

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO – UFRRJ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – ICHS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE – CPDA**

**TESE**

**Políticas Públicas e Ambientalismo no Agroamazônico: um estudo de  
caso do Acre (1999-2010)**

**Sheila Maria Palza Silva**

2012



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO – UFRRJ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – ICHS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE – CPDA**

**Sheila Maria Palza Silva**

Sob a Orientação do Professor  
**Nelson Giordano Delgado**

Tese de Doutorado submetida como  
requisito parcial para aprovação do grau de  
**DOUTOR EM CIÊNCIAS SOCIAIS** no  
curso de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

Rio de Janeiro, RJ  
Setembro 2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO – UFRRJ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – ICHS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE – CPDA**

**SHEILA MARIA PALZA SILVA**

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências**  
no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, na área de concentração em  
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

**TESE APROVADA EM: 17/09/2012**

---

Nelson Giordano Delgado, Dr., CPDA/UFRRJ  
Orientador

---

Eli de Fátima Napoleão de Lima, Dra., CPDA/UFRRJ

---

Jorge Osvaldo Romano, Dr., CPDA/UFRRJ

---

Nazira Correia Camely, Dra., UFF

---

Elder Andrade de Paula, Dr., UFAC

333.715	Silva, Sheila Maria Palza.
S586p T	Políticas públicas e ambientalismo no agroamazônico: um estudo de caso do Acre (1999-2010) / Silva, Sheila Maria Palza, 2012. 329 f.
Orientador: Nelson Giordano Delgado.	
Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.	
Bibliografia: f. 310-325	
1. Desenvolvimento - Teses. 2. Antimary - Teses. 3. Políticas públicas - Teses. 4. Manejo florestal - Teses. I. Delgado, Nelson Giordano. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.	

## AGRADECIMENTOS

Desde a definição do tema e elaboração do projeto, passando pela pesquisa de campo e até a elaboração final desta tese contei com a ajuda e o apoio de diversas pessoas, dentre estas amigos e familiares. Por isso, gostaria de agradecê-los.

Primeiramente, agradeço a Deus, por me dar saúde, coragem e muita força de vontade para superar as dificuldades da vida e poder concluir mais essa etapa de minha vida acadêmica.

Agradeço ao meu orientador, pela sua dedicação, paciência e por sua apreciação crítica e construtiva nas diversas etapas de elaboração desta tese. Também pela sua amizade e confiança.

Registro também meus agradecimentos aos professores do curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, em especial ao Professor Renato Maluf, Professor Jorge Romano, Eli Lima, Fátima Portilho e aos colegas do doutorado como Angye Noya, Carla Bellas, e do Mestrado como Fernanda e Sheila Brandão pela troca de idéias e companherismo; também dirijo meus agradecimentos à Jorge Felipe e Karina Kato, meus colegas do Seminário de Pesquisa pelas discussões e sugestões para reformulação do meu projeto e ao Professor Flávio, coordenador do Seminário, pelas suas valiosas observações e sugestões.

Quero registrar também meus agradecimentos aos mestres, doutores e técnicos da Ufac, como o professor Elder Andrade de Paula pelo incentivo para ingressar no doutorado, pelas orientações e críticas ao meu trabalho; a professora do departamento de saúde, Valéria Rodrigues e professora de economia Nazira Correia Camely (que atualmente trabalha como docente da UFF), pelos favores que me prestaram logo que cheguei no Rio e pelas dicas e apoio à minha pesquisa; também ao Professor Robinson Braga (então Coordenador do Curso de Economia) pelas suas sugestões e dicas durante fases de minha pesquisa; ao Professor José Fernandes Rego, pela sua valiosa atenção e entrevista (apesar de sua agenda lotada de reuniões) e a Claudia Saldanha, sua secretária executiva, que muito gentilmente intermediou diversos contactos com agentes do governo que facilitaram minha pesquisa documental.

De forma especial agradeço de coração à nossa incansável amiga e colega de trabalho, Sandra Maria Soares, Secretária da Coordenação do Curso de Economia, por

toda sua colaboração, favores diversos e principalmente, por sua sincera amizade em todos esses anos que trabalhamos juntos.

Registro também meus sinceros agradecimentos à Marineide Maia, grande parceira nessa pesquisa, que se dispôs gentilmente a participar da pesquisa de campo na comunidade do PAE Limoeiro, cuja ajuda foi de considerável importância para a consecução de minha pesquisa. Igualmente, meus sinceros agradecimentos ao meu ex-professor e amigo, Reginaldo Castela, pela sua incansável disposição para ler meus textos (projeto e tese) sempre que eu solicitava e pelas suas valiosas críticas e sugestões.

Não posso deixar de registrar meus sinceros agradecimentos aos agroextrativistas do Projeto de Assentamento Extrativista Limoeiro que gentilmente nos atenderam e concederam entrevista, em especial ao senhor Francisco Cavalcante (Seu Chico da Cooperativa do PAE Limoeiro) que por diversas vezes me atendeu atenciosamente e me deu as primeiras informações sobre o PAE Limoeiro; e a Francisco Silva de Souza (Presidente da Associação do Limoeiro) por ter nos orientado e acompanhado até às colocações das famílias para realização das entrevistas; e a seus pais, por terem gentilmente nos acolhido em sua casa com um maravilhoso jantar após um dia intenso de trabalho de campo.

Por fim, expresso aqui minha gratidão à minha família, especialmente à minha mãe (Tereza) por ter cuidado de nossa casa durante os 4 anos em que estivemos fora e por todo incentivo; ao meu esposo Porfiro, por partilhar todas as dificuldades, despesas e alegrias durante esse período do doutorado, bem como a meu queridíssimo e aplicado filho (Igor Diore), que aceitou passivamente todas as mudanças que impusemos em sua vida, agradeço por seu carinho e compreensão.

## RESUMO

Este trabalho discute a política de desenvolvimento do Governo da Frente Popular do Acre implementada no período 1999-2010, voltada para o desenvolvimento de uma economia de base agroflorestal e orientada pelo princípio do desenvolvimento sustentável e pelos conceitos de florestania e neoextrativismo. A partir de um estudo das principais políticas federais aplicadas na Amazônia desde os anos setenta até os anos dois mil, analisa os desdobramentos dessas políticas no estado do Acre com ênfase no período 1999-2010, que corresponde ao período em que a Frente Popular do Acre assumiu o executivo acreano. Procura examinar a estratégia governamental de promover o desenvolvimento econômico e social do estado a partir do setor florestal (especialmente através do manejo florestal), ao mesmo tempo em que busca conciliar o enfrentamento do avanço do desmatamento das florestas acreanas e a manutenção do apoio às atividades econômicas tradicionais, como a pecuária, o extrativismo e a exploração madeireira. Analisa as políticas estaduais de incentivo ao manejo florestal madeireiro e à pecuária, com destaque para a experiência do Projeto de Desenvolvimento da International Tropical Timber Organization – ITTO e suas implicações econômicas e sociais para os agroextrativistas da Floresta Estadual do Antimary.

### Palavras-Chave

Políticas públicas; manejo florestal; desenvolvimento regional; Acre; meio ambiente

## ABSTRACT

This thesis discusses the government politics of the “Frente Popular” of state of Acre (Brazil) during the period 1999-2010, facing encouraged the development of an economy based agroforestry and guided by the principle of sustainable development and the florestania and neoestrativismo concepts. We rely on studies of federal policies implemented in the Amazon region since the 1970s until the 2000s. From there, we analyze the consequences of these policies in state of Acre, with emphasis on the period between 1999-2010, which correspond the first three Frente Popular governments. We seek to examine the government’s strategy in order to promote economic and social development of the state of Acre, based on the forestry sector (especially through the practice of forest management), while seeking to reconcile support for traditional economic activities such as farming, logging and resource extraction. The thesis also analyses state policies to encourage forest timber and livestock, highlighting the experience of Development Project supported by the International Tropical Timber Organization – ITTO – and its social and economic implications for agroextractivist producers of Antimary State Forest, localized in Bujari municipality, next to the state capital, Rio Branco.

Key words: public policies; forest management; regional development; Acre; environment

## **Lista de Tabelas, Mapas e Gráficos**

Tabela 1: Amazônia Legal: Evolução dos incentivos fiscais, 1963/1974.....	p.27
Tabela 2: Amazônia Legal: Evolução dos recursos do Finam - 1975/86.....	p.28
Tabela 3: Número de projetos financiados por programa do PRONAF e por Unidade Federativa – período 2000-2005.....	p.70
Tabela 4: Dinâmica do rebanho bovino nas regiões do Brasil entre 1975 e 2007.....	p.78
Tabela 5: Evolução do rebanho bovino na Amazônia Legal de 1975-2007.....	p.80
Tabela 6: Dinâmica das áreas de pastagens nos Estados da Amazônia Legal no período 1975-2006.....	p.81
Tabela 7: Cobertura vacinal contra a febre aftosa, segundo declaração do produtor, e doses de vacina aplicadas, Brasil, 1998 a 2007.....	p.93
Tabela 8: Proporção dos estados da Amazônia Legal ocupada por Unidades de Conservação (UCs e TIs) em 2010.....	p.147
Tabela 9: Estabelecimentos e efetivo bovino, total e diferença entre os Censos Agropecuários de 1996 e 2006, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – 1996/2006 .....	p.185
Tabela 10: Evolução do efetivo rebanho bovino do Acre no período 2005-2009.....	p.185
Tabela 11: Produção animal do setor agropecuário acreano (1995-2006).....	p.186
Tabela 12: População bovina vacinada no Programa Estadual de Erradicação da Febre Aftosa – 2002 a 2010.....	p.194
Tabela 13: Cobertura vegetal e floresta acessível na área de abrangência do estado do Acre.....	p.199
Tabela 14: Unidades de Conservação ambiental criadas no Acre antes e depois de 1999.....	p.206

Tabela 15: Identificação, localização, área certificada (ha) de unidades de manejo florestal no Acre.....	p.221
Tabela 16: Número de município que acessam o subsídio por Regional.....	p.222
Tabela 17: Subsídio pago para borracha/R\$ 2007 a 2010.....	p.222
Tabela 18: Identificação, localização, área certificada (ha) de unidades de manejo florestal no estado do Acre.....	p.249
Mapa1: Mapa do Acre: descrição das regionais .....	p.12
Mapa 2: Regiões dos Fundos Constitucionais.....	p.46
Mapa 3: Localização da Floresta Estadual do Antimary no mapa do Acre.....	p.256
Gráfico 1 - Valores de empréstimos do FNO para pecuária bovina na Amazônia Legal entre 2003 e outubro de 2007.....	p.49

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>1 ESTUDO DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS DO GOVERNO FEDERAL PARA A PECUÁRIA E SETOR FLORESTAL NA AMAZÔNIA NO PERÍODO 1970-1990 E A APLICAÇÃO DESTAS POLÍTICAS NO ESTADO DO ACRE .....</b>	<b>15</b>
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO, TIPOLOGIAS E PROCESSO DE FORMAÇÃO .....	16
1.2 INTERVENÇÃO FEDERAL NA AMAZÔNIA DESDE OS ANOS 1970 A 1990 E AS POLÍTICAS QUE APOIARAM A PECUÁRIA E O SETOR FLORESTAL NESSE PERÍODO .....	23
1.2.1 <i>A Política de Incentivos Fiscais</i> .....	26
1.2.2 <i>O PIN e o Proterra no I PND</i> .....	30
1.2.3 <i>O Polamazônia e os Pólos agropecuários</i> .....	35
1.2.4 <i>Programa Grande Carajás e a exploração agropecuária e florestal</i> .....	39
1.2.5 <i>O Fundo Constitucional de financiamento da região Norte (o FNO)</i> .....	44
1.2.6 <i>O PPG7 e as iniciativas de conservação e uso sustentável dos recursos florestais</i> .....	50
1.2.7 <i>O Programa Nacional de Agricultura Familiar – Pronaf</i> .....	50
1.3 OS DESDOBRAMENTOS DAS POLÍTICAS FEDERAIS NO ESTADO DO ACRE DOS ANOS 1970 AO FINAL DOS ANOS 1990.....	56
1.3.1 <i>Política estadual de atração de investimentos agropecuários para o Acre</i> .....	56
1.3.2 <i>O PIN e a integração das terras do Acre aos sulistas</i> .....	60
1.3.3 <i>Proterra e a redistribuição de recursos para a pecuária no Acre</i> .....	61
1.3.4 <i>O Poloacre e o apoio a pecuária de corte</i> .....	63
1.3.5 <i>O apoio do Fundo Constitucional do Norte ao setor florestal e a pecuária no Acre</i> .....	65
1.3.6 <i>As ações do PPG-7 no Acre</i> .....	67
1.3.7 <i>O Pronaf e os financiamentos à atividade pecuária do produtor familiar acreano.</i> .....	68
<b>2 PRINCIPAIS PROGRAMAS E AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA A ATIVIDADE PECUÁRIA E FLORESTAL NO PERÍODO 2000-2010 .....</b>	<b>73</b>
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	75
2.2 PROGRAMAS E AÇÕES FEDERAIS DE INCENTIVO À PECUÁRIA.....	84
2.2.1 <i>Políticas de crédito</i> .....	85
2.2.2 <i>Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa – PNEFA</i> .....	90
2.2.3 <i>Programa Boi Guardião</i> .....	94
2.2.4 <i>Projeto “Desenvolvimento de Sistemas Pecuários Sustentáveis em Áreas Alteradas na Amazônia</i> .....	95
2.2.5 <i>Apoio à pesquisas de inovação tecnológica para a pecuária (estudos da Embrapa)</i> .....	97
2.3 POLÍTICAS DO GOVERNO FEDERAL PARA O SETOR FLORESTAL NOS ANOS 2000 .....	99
2.3.1 <i>Processo de institucionalização da política de manejo florestal no país</i> .....	100
2.3.1.1 Os instrumentos legais e institucionais criados para enfrentar a questão do desflorestamento e a aprovação da política federal de manejo florestal sustentável .....	102
2.3.2 <i>Políticas de crédito para o setor florestal: PropFlora (Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas); Profloresta; FNO-Floresta</i> .....	132
2.3.3 <i>Programa Amazônia Sustentável (PAS)</i> .....	134
2.3.4 <i>Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA</i> .....	137
2.3.5 <i>Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia- PPCDAM (2003)</i> .....	139
2.3.6 <i>Plano Nacional de Áreas Protegidas – PNAP</i> .....	144
2.3.7 <i>Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais</i> .....	148

2.3.8 <i>O Fundo Amazônia (Decreto 6.527 de 04/08/2008)</i> .....	150
2.3.9 <i>Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade</i> .....	152
2.3.10 <i>O Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico e o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia</i> .....	153
<b>3 OS DESDOBRAMENTOS DAS POLÍTICAS FEDERAIS NO ESTADO DO ACRE SOB ADMINISTRAÇÃO DO GOVERNO DA FRENTE POPULAR NO PERÍODO 1999-2010</b> .....	<b>158</b>
3.1 A CHEGADA DOS PECUARISTAS NO ACRE NA DÉCADA DE 1970, MOVIMENTOS SOCIAIS E A CRIAÇÃO DAS RESERVAS EXTRATIVISTAS .....	159
3.1.1 <i>Breve resgate histórico: venda de terras e conflitos entre seringueiros e pecuaristas no Acre</i> .....	160
3.1.2 <i>A organização dos seringueiros, a atuação da Igreja e os primeiros sindicatos no Acre</i> .....	162
3.1.3 <i>A criação das RESEXs</i> .....	164
3.2 FINAL DOS ANOS 1990: A ENTRADA DA FRENTE POPULAR NO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO ACRE .....	169
3.2.1 <i>Desenvolvimento sustentável, florestania e neoextrativismo: a proposta política do Governo da Frente Popular do Acre</i> .....	170
3.2.2 <i>Adequação institucional</i> .....	181
3.2.3 <i>O apoio das ONGs e de organismos internacionais na política da FPA</i> .....	183
3.3 OS DESDOBRAMENTOS DAS POLÍTICAS FEDERAIS NO ACRE: PRINCIPAIS AÇÕES E POLÍTICAS DO GOVERNO DA FPA EM PROL DA PECUÁRIA ACREANA.....	183
3.3.1 <i>Principais traços da pecuária acreana</i> .....	184
3.3.2 <i>Principais ações e programas do governo da FPA para o desenvolvimento da pecuária</i> .....	190
3.4 POLÍTICAS E AÇÕES DA FRENTE POPULAR DO ACRE PARA O SETOR FLORESTAL.....	198
3.4.1 <i>Características do Setor florestal acreano</i> .....	198
3.4.1.1 O Arcabouço institucional.....	202
3.4.2 <i>Principais políticas estaduais</i> .....	203
3.4.2.1 Política Estadual de Gestão de Florestas Públicas .....	204
3.4.2.2 O Programa de Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE) do Acre em 1999 .....	207
3.4.2.3 Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento do Estado do Acre (PPCD-AC) .....	209
3.4.2.4 Política de Valorização do Ativo Ambiental Florestal .....	214
3.4.2.5 Programa Acreano de Incentivo à Produção Florestal e Agroflorestal Familiar.....	218
3.4.2.6 Programa de Apoio ao Desenvolvimento das Cadeias Produtivas estratégicas .....	220
3.4.2.7 Programa de Desenvolvimento Sustentável do Acre (PDS).....	226
3.4.2.8 Programa Pró-Florestania.....	230
3.4.2.9 Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre - Proacre. .....	232
3.4.2.10 Programa Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Acre – PIDS .....	235
3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	239
<b>4 EXPERIÊNCIAS DE MANEJO FLORESTAL MADEIREIRO NO ACRE E O CASO DA FLORESTA ESTADUAL DO ANTIMARY</b> .....	<b>243</b>
4.1 A POLÍTICA DE MANEJO FLORESTAL COMUNITÁRIO .....	243
4.2 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO MANEJO FLORESTAL DA ITTO NA FLORESTA ESTADUAL DO ANTIMARY (FEA) .....	252
4.2.1 <i>Criação, localização, administração da FEA</i> .....	253
4.2.2 <i>Características da floresta</i> .....	258
4.2.3 <i>População residente na FEA (condições socioeconômicas)</i> .....	259
4.2.4 <i>O Plano de manejo</i> .....	261
4.2.5 <i>A repercussão da experiência do manejo florestal na mídia nacional e internacional</i> .....	268
4.3 A PESQUISA DE CAMPO NO PAE LIMOEIRO .....	270
4.3.1 <i>Metodologia e Amostra</i> .....	271
4.3.2 <i>Material de coleta de dados</i> .....	272

4.3.3 <i>Procedimentos da pesquisa de campo</i> .....	272
4.3.4 <i>Hipóteses</i> .....	273
4.4 RESULTADOS E ANÁLISE DA PESQUISA .....	274
4.4.1 <i>A formação histórica da comunidade do PAE Limoeiro</i> .....	274
4.4.2 <i>Questões socioeconómicas</i> .....	276
4.4.3 <i>A participação das famílias no manejo florestal</i> .....	277
4.4.4 <i>As implicações na renda</i> .....	280
4.4.5 <i>As implicações do manejo sobre os recursos naturais da floresta</i> .....	283
4.4.6 <i>Relações sociais e organização social</i> .....	286
4.4.7 <i>Condições de vida das famílias após a venda das árvores</i> .....	291
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>295</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>310</b>
<b>APÊNDICE 1</b> .....	<b>326</b>
<b>APÊNDICE 2</b> .....	<b>327</b>

## INTRODUÇÃO

Após as turbulências das duas guerras mundiais a questão do desenvolvimento regional passa a ser central para os governos dos países capitalistas. Nesse momento ganha destaque não somente a questão do desenvolvimento econômico em geral e a reconstrução da Europa e do Japão como também a desigualdade dentro e entre os países. Ao mesmo tempo, diversos estudos sobre desenvolvimento regional ganharam força e serviram de base para muitas experiências com propósitos de desenvolvimento na Europa. Na América Latina, em especial no Brasil, a primeira interpretação teórica moderna sobre as desigualdades regionais que teve considerável repercussão política surgiu na década de 1950, com Celso Furtado. Assim, em 1958, o mesmo destacava o problema das disparidades regionais, confrontando as condições de renda do Nordeste e do Centro-Sul do país. A tônica das políticas regionais realizadas no país durante a década de 1960 consistia em fazer frente aos efeitos concentradores das políticas macroeconômicas e setoriais nos diferentes espaços do país.

Dos anos cinquenta até os anos setenta do século XX foram implementados programas de desenvolvimento regional em âmbito nacional para reverter as tendências demográficas, econômicas e sociais indesejadas. Nesse período, a Amazônia foi alvo de diversas políticas que buscavam promover sua ocupação econômica e demográfica, protegê-la de invasores estrangeiros, além de desenvolvê-la. Nos anos oitenta, essa região passa por um longo período de escassez de políticas públicas de caráter desenvolvimentista, situação que se alterou somente nos final da referida década, com a aprovação da nova Constituição brasileira em 1988. Nesse momento, atendendo às pressões oriundas da sociedade civil da Amazônia, alguns dispositivos institucionais foram aprovados com vistas ao desenvolvimento da Amazônia e de outras regiões empobrecidas do país. Dentre esses dispositivos, destaca-se o Artigo 159, inciso I, alínea “c” que criou os Fundos Constitucionais contemplando três regiões do país: Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Nos anos noventa em diante, verifica-se a adoção de um conjunto de políticas econômicas de cunho neoliberal e dá-se início a um amplo processo de abertura financeira e comercial, bem como a reformulação do papel do Estado na economia, o qual passa a perder sua capacidade de coordenação na produção de bens e serviços através das privatizações e desnacionalização. Assim, como consequência do funcionamento de uma nova ordem econômica em nível global, o país passa a seguir os princípios dessa nova ordem internacional, substituindo o nacional-desenvolvimentismo por uma estratégia liberalizante e internacionalizante, consubstanciada com o Plano Real e o primeiro governo FHC. Nesse período, a questão regional passa a ser considerada de forma diferente e a questão da equidade passa a ser substituída pela da eficiência.

Em termos de efeitos regionais, verifica-se uma inflexão do processo de integração regional a partir dos anos noventa, sendo enfraquecido o processo de integração do mercado nacional na medida em que se passa a fazer uma escolha mais seletiva da localização das atividades mais dinâmicas considerando o aspecto setorial e espacial. Com isso, as regiões em que o capitalismo teria menor grau de intensidade, com baixo nível de infraestrutura, ausência de economia de escala e de bases logísticas mínimas estariam alijadas da concorrência pelos investimentos industriais de ponta, destruindo a ideia disseminada de que a periferia mundial seria beneficiada pela competitividade e modernidade do neoliberalismo.

Na Amazônia esse período é marcado pela implementação de algumas políticas, visando ampliar a oferta de produtos e atender os anseios e as necessidades da demanda nacional e internacional de produtos e matérias-primas requeridos pelo processo de globalização. Nesse contexto, alguns estados amazônicos passaram a experimentar mudanças na forma de gestão, bem como uma maior intervenção de organismos internacionais e ONGs nacionais e internacionais, tendo em conta o quadro de desregulamentação, liberalização e de menor participação do Estado nessas unidades federativas.

Dentre os estados amazônicos que passaram a experimentar essas mudanças, está o estado Acre, que a partir de 1999 teve seu executivo assumido por uma coligação de partidos que conformou a Frente Popular do Acre, comanda pelo Partido dos Trabalhadores (cuja gestão se estendeu por mais dois governos consecutivos, até o ano de 2010). Beneficiando-se da onda ambientalista dos anos noventa, sua proposta consistia na promoção do desenvolvimento econômico e social a partir do setor florestal

acreano, ou seja, explorar os recursos naturais da floresta dentro dos princípios de sustentabilidade adotando formas de produção sustentáveis, dentre as quais se destaca o manejo florestal madeireiro.

É importante ressaltar que com o fim do ciclo da borracha o Acre passou a sobreviver com um alto grau de subsídios federais, os quais eram concedidos conforme os interesses políticos conjunturais, num círculo vicioso que se manteve por muito tempo. Na verdade, as precárias condições econômicas do estado aliada à sua localização (distante dos grandes centros do país) sempre beneficiaram as estruturas de comercialização em detrimento das estruturas de produção local gerando a subvalorização dos recursos ambientais acreanos que fazem parte do processo produtivo, ocorrendo sempre uma degradação, tendo em conta a falta de interesses de se investir no Acre.

Nas últimas décadas, a luta dos povos da Amazônia, inclusive do Acre, alimentou e foi alimentada pela consciência mundial sobre a importância do meio ambiente. A Amazônia forneceu e recebeu novas idéias sobre o uso dos recursos naturais e ampliou o alcance prático dos novos conceitos de desenvolvimento, especialmente a noção de “desenvolvimento sustentável”, que se consagrou nos anos oitenta, com a publicação do Relatório Brundtland (em 1987) sobre as condições do meio ambiente no mundo. Tais idéias, aliadas à experiência regional, forneceram ao governo do Acre um paradigma para a elaboração de um projeto de desenvolvimento que incorporasse essa preocupação ambiental bem como um conceito central: o de sustentabilidade (política, cultural, social e econômica), ou seja, a sustentabilidade das instituições, da cultura do seu povo e da sua economia florestal, baseando-se nas suas vantagens comparativas com relação à outras áreas da Amazônia e do Brasil.

Conforme segundo Plano de Governo da Frente Popular do Acre- FPA (2003-2006), “esse projeto de desenvolvimento do Acre foi elaborado com o interesse primordial de inverter a lógica de desenvolvimento dominante nas últimas décadas”. Salienta ainda que a estratégia central consistia na transformação da base produtiva do estado do Acre em sistemas de produção sustentáveis de acordo com a vocação e a capacidade de suporte dos recursos a serem utilizados como indicado no Zoneamento econômico ecológico do estado (ACRE, 2002). Assim, partindo de um discurso ambiental e tendo a floresta como seu mais importante recurso, o Governo da FPA passou a considerar o setor florestal como a base econômica para o desenvolvimento do Acre. Apoiando-se em estudos deste setor, que apontam que a indústria agroflorestal

(que inclui a extração de madeira, a produção de árvores e a indústria madeireira) como atividade fundamental para o crescimento da economia nacional, o governo do Acre adotou como o objetivo estratégico situar o estado do Acre no mercado nacional e internacional de produtos e serviços florestais, buscando modernizar e diversificar sua economia de forma torná-la competitiva. (ACRE, 2002).

No tocante ao setor florestal, o Governo estadual elegeu como produtos extrativistas prioritários a madeira, a borracha e a castanha, bem como outros vinte produtos madeireiros. Desses produtos, por questões econômicas e sociais, a madeira passou a ser prioridade no plano governamental, haja vista os sérios problemas de desmatamento que o estado do Acre já vinha enfrentando nas últimas décadas, evidenciando a necessidade de adotar um plano de exploração madeireira, a partir de bases sustentáveis, de forma que garantisse a viabilidade econômica sem o comprometimento do ativo ambiental. Em vista disso, a incorporação de uma proposta de manejo florestal dentro da política de desenvolvimento agroflorestal do Acre passou a ser vista como uma alternativa plausível e necessária nessa nova forma de gestão que tem como base para todas as suas decisões governamentais o desenvolvimento sustentável.

Desta feita, conforme exposto no Plano de governo estadual (2003-2006), ao assumir o executivo acreano em 1999, uma das primeiras medidas da FPA foi fortalecer institucionalmente o setor florestal, quando então foram criadas diversas instituições de apoio ao setor, a Secretaria Executiva de Floresta e Extrativismo - SEF a qual estabeleceu o Programa de Desenvolvimento de Cadeias Produtivas Florestais com o fim de promover a dinamização e crescimento do setor florestal. Também, buscou superar as principais dificuldades encontradas em cada etapa da cadeia produtiva (produção, distribuição, beneficiamento e industrialização) e criou alguns programas para aumentar a competitividade e sustentabilidade do setor florestal e estimular o desenvolvimento de novos empreendimentos (ACRE, 2002).

Conforme ressaltado no referido Plano, nunca existiram políticas públicas no estado do Acre dirigidas exclusivamente ao extrativismo tradicional, e as populações da floresta sempre foram ignoradas, o que contribuiu para elevar o conjunto de demandas reprimidas existente nesse meio florestal. Além disso, que essa demanda também era grande entre outro grupo de usuários de floresta: os madeireiros, figura esta que, segundo consta no Plano, sempre foi tratada com muita indiferença e preconceito. Desta feita, para enfrentar tal situação, o Governo decidiu estabelecer em seu plano de ação

uma agenda de ações de curto prazo para ajudar a superar problemas imediatos enfrentados tanto por seringueiros quanto por madeireiros. Dentre essas ações destaca-se a implementação de uma política florestal para o Acre, com a instituição de uma lei florestal própria, a criação do Plano Estadual de Florestas; o apoio e incentivo a todas as iniciativas de manejo florestal existentes no estado; a criação do Projeto de Manejo Sustentável do Mogno em escala comercial, cujo projeto reúne as maiores autoridades mundiais em manejo florestal para pesquisar e desenvolver tecnologia de aproveitamento racional de mogno; a criação de um Centro de Treinamento Florestal para capacitação de mão-de-obra das empresas madeireiras em manejo florestal, etc. (ACRE, 2002).

Embora o setor florestal fosse apontado nos planos governamentais da FPA como o setor prioritário para alcançar a estratégia de desenvolvimento em bases sustentáveis, a política de desenvolvimento da FPA contemplava também a atividade pecuária. Esta atividade foi introduzida no estado por volta dos anos 1970, apresentando um crescimento considerável nas últimas décadas, cujo rebanho bovino apresentou um crescimento além da média regional e nacional nos anos 2000. Todavia, assim como em toda a Amazônia, a pecuária é apontada como a principal responsável pelos problemas de desmatamento e de degradação do solo no estado. Mas, segundo explicitado no citado Plano de governo da FPA (2003-2006), esse governo procurou combinar o apoio necessário ao desenvolvimento do setor agropecuário com a necessidade de reduzir a degradação do solo e o desmatamento.

Enfim, desde o primeiro governo da FPA tinha-se como propósito desenvolver a economia acreana tendo como base os recursos da floresta. Todavia, embora o setor florestal figurasse como um setor importante no plano governamental (o “carro chefe” da política governamental), a pecuária continuou figurando nos planos governamentais como uma atividade preponderante para a economia do estado. Ou seja, o governo procurou inseri-la dentro de uma discussão de sustentabilidade configurando-se no propósito de desenvolver uma pecuária sustentável na qual se consideraria questões sobre desmatamento, degradação do solo, produtividade nas discussões sobre o crescimento do rebanho.

Tendo em conta essas questões, o objetivo central da presente tese é analisar a política de desenvolvimento agroflorestal do governo da Frente Popular do estado do Acre desenvolvida no período 1999-2010, notadamente a estratégia de promover o desenvolvimento econômico e social com base no setor florestal. Dado o crescente

avanço da pecuária na Amazônia ao longo de todo o período considerado neste estudo, também busca analisar como o Governo da Frente Popular conciliou a dinâmica de crescimento da pecuária do Acre (principalmente no tocante ao problema do desmatamento) com sua proposta de desenvolver uma economia com base no setor florestal.

Considerando que a política de desenvolvimento da FPA enfatiza não somente o desenvolvimento econômico e social a partir de uma base florestal, bem como visava apoiar e incentivar todas as iniciativas de manejo florestal existentes no estado, considerou-se relevante para os propósitos desta pesquisa analisar o caso Floresta Estadual do Antimary, lócus da primeira experiência de manejo florestal madeireiro naquela área de conservação, especificamente na comunidade do Limoeiro em 2003 (hoje Projeto de Assentamento Extrativista Limoeiro), como parte das atividades do Projeto de Manejo Sustentável de Uso Múltiplo financiado pela ONG intitulada International Tropical Timber Organization – ITTO (com sede no Japão) em parceria com o governo estadual. A importância desse estudo está no fato dessa Floresta representar uma área técnico-demonstrativa sobre a prática de manejo florestal, como também uma experiência piloto no processo de concessão florestal para a extração madeireira num regime de manejo florestal sustentável, considerando o uso múltiplo da floresta e os aspectos ambientais e sócio-econômicos e que vem funcionando até hoje.

Em vista disso, o trabalho seguiu dois caminhos: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo para levantamento de dados empíricos da realidade estudada (manejo florestal no Acre). A pesquisa bibliográfica sobre as políticas federais para a Amazônia se deu com base no estudo da literatura tradicional que abordam o processo de ocupação da Amazônia e em trabalhos científicos de dissertação de mestrado e teses de doutorado que tenham como objeto o estudo dessas políticas de desenvolvimento regional. Para obtenção de informações específicas sobre as políticas do governo estadual (inclusive sobre o Projeto de manejo florestal da ITTO), fez-se uma pesquisa documental junto aos principais órgãos públicos do governo estadual e federal tais como: Fundação de Tecnologia do Acre-Funtac, Secretaria Executiva da Floresta – SEF, Embrapa/Acre, Secretaria de Planejamento do Acre-Seplan, Secretaria do Meio Ambiente - Sema, Ibama, Instituto de defesa animal e florestal –Idaf, Secretaria de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar – Seaprof e Secretaria de Agricultura e pecuária do Estado – SEAP, cujo trabalho foi complementado com a realização de entrevistas com alguns técnicos e representantes do governo estadual que tiveram

participação no trabalho de elaboração e implementação das políticas do governo da FPA no período 1999-2010.

A pesquisa de campo junto às famílias do PAE Limoeiro foi realizada em julho de 2011 e teve como propósito maior verificar as principais implicações decorrentes da prática do manejo florestal para aquela comunidade de forma a verificar em que medida as implicações e as dificuldades para a realização dessa prática se difere das demais experiências de manejo madeireiro ocorridas em outras áreas de âmbito estadual e regional.

Partiu-se da hipótese de que o governo estadual da Frente Popular, embora tivesse apresentado o setor florestal como o “carro chefe” de sua proposta de desenvolvimento para o estado, por motivos econômicos e políticos optou por não romper com os setores tradicionais da produção acreana (pecuária e extrativismo) e buscou encontrar uma forma de conciliar o desenvolvimento dessas atividades com o propósito de desenvolver uma economia na qual as questões de proteção e uso sustentável dos recursos florestais fossem consideradas primordiais.

Em outras palavras, defende-se a idéia de que embora o setor florestal tenha sido considerado de forma proeminente nos planos de governo da FPA, a pecuária (a exemplo de governos anteriores) continuou sendo beneficiada por políticas estaduais, uma vez que essa atividade confere relevante importância econômica para o estado, além do que constitui uma das atividades do agronegócio de maior retorno econômico para o país, responsável por consideráveis saldos positivos na Balança Comercial. Isso levou o governo a optar por essa prática de tentar conciliar o avanço da pecuária na Amazônia (tendo em vista as políticas de incentivo do governo federal) com seu propósito de desenvolver uma economia com base no setor florestal.

Outra idéia defendida neste trabalho é a de que as noções de neoextrativismo, florestania e o conceito de desenvolvimento sustentável apesar de figurarem nos discursos políticos e nos planos governamentais como elementos importantes na formulação e discussão das políticas estaduais da FPA, todavia, na prática verifica-se que essas noções, embora tão defendidas nos planos de governo da FPA, na prática não se constata sua concretização, uma vez que os resultados apontam para um distanciamento dos propósitos defendidos no âmbito da noção do neoextrativismo, da florestania e até mesmo no que se refere ao princípio do desenvolvimento sustentável, a exemplo da experiência da política de manejo madeireiro junto às famílias do PAE Limoeiro na Floresta Estadual do Antimary.

A tese está estruturada em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo contém uma breve discussão conceitual sobre o que são políticas públicas em seguida apresenta um estudo dos diferentes instrumentos de intervenção federal que foram implementados na Amazônia desde os anos 1970 até o final dos anos 1990, com ênfase naqueles programas que incentivaram a introdução da pecuária na Amazônia. Buscou-se neste capítulo apresentar um panorama geral das políticas públicas implementadas na Amazônia<sup>1</sup>Legal entre os anos de 1970 e 1990, especificamente aquelas que direta ou indiretamente contemplaram os setores produtivos da pecuária e do setor florestal daquela região no referido período. E destacar o contexto político-econômico prevalecente no país de forma a se compreender os reais motivos e propósitos que nortearam a elaboração dessas políticas.

O estudo das políticas partiu dos anos setenta por ter sido a década em que ocorreram de forma mais intensa as ações do Governo federal com o objetivo de implantar a atividade pecuária na Amazônia, conforme as diretrizes definidas no Plano de Desenvolvimento da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), objetivos estes que já figuravam na política de incentivos fiscais na Amazônia implementada nos anos sessenta (conforme se verá mais adiante). Numa segunda seção deste capítulo, estudou-se os desdobramentos desses programas no Acre no período considerado (1970-1990), ressaltando as políticas criadas em nível estadual com o propósito de apoiar a implantação da pecuária no Acre em substituição ao extrativismo e algumas ações em prol do setor florestal.

O segundo capítulo discutiu as principais ações e programas federais que apoiaram o desenvolvimento da pecuária e do setor florestal no país, desde o ano 2000 até 2010. O capítulo iniciou com um breve estudo do surgimento e desenvolvimento da pecuária na Amazônia e discute os principais programas federais que contribuíram para a expansão da atividade pecuária ao longo dos anos 2000. Abordou também os programas federais de apoio ao desenvolvimento do setor florestal no país ao longo do período 2000-2010, iniciando-se com um estudo da construção de um aparato legal e institucional, com vistas a efetuar o controle da exploração das florestas brasileiras e

---

<sup>1</sup>Quando nos referimos a Amazônia brasileira, é importante distinguir entre a porção do bioma localizada dentro das fronteiras do país (48% da superfície do país) e a Amazônia Legal, a região geopolítica criada por razões administrativas, que abrange 61% da área total do país, incluindo os seguintes estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Roraima, Rondônia, Tocantins e parte do estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44° de longitude oeste). Neste estudo, o termo “Amazônia” está sendo utilizado nessa segunda acepção.

institucionalizar a política de manejo florestal no país. Estuda os fatores que tem dificultado o manejo florestal em diferentes partes da Amazônia e os problemas para se alcançar a certificação dos produtos florestais. O capítulo contém também um estudo das principais políticas federais para o setor florestal, onde se discute inicialmente as políticas de crédito instituídas no citado período e os programas de apoio ao setor florestal, com vistas à proteção das florestas, o controle do desmatamento e ao desenvolvimento do manejo florestal no país.

O terceiro capítulo tratou dos desdobramentos das políticas federais para o setor da pecuária e florestal no estado do Acre tendo como marco a entrada da Frente Popular no Executivo acreano, em 1999 até o ano de 2010 (considerando três governos consecutivos da FPA). O objetivo foi analisar as políticas estaduais desenvolvidas pelo governo da FPA para o setor agropecuário e setor florestal tendo em conta a aplicação dos princípios de sustentabilidade, de florestania e de neoextrativismo. Antes da discussão sobre as referidas políticas, foram destacados os antecedentes históricos à entrada da FPA no governo do Acre, os principais acontecimentos que serviram de base para a elaboração de um plano de governo que defende a proteção da floresta e a criação de uma economia pautada no desenvolvimento do setor florestal. A parte central do capítulo consiste numa análise de um rol de programas e ações que foram implementados pelo governo da FPA com o propósito de apoiar o desenvolvimento da atividade pecuária e florestal em nível estadual.

O quarto capítulo apresentou uma análise dos principais projetos de manejo florestal madeireiro que foram implementados no estado do Acre ao longo dos três governos consecutivos da FPA (1999-2010), destacando os principais problemas enfrentados para a implementação dos projetos de manejo em diferentes localidades do estado (e em que medida assemelham-se aos problemas verificados em outros estados da Amazônia), as modalidades de manejo que vêm se destacando no estado, bem como o número de projetos que já conseguiram a certificação ambiental.

Numa segunda seção do capítulo quatro efetuou-se uma análise da experiência de manejo florestal madeireiro realizado na Floresta Estadual do Antimary – FEA em 2003, em cumprimento ao contrato firmado entre a International Tropical Timber (ITTO) e o governo do estado do Acre em 1988 (Projeto de Desenvolvimento 24/88). Para isso, fez-se inicialmente uma breve caracterização dos aspectos econômicos e sociais da comunidade que vive no interior da Floresta Estadual do Antimary e em

seguida, discutiu-se os resultados do estudo empírico realizado na comunidade do PAE Limoeiro, lugar escolhido pela ITTO e o governo estadual para a implementação da referida experiência de manejo madeireiro.

Com base nos resultados da pesquisa de campo realizada em julho de 2011 no PAE Limoeiro (*lócus* de realização do manejo madeireiro) destacou-se as implicações dessa política de manejo florestal para as famílias do PAE Limoeiro, a forma de participação das famílias no processo de manejo, as mudanças ocorridas na vida dessas famílