questões centrais do FNO-Floresta, com ênfase nos obstáculos potenciais da concessão de crédito para o setor florestal. Além disso, foi discutida a importância do estabelecimento de um GT para auxiliar o Basa na definição dos procedimentos operacionais para a consecução do FNO-Floresta.

A definição das diretrizes e aspectos operacionais do programa de crédito FNO-Floresta, foi feita pelo Grupo de Trabalho ao longo de cinco meses. As instituições com maior destaque nessa fase foram Uniflor (setor privado), Embrapa e Imazon (pesquisa), Grupo de Trabalho do Manejo Florestal Comunitário, Governo do Acre e Governo do Amazonas. A implementação do FNO-Floresta é atribuição exclusiva do Banco da Amazônia.

Os madeireiros participaram do GT através de suas três associações mais representativas na Amazônia: Uniflor, que congrega 10 sindicatos madeireiros do Estado do Pará; Aimex (Associação dos Exportadores de Madeira do Pará) e PFCA (Associação dos Produtores de Madeira Certificada da Amazônia).

Os comunitários participaram através de uma "rede" - o Grupo de Trabalho do Manejo Florestal Comunitário (GTMFC) - que representou cerca de 15 instituições e a Fase. Por sua vez, as instituições de pesquisa e fomento convidadas foram Embrapa, Imazon, IFT, Ufra, mas não há representação geral desse segmento. O Ibama também participou do GT com a presença do gerente executivo do órgão em Belém. Os Governos dos Estados foram convidados, mas apenas o Acre e o Amazonas participaram do GT.

Houve diferentes interesses dos participantes do Grupo de Trabalho, a saber:

- **Madeireiros.** Os madeireiros de pequeno e médio porte (representados pela Uniflor) estavam interessados em obter crédito facilitado para as suas operações de manejo florestal.<sup>3</sup> Embora em função da crise fundiária, a maior parte das empresas madeireiras tinha pouca esperança de aprovar planos de manejo em 2003. Por outro lado, os madeireiros de grande porte, em especial, aqueles com produção voltada para as exportações, revelaram menor interesse pelo programa de crédito do FNO. Em geral, esses madeireiros estavam representados pela Aimex.
- **Comunitários.** O segmento do manejo comunitário tinha interesse na obtenção de linhas de crédito similares ao Prodex (juros de 4%) e condições diferenciadas quanto aos prazos, carências e garantias. A Fase e o GTMFC reivindicaram a criação de um programa específico de crédito para os projetos de manejo florestal comunitário, o qual seria denominado FNO-Floresta Comunitária. Essa proposta foi bem recebida pelo Basa, mas o seu detalhamento e conseqüente aprovação ainda não ocorreram.
- **Imazon.** Interesse na constituição de um GT permanente para acompanhar a execução do FNO-Floresta. O Instituto considera essencial a oferta de crédito do FNO para o setor florestal como forma de incentivo para as empresas com interesse em manejo florestal.

---

<sup>3</sup> Refere-se à exigência do Ibama adotada a partir de junho de 2003 de só aprovar projetos de manejo florestal de áreas com título definitivo. A escassez de áreas tituladas (apenas 24% das terras da Amazônia Legal) tem ocasionado uma grave crise fundiária na região. A solução para o impasse é o Projeto de Lei de Gestão de Florestas Públicas, em apreciação pelo Congresso Nacional, o qual estabelece o marco legal para a concessão de terras públicas com base em regime de manejo florestal.

- **Embrapa.** Interesse na ampliação da área manejada tendo o FNO-Floresta como um dos instrumentos econômicos principais. Interesse também em fornecer os parâmetros técnicos e econômicos para orientar a análise dos projetos do setor florestal pelo Basa.
- **Governo do Acre.** Interesse na simplificação das regras relativas aos prazos, garantias e encargos para a contratação de crédito do FNO-Floresta. Interesse na formalização do GT e na realização de reuniões periódicas de acompanhamento do FNO-Floresta.
- **Governo do Amazonas.** Interesse em tornar o crédito florestal disponível para os comunitários e pequenos madeireiros do Amazonas. Valoriza o crédito como um dos instrumentos centrais da promoção do manejo florestal.

