

A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FLORESTAL NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Dezembro de 2006

GREENPEACE

www.greenpeace.org.br

Descentralizar – afastar do centro, dar autonomia administrativa, praticar o descentralismo (regime político onde os órgãos administrativos tem autonomia marcante, ficando tanto quanto possível desprendidos do poder central). In: Novo Dicionário Aurélio, Ed. Nova Fronteira, 2000.

Concepção e histórico da descentralização na área ambiental

A descentralização na gestão pública brasileira não é uma novidade. Nas últimas décadas, estados e municípios se fortaleceram impulsionando uma redefinição do papel da União (governo federal) em diversos setores. Saúde e educação são bons exemplos deste processo. Apesar da existência de regras gerais estabelecidas pelo governo federal, são os estados e municípios que operacionalizam o funcionamento do serviço público nestes setores.

No Brasil, a política ambiental tomou corpo depois da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972. Pouco depois, o Brasil criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), vinculada então ao Ministério do Interior. Apesar de ser o embrião do atual Ministério do Meio Ambiente (MMA), a criação da Sema foi apenas um ato simbólico. Na época, o poder público estava mais preocupado com o desenvolvimento a qualquer custo e a integração da Amazônia por meio de obras de infraestrutura e assentamento de migrantes provenientes das regiões sul e sudeste, do que com o meio ambiente propriamente dito. As medidas ambientais de governo, por exemplo, se limitavam à agenda de comando e controle – em geral, respostas às denúncias de poluição industrial ou grandes incêndios na área rural. Em 1981, passados quase 10 anos da criação da Sema, a Lei 6938 instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), que estabeleceu os objetivos e regras da Política Nacional de Meio Ambiente (ver quadro Amparo Legal). Pela primeira vez uma lei federal considerava a conciliação entre desenvolvimento econômico, preservação ambiental e qualidade de vida. O Sisnama define competências sobre a política ambiental para União, estados e municípios e é integrado por um órgão colegiado, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Atualmente, este colegiado tem um papel fundamental na construção de normas e diretrizes ambientais, sendo composto por representantes de ministérios e entidades setoriais da administração pública federal diretamente envolvidos com a questão ambiental, assim como de órgãos ambientais estaduais e municipais, de entidades de classe e de organizações não-governamentais (ONGs).

Do ponto de vista da gestão pública, o Conama representou um grande avanço por reunir segmentos representativos dos poderes públicos em seus diferentes níveis e

delegados de instituições de sociedade civil para o exercício de funções deliberativas e consultivas da política ambiental. Mas o equivalente nos estados, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema) não funcionou na Amazônia e seu fortalecimento é urgente para o processo de descentralização da gestão florestal.

A Constituição Federal de 1988 permitiu que novas atribuições e responsabilidades da União relativas a serviços e políticas ambientais, gestão do território e dos recursos naturais passassem para o âmbito estadual e municipal. O primeiro item a ser descentralizado, na década de 90, foi o licenciamento ambiental de obras e atividades como mineração e indústrias emissoras de poluentes. As regras para definir as competências para cada caso foram estabelecidas através de leis federais, decretos presidenciais e resoluções do Conama.

Em 1985, foi criada a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema), uma sociedade civil de direito privado que representa os órgãos estaduais de meio ambiente do país. Na época, a Abema atuou politicamente no sentido de aumentar a participação dos estados na gestão de políticas ambientais, embora a preocupação com o meio ambiente nem sempre estivesse em primeiro plano. De um lado havia secretários de Meio Ambiente querendo que mais funções fossem delegadas ao estado para impulsionar o investimento com proteção ambiental. Por outro lado, havia um claro interesse – em parte político – dos estados em assumir tarefas do Ibama (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) para desburocratizar ou facilitar o licenciamento de atividades poluidoras. “O desenvolvimento de uma política ambiental mais eficiente é (...) também uma condição essencial para garantir a competitividade dos setores produtivos brasileiros no contexto globalizado”, diz a Abema, na Carta de Porto Alegre, em março 2001/. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a Abema passou a cobrar do Ministério do Meio Ambiente a real implementação do Sisnama e da efetivação do Pacto Federativo de Gestão Compartilhada – nome dado ao processo de descentralização na época.

Apesar de algum avanço na área de licenciamento ambiental, persistiam conflitos de competências, falta de compromisso dos estados em investir nos órgãos ambientais, falta de regras claras e de coordenação por parte do governo federal para a consolidação do Sisnama.

A discussão sobre gestão florestal na Amazônia, então, não havia sido sequer aprofundada e os estados pareciam confortáveis com a responsabilidade totalmente concentrada no governo federal.

Com o objetivo de consolidar o Sisnama, o MAA criou, em maio de 2001, a Comissão Técnica Tripartite Nacional composta por representantes do próprio Ministério,

da Abema e da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anama). A agenda da Comissão tem sido pautada, prioritariamente, pela regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal (ver quadro Amparo Legal) no que se refere às atribuições dos entes federados (União, estados e municípios) para a gestão ambiental. As prioridades da Comissão no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) foram:

- Estratégia para articulação e qualificação do licenciamento ambiental com ênfase nas temáticas de energia (eletricidade, petróleo e gás), carcinocultura, assentamentos de reforma agrária e saneamento;
- Desenvolvimento de um Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros Estaduais e Municipais;
- Desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA);
- Compensação Ambiental

Amparo Legal

Dois artigos da Constituição Brasileira de 1988 tratam da descentralização na área de meio ambiente. O Artigo 23 define que a proteção do meio ambiente, a preservação das florestas, da fauna e da flora e o fomento de atividades produtivas na área florestal é de responsabilidade de todos – governo federal, estados e municípios. Já o artigo 24 define que municípios e estados também podem elaborar leis e normas sobre meio ambiente, conservação da natureza e florestas em geral, desde que não sejam conflitantes com as normas federais.

Ambos os artigos respaldam o Sisnama: "...o SISNAMA foi instituído há 24 anos e representou o começo do processo de descentralização na área ambiental. Um de seus objetivos é garantir a descentralização da gestão ambiental, através do compartilhamento de funções entre os entes federados (União, Estados e Municípios)..." (MMA).

A Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284), aprovada em março de 2006 para produção florestal sustentável, alterou o artigo 19 do Código Florestal (Lei 4.471 de 1965), transferindo a competência do governo federal aos estados e municípios na área florestal.

"A exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como

de domínio privado, dependerá de prévia aprovação pelo órgão estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme” (Artigo 19 do Código Florestal).

Em setembro de 2006, foram aprovadas duas Resoluções do Conama referentes ao tema. A Resolução no 379 regulamenta o controle de produtos e subprodutos florestais, que deverá ser integrado nacionalmente e com informações padronizadas entre os estados e reforça o acesso aos dados públicos garantindo maior transparência no processo. A Resolução no 378 estabelece regras para autorizações de manejo florestal e desmatamento entre estados e governo federal.

Os passos do governo atual

Durante o primeiro mandato do governo Lula, o MMA trabalhou na descentralização da gestão florestal, mas o tema nunca foi uma prioridade do ponto de vista estratégico ou político. Ao mesmo tempo, o Ibama, braço executivo das políticas ambientais formuladas pelo Ministério, sofria pressões de alguns estados para repassar cada vez mais algumas de suas atribuições às Oemas. Os estados do Acre e Amazonas, por exemplo, assumiram parte do controle do fluxo de madeira e produtos florestais não-madeireiros através de termos de cooperação técnica assinados em 2004. O Mato Grosso, por sua vez, licenciava grandes propriedades rurais e autorizava desmatamentos desde 2000, mas nunca investiu recursos necessários para realizar tais atividades a contento. Não foi à toa que o estado foi o campeão de desmatamento até 2005 e, apesar da redução de 30% em 2006, ainda é o estado que mais desmata na Amazônia.

Mesmo com algumas iniciativas estaduais, a descentralização da gestão florestal só ganhou força após a aprovação da Lei de Gestão de Florestas Públicas, em março de 2006. A Lei 11284 transferiu integralmente a gestão das florestas para os estados, afastando qualquer responsabilidade do governo federal sobre o assunto.

A medida contraria a Constituição Federal, que estabelece a responsabilidade comum do governo federal, estados e municípios de cuidar das florestas brasileiras. A decisão de incluir a descentralização na Lei de Gestão foi tomada de última hora e sem discussão com a sociedade civil organizada, passando a impressão de que o governo federal estaria aproveitando a oportunidade para transferir toda a responsabilidade sobre as florestas públicas no Brasil para os estados. O motivo era simples: não havia sido estabelecido nenhuma exigência para que os estados assumissem definitivamente a tarefa de cuidar das florestas, tais como: estrutura

operacional, boas normas de governança, transparência administrativa e controle social, o que é particularmente grave no caso dos estados amazônicos, onde as deficiências administrativas dos órgãos ambientais são notórias e flagrantes.

A partir de maio de 2006, o Greenpeace, em conjunto com diversas ONGs e movimentos sociais, passou a exigir do governo federal a regulamentação e ordenamento do processo de descentralização. Ele deveria ocorrer em condições claras e objetivas quanto à implementação e divisão das responsabilidades entre governo federal, estados e municípios.

O governo federal voltou atrás e estabeleceu, via Conama, critérios nacionais para o controle e circulação de produtos florestais, competências no licenciamento ambiental de propriedades rurais e autorizações de desmatamento e manejo florestal. Mas outras medidas, como o estabelecimento de critérios e indicadores para o processo nos estados, ainda estão pendentes.

DESCENTRALIZAÇÃO

Nas áreas privadas

O Estado deve assumir responsabilidades nas áreas de:

1. Licenciamento
 - 1.1. ambiental de propriedades rurais
 - 1.2. de desmatamento
 - 1.3. do manejo florestal para produção de madeira ou produtos não-madeireiros
 - 1.4. plantio e corte (reflorestamentos)
2. Controle do fluxo da madeira e de produtos florestais não-madeireiros
3. Reposição florestal
4. Monitoramento e fiscalização
5. Fomento, assistência técnica e incentivos a produção florestal
6. Compensação ambiental

Nas áreas públicas

O Estado deve assumir:

7. Administração de concessões em Unidades de Conservação (Florestas Estaduais) ou áreas de florestas públicas estaduais

7.1. Planos Anuais de Outorga Florestal

7.2. Licenciamento do manejo florestal para produção de madeira

7.3. Controle do fluxo da madeira e de produtos não madeireiros

7.4. Monitoramento e fiscalização

Porque todo cuidado é pouco

Em muitos países, o meio ambiente é fator relevante para as políticas de desenvolvimento e bem-estar da população. No caso do Brasil, é fator crucial.

Nosso país ainda abriga um terço das florestas tropicais remanescentes do mundo, riquíssima em biodiversidade e responsável pela manutenção de cursos d'água, equilíbrio climático, regulação dos fluxos de vapor d'água e chuvas, seqüestro e armazenamento de carbono da atmosfera, entre outros serviços ambientais. Além

disso, a Amazônia abriga 20% da água doce disponível no mundo. Por outro lado, uma parte significativa da economia brasileira se baseia no uso destes recursos naturais como insumos à produção. Apesar de sua importância, o Brasil enfrenta grandes desafios para reverter o quadro histórico de destruição, poluição e uso irresponsável dessas riquezas – entre 60 e 80% da madeira produzida na Amazônia são ilegais e cerca de 17% da floresta já foram desmatados para dar lugar à soja ou pastos.

Na prática, a proteção do meio ambiente nunca foi prioridade do governo – federal, estadual ou municipal. Na Amazônia, alguns estados, como Acre, Amazonas e Amapá chegam a se destacar por suas boas iniciativas de conservação, fomento e incentivos à produção florestal não-destrutiva, mas ainda estão muito longe de investir o necessário para garantir o futuro da floresta.

Infelizmente, a política partidária está fortemente presente nos órgãos de meio ambiente dos estados na Amazônia. As autoridades ambientais atuam diretamen-

te para gerar apoio político da sociedade ao governador que o designou e, no caso de medidas contrárias aos interesses locais, podem gerar perda de popularidade. A criação de unidades de conservação ou fiscalizações mais freqüentes em áreas dominadas por madeireiros, fazendeiros, pecuaristas ou produtores de soja geralmente provocam campanhas contra às autoridades ambientais e repercutem diretamente no governo estadual. Estes segmentos, que se escondem sob o discurso do desenvolvimento, em geral financiam a política local, perpetuando o toma-lá-dá-cá junto aos governos estaduais.

A carência de recursos orçamentários, físicos e humanos das Oemas na Amazônia agrava o quadro de destruição da floresta põe em cheque a capacidade dos estados em realizar sua tarefa a contento: regulamentação, conservação, licenciamento, monitoramento, fiscalização e fomento de atividades florestais.

DOF: Um bom exemplo do descompasso

O processo de descentralização prevê que todos os estados assumam a responsabilidade pelo controle do fluxo de produtos e sub-produtos florestais – um importante item da gestão florestal. O problema, neste caso, é que a discussão sobre sistemas de controle de madeira é antiga e ainda não chegou a modelos eficientes. Vale lembrar que a fragilidade do sistema federal de controle é histórica, com a ocorrência de altos índices de fraudes na emissão de autorizações de exploração e no fluxo e transporte de produtos florestais. O Ibama discute o aperfeiçoamento de seu antigo sistema de controle – a ATPF (Autorização de Transporte de Produtos Florestais) – desde 1999. No entanto, só em setembro de 2006 é que conseguiu lançar um novo sistema, chamado DOF (Documento de Origem Florestal). O DOF é um sistema eletrônico cujo controle se dá através do acesso a um banco de dados. Guias de Transporte de produtos florestais são emitidas diretamente via internet da empresa ou residência do interessado. O sistema tem um grande potencial e é mais difícil de ser burlado, mas a forma como está sendo implementado pode condená-lo ao fracasso.

O governo federal está mudando o sistema de controle no meio do processo de descentralização. Os estados da Amazônia não estão preparados para assumir a operação do sistema de controle, com exceção do Mato Grosso. Estados consumidores das regiões sul e sudeste tampouco sabem como integrar seus sistemas ao do governo federal. E nenhum sistema, por mais perfeito que seja, funciona sem fiscalização de campo, checando – em tempo real – os carregamentos e pátios das empresas com as informações do banco de dados. Além disso, faltam fiscais do Ibama e nem todos foram treinados para utilizar o novo sistema na fiscalização de cargas que já apresentam o DOF atestando a origem da madeira. Se o quadro é ruim no âmbito federal, praticamente não existem fiscais das Oemas aptos a trabalhar com o tema florestal. Muitos estados reclamaram do esquema de implantação do DOF,

mas o único que oficializou sua posição contrária à entrada em vigor do novo documento foi São Paulo que alegou estar despreparado para uma boa implementação e operação do sistema (para saber mais sobre o DOF acesse:

http://www.greenpeace.org.br/amazonia/?conteudo_id=3041&sub_campanha=0.

A situação nos estados

Pode-se dizer que o estado pioneiro na descentralização da gestão florestal na Amazônia é justamente o campeão de desmatamento e queimadas, o Mato Grosso. Palco da 'Operação Curupira' da Polícia Federal e Ministério Público em 2005 e principal fornecedor de madeira nativa para o mercado brasileiro, o Mato Grosso já adotou um sistema próprio de controle do fluxo da madeira, chamado Sisflora. O sistema apresenta alguns pontos positivos, já que é eletrônico e controla tanto toras como madeira serrada. O problema é que não se pensou como os documentos e guias do Sisflora serão reconhecidos ou controlados fora das fronteiras do estado – como por um guarda rodoviário no Paraná, por exemplo. Casos como este explicitam a falha do governo federal em cumprir com sua obrigação de ordenar o comércio e transporte de madeira entre os estados.

Em 2005, uma nova Secretaria de Meio Ambiente (Sema) foi criada no Mato Grosso. Técnicos foram contratados e um comitê interdisciplinar com representação da sociedade civil foi instituído para acompanhar o processo de descentralização da gestão florestal. Segundo técnicos da Sema o orçamento atual da secretaria teria saltado de R\$ 5 milhões em 2005 para R\$ 18 milhões em 2006 e o estado dá sinais de querer reverter a fama histórica de campeão da destruição florestal. Mas ainda há muito a fazer.

O Pará demonstrou uma vontade enorme de assumir as funções do Ibama, já que mais de mil e duzentas empresas madeireiras estão ali estabelecidas e 45% da madeira produzida na Amazônia sai do estado. O atual secretário de Meio Ambiente e ex-gerente da madeireira Madenorte, localizada em Breves e envolvida em vários escândalos de produção ilegal de madeira, Raul Porto, deixou claro que a secretaria está investindo pesado para assumir toda a gestão florestal. Na prática, a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Pará (Sectam) tem dois escritórios no estado e, para a área florestal, quatro engenheiros florestais concursados e pouco mais que uma dezena de técnicos contratados como bolsistas. Desde setembro, os novos planos de manejo estão sendo protocolados na Secretaria e não mais no Ibama, conforme previa o termo de cooperação técnica assinado entre o estado e o MMA. Contudo, o controle do fluxo de produtos florestais ainda não foi assumido pelo estado pela inexistência de estrutura física, humana e orçamentária. Sem in-

vestir o que é necessário, o Pará será um bom exemplo do fracasso do processo de descentralização e da continuação da ilegalidade.

Rondônia, o terceiro estado em produção de madeira da Amazônia, também está se articulando para adotar o sistema de controle do Mato Grosso. Apesar de não ter investido tanto quanto o estado vizinho e não dar sinais de seriedade para assumir a gestão do recursos florestais, o estado está ávido para assumir tais funções. Vale lembrar que nos últimos três anos, a capital de Rondônia, Porto Velho, tem sido um dos municípios campeões de desmatamento.

No Amazonas, a impressão é que o governo local ainda está entendendo o processo. A diferença, em comparação com o Pará ou Rondônia, é que o Amazonas apresenta mais vontade política em assumir a gestão. Desde 2003, o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam) aprova planos de manejo florestal e controla o transporte e armazenamento de toras. Inicialmente, tal aprovação e controle acontecia apenas em parte do estado e, a partir de 2004, passou a valer para todo o estado. Porém, a agenda da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS), a qual o Ipaam está ligado, é muito mais centrada no fomento, extensão e assistência técnica florestal do que na agenda de comando e controle. Um bom exemplo é que não há previsão orçamentária para comprar equipamentos, abrir novos escritórios, treinar ou contratar pessoal. Por isso e pela dimensão do estado, o Ipaam necessitará de fortes investimentos na área técnica e de fiscalização se o estado quiser fazer um bom trabalho. Do contrário, o Amazonas estará a mercê do avanço do desmatamento e da exploração predatória de madeira vindo de seus vizinhos Rondônia, Mato Grosso e Pará.

A situação do Acre é muito parecida com a do Amazonas, com uma agenda de fomento e extensão muita mais fortalecida do que as atividades de fiscalização. Desde 2003, algumas funções foram assumidas pelo Instituto de Meio Ambiente do Acre (Imac). Contudo, a falta de pessoal e estrutura ainda é um problema a ser resolvido. O estado também decidiu manter em operação seu atual sistema de controle da atividade madeireira – um sinal de que não está muito confiante na estréia do DOF. É o único estado que possui duas secretarias voltadas para temas florestais: a Secretaria de Florestas (SEF) e a Secretaria de Extrativismo (SEEX).

Demanda do Greenpeace

Para o Greenpeace, o governo federal deve ordenar o processo de descentralização (ou gestão compartilhada) e interferir quando o nível de comprometimento político estadual ou municipal no trato dos problemas ambientais não for satisfatório. A descentralização deve ser gradual, monitorada e adequada para a realidade de cada estado.

O governo federal deve garantir a transparência e o acesso público às informações ambientais nos estados, bem como a existência de mecanismos de participação da sociedade civil nas tomadas de decisão no âmbito estadual.

Os governos estaduais devem mostrar capacidade para assumir a gestão florestal utilizando indicadores objetivos como: infraestrutura existente e planejada, número de técnicos e servidores, programas de treinamento, orçamento anual etc. As Oemas devem mostrar um grau de independência política e administrativa que seja favorável a boa gestão dos recursos florestais do estado. Com relação ao controle de produtos e sub-produtos florestais, é necessário que os sistemas em funcionamento incluam ferramentas que possibilitem ao consumidor final da madeira exercer seu papel no processo e exigir comprovação da origem do produto florestal. Essa é a lógica do programa Cidade Amiga da Amazônia, que hoje já está sendo implementado em 35 municípios brasileiros como São Paulo, Porto Alegre, Salvador, Manaus e Recife. As prefeituras participantes do programa passam a exigir provas da origem legal da madeira de seus fornecedores. Desta forma, quem trabalha com madeira de origem criminosa acaba excluído das compras e licitações públicas.

Qualquer que seja o sistema de controle da produção e comercialização de madeira em vigor, ele deve prever mecanismos que permitam ao consumidor final verificar a procedência do produto. Somente com transparência e um maior controle social é que será possível banir a produção ilegal de madeira na Amazônia.

O Greenpeace continuará defendendo o fortalecimento do Ibama, do Ministério do Meio Ambiente, da Polícia Federal e dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oemas), pois a conservação e preservação da floresta Amazônica dependem de governança e de instituições fortes e estruturadas para tal desafio. Descentralização para dar certo, requer investimentos e vontade política.