#### 4.1.2 *Focos de discordância e consenso*

Não houve discordância significativa ou conflito entre os participantes do GT quanto aos aspectos gerais de concepção do FNO-Floresta. Porém, várias sugestões diferenciadas foram registradas no detalhamento do programa. Os Governos do Acre e Amazonas reivindicaram uma simplificação maior nas regras do programa de crédito e maior agilidade na tramitação dos projetos pelo Basa. Por sua vez, a Fase e o GTMFC enfatizaram o estabelecimento de um programa diferenciado para os comunitários com taxas de juro menores, prazos mais compatíveis, garantias apropriadas para a realidade das comunidades como, por exemplo, o fundo de aval. De fato, essas instituições propuseram regras próximas daquelas praticadas pelo Prodex, porém com a diferença de que os valores a serem contratados fossem maiores, nos padrões do FNO. De maneira complementar, o Imazon e a Embrapa reiteraram a necessidade de redução do tempo de tramitação dos pedidos de crédito dentro do Basa. Essas duas instituições e a Uniflor também chamaram a atenção para a necessidade de divulgar de forma mais pró-ativa o FNO-Floresta aos potenciais tomadores de crédito. Entre as sugestões feitas incluiu-se: "dias de campo", folders e veiculação de propaganda em rádio e televisão.

O GT foi percebido como um processo onde os diferentes atores - governo, setor privado, comunitários, ONGs, pesquisadores, etc. - negociam de forma transparente e participativa a elaboração de um amplo programa de crédito florestal. Houve uma busca crescente de consenso nas negociações. As maiores divergências ocorreram não entre os participantes, mas entre esses e o Banco da Amazônia. Essas divergências foram, sobretudo, de natureza operacional. Por exemplo, os membros do GT gostariam que o Banco da Amazônia fosse mais ágil e menos burocrático na avaliação dos pedidos de crédito. Outra reivindicação referiu-se à inclusão do "inventário florestal" como item a ser financiado.

Quatro fatores contribuíram decisivamente para um bom grau de consenso entre os membros do GT FNO-Floresta, a saber: (i) discussão com foco no crédito e nas regras do FNO-Floresta; (ii) processo de discussão dividido em etapas, com a realização de cinco reuniões distribuídas ao longo de cinco meses. Nessas reuniões cada um dos itens do FNO-Floresta foi exaustivamente debatido, sendo considerados os diferentes pontos de vista; (iii) boa capacidade de organizar a reunião com definição prévia da pauta, memória da reunião, duração adequada do encontro (em média, 3 horas) e moderação exercida para garantir a participação de todos e (iv) o GT fez uma revisão dos procedimentos do FNO-Floresta a través do manual operacional do FNO. Além disso, foram analisados os procedimentos do Basa relativos à recepção, triagem, análise e desembolso dos projetos. Essas informações mais precisas permitiram uma discussão de conteúdo e uma melhor negociação, fugindo das generalidades que muitas vezes criam a falsa ilusão de consenso.

#### *4.1.3 O grau de institucionalização*

**Programa FNO-Floresta.** Aprovação do novo programa de crédito florestal do Basa (FNO-Floresta), pelo Basa e Ministério da Integração Nacional, com dotação orçamentária para 2004 de R\$41,4 milhões. O programa aprovado contempla a grande maioria das sugestões feitas pelo GT, tais como o financiamento do inventário florestal e a inclusão da certificação e capacitação da equipe como itens financiáveis.

**GT Permanente.** Originalmente o GT foi constituído provisoriamente para definir as regras e os procedimentos operacionais do FNO-Floresta para o exercício de 2004, bem como influenciar na melhoria de seu desempenho, com maior divulgação, aumento nos contratos de empréstimos com o setor florestal, maior aprendizagem do BASA sobre a área florestal, etc. Entretanto, diversos membros do GT sugeriram que o grupo continuasse em funcionamento mesmo após a definição do FNO-Floresta. A idéia foi acatada, mas não houve a formalização do GT em caráter permanente. Em 2004, o GT se reuniu apenas uma vez, em fevereiro. Uma segunda reunião deverá ocorrer em setembro próximo.

#### *4.2 Contribuição do Promanejo na definição e implementação do Programa de Crédito FNO - Floresta*

O Promanejo constituiu um Grupo de Trabalho (GT) composto de representantes do setor privado (Aimex, PFCA, Uniflor), comunitário (Fase, GT Manejo Comunitário), instituições de pesquisa e fomento florestal (IFT, Embrapa, Imazon) e Governos dos Estados (Secretaria de Floresta do Acre e Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas).

As principais recomendações feitas pelo GT foram incorporadas na programação do FNO-Floresta 2004. Por outro lado, não foi incorporada a maior parte das sugestões

para melhorar a atuação do Banco da Amazônia em itens como divulgação, triagem e análise dos projetos de manejo florestal. Dessa maneira, o ProManejo conseguiu acelerar muito o processo de formulação do programa de crédito. Por outro, sugestões específicas para melhorar a atuação do Banco da Amazônia não foram imediatamente incorporadas porque isso requer alterações mais profundas na estrutura interna do próprio Banco, o que por sua vez demanda tempo.

Os fatores decisivos para o sucesso de definição e implementação são, primeiramente, a vontade política da nova administração do Basa em apoiar o setor florestal. O presidente do Basa, Mâncio Lima, manifestou em seu discurso de posse uma opção pela economia da floresta. Segundo, o papel do Promanejo em catalisar a formação de um GT amplo para reformar os procedimentos operacionais do programa. Por último, a dinâmica adotada pelo GT, enfatizando os detalhes do crédito, procurando sempre trazer sugestões pragmáticas, considerando a realidade dos tomadores e as regras constitucionais existentes para o FNO.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO DA AMAZÔNIA. Promanejo, PNF. **Manejo florestal comunitário: recursos para a atividade de custeio da produção florestal na Amazônia.** 2002. 16 p (cartilha).

BANCO MUNDIAL. Operations Evaluation Department. **Brazil: forest in the balance: challenges of conservation with development.** Washington D.C.: The World Bank, 2000. 195 p.

BARRETO, P.; SOUZA JÚNIOR, C. **Controle do desmatamento e da exploração madeireira na Amazônia: diagnóstico e sugestões.** MMA/IBAMA. PPG7-Promanejo. 2002. 28 p.

COMISSÃO FUNDIÁRIA. **Terra da gente: um instrumento para ajudar as comunidades da Flona Tapajós na busca de soluções para a questão fundiária.** 2003.

FARIA, A.A.C. **Uma visão da Floresta Nacional do Tapajós (PA):** Diagnóstico Rural Participativo – junho a setembro 2003. Ministério do Meio Ambiente, Ibama, Promanejo. Belterra. 2004. 99 p.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Programa Nacional de Florestas (PNF).** Brasília, 2000. 49 p.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional de Florestas . **O Governo Promovendo o Desenvolvimento Sustentável.** (pnf@mma.gov.br).2004.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. The World Bank. Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forests. **An innovative experience in international cooperation for sustainable development.** 2002. 34 p.

PADOVAN, M. da P (Coord.). **Avaliação do Manejo da Floresta Nacional do Tapajós.** Ibama/Promanejo. Belterra. 2004. 94 p.

PROGRAMA Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. **Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia (Promanejo).** Disponível em: <http://promanejo.ibama.gov.br>

PROMANEJO. **Floresta Nacional do Tapajós: Diagnóstico Rural Participativo.** Belterra. 2004. 56 p.

PROMANEJO. **Floresta Nacional do Tapajós: Levantamento de Mercado de Produtos Florestais Não-Madeireiros.** Belterra. 2003. 70 p.

PROMANEJO. **Floresta Nacional do Tapajós: Fazendo Educação Ambiental na escola.** Belterra. 2003. 36 p.

PROMANEJO. **Projeto Comunitário Apoiados na Floresta Nacional do Tapajós.** MMA/Ibama.

PROMANEJO. **Manejo Florestal Comunitário: Recursos para Atividades de Custeio da Produção Florestal na Amazônia.** Manaus. 16 p.

PROMANEJO. **Iniciativas Promissoras.** Ações de extensão e fomento florestal para a promoção do manejo e conservação da floresta amazônica.

PROMANEJO. **Relatório de Atividades. MMA-Ibama.** Programa Nacional de Florestas (PNF). Brasília, 2002. 58p.

PROMANEJO. **Relatório de Atividades. MMA-Ibama.** Programa Nacional de Florestas (PNF). Brasília, 2003. 90 p.

SILVA, O.; GONÇALVES, V.; HUMMEL, A. C.; TARIFA, R. **Floresta Nacional do Tapajós: na Amazônia, uma experiência brasileira de populações tradicionais conservando recursos naturais.** 2004.

SOARES, E. S (Org.). **Desafios, resultados, ameaças e oportunidades em uma Unidade de Conservação na Amazônia: a Floresta Nacional do Tapajós.** Ibama-Promanejo. Manaus, 2004. 160 p.

SOUZA JÚNIOR, C.; BARRETO, P. Sistema de fiscalização, licenciamento e monitoramento de propriedades rurais no Mato Grosso. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Causas e Dinâmicas do Desmatamento na Amazônia.** Brasília: MMA, 2001. 436 p.



## **LISTA DE ENTREVISTADOS**

### **Estudo de Caso: Cenaflor**

*André Freitas.* Secretário Executivo. Imaflora. Piracicaba (S.P.)

*Antônio Carlos Hummel.* Diretor. Diretoria de Florestas. Ibama. Brasília (DF.)

*Johan Zweed.* Diretor. IFT. Belém (PA)

*Mauro Armelim.* Cenaflor-Ibama. Brasília (DF.)

*Rodrigo Pereira.* Coordenador. Inam. Belém (PA)

*Paulo Amaral.* Imazon e GTMFC. Belém (PA)

*Ricardo Ludke.* Promanejo. Manaus, AM.

*Rossynara Marques.* Promanejo. Manaus (AM)

*Tasso Azevedo.* Diretor. PNF-MMA. Brasília (DF.)

### **Estudo de Caso: Gestão Participativa - Flona Tapajós**

*Adalberto Meira Filho.* Coordenador. Florestas Nacionais. Brasília (DF)

*Almiro Almeida Rodrigues.* Comunidade Maguary. Flona Tapajós. Belterra (PA)

*André Freitas.* Secretário Executivo. Imaflora. Piracicaba (S.P)

*Antônio Carlos Hummel.* Diretor. Diretoria de Florestas. Ibama. Brasília (DF.)

*Antônio José.* Coordenador "Oficinas Caboclas". Ipam. Santarém (PA)

*Arima Feitosa Rodrigues.* Comunidade Maguary. Flona Tapajós. Belterra (PA)

*Johan Zweed.* IFT. Belém (PA)

*Marcelene da Silva Costa.* Comunidade São Domingos. Flona Tapajós. Belterra (PA)

*Raimundo Costa Pedroso.* Comunidade Maguary. Flona Tapajós. Belterra, Pará.

*Raimunda Feitosa Pedroso.* Comunidade Maguary. Flona Tapajós. Belterra, Pará.

*Ricardo Ludke.* Promanejo. Manaus (AM)

*Rossynara Aguiar.* Promanejo. Manaus (AM)

*Tibério Allogio.* Projeto "Saúde e Alegria". Santarém (PA)

*Viviane Araújo Gonçalves.* Coordenadora. Componente IV Promanejo.

**Estudo de Caso: FNO Floresta**

*Antônio Carlos Hummel.* Diretor. Diretoria de Florestas. Ibama. Brasília (DF.)

*Hélio Mairata.* Professor de Economia. Ufpa.

*João Batista Bastos.* Diretor. Banco da Amazônia. Belém (PA)

*Leonardo Sobral.* Cikel. Belém (PA)

*Manoel Amaral.* Coordenador. IIEB/ GTMFC. Belém (PA)

*Paulo Amaral.* Pesquisador. Imazon/ GTMFC. Belém (PA)

*Valter Cassiano.* Técnico. Banco da Amazônia. Belém (PA)

*Wagner Kroenbauer.* Madeireiro. Uniflor. Belém (PA)

*Salo Coslovsky.* Doutorando. MIT (EUA).

*Tasso Azevedo.* MMA.

## **○ AUTOR**

### ***Adalberto Veríssimo***

Engenheiro agrônomo pela Universidade Rural da Amazônia (UFRA) e mestre em Ecologia pela Universidade da Pensilvânia (EUA). É autor de 11 livros e dezenas de artigos científicos sobre ecologia, manejo florestal, economia florestal e conservação da Amazônia. É membro do Conselho Diretor de diversas instituições como Funbio, Imaflora e do Comitê Técnico do Projeto Arpa (Projeto de Áreas Protegidas). Veríssimo é pesquisador sênior do Instituto Homem e Natureza (Imazon) onde atua desde 1990.

e-mail: [betoverissimo@uol.com.br](mailto:betoverissimo@uol.com.br)



## **SÉRIE ESTUDOS**

Os documentos reunidos na Série Estudos abordam grande diversidade de temas relacionados a fenômenos e processos envolvidos na construção de caminhos para o uso sustentável da Amazônia e da Mata Atlântica. São produzidos no âmbito do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA), a partir da experiência do Programa Piloto, bem como por colaboradores eventuais. Com a Série Estudos, o Projeto AMA pretende divulgar conhecimentos, fundamentar a elaboração de políticas públicas específicas e convidar ao debate o leitor interessado pela conservação das florestas tropicais do Brasil

### **TÍTULOS PUBLICADOS**

- 1 Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia: Lições Aprendidas no Projeto Porteger - *Sérgio Sauer*
- 2 Projetos Demonstrativos - PDA e sua Influência na Construção do Proambiente - *Paul E. Little*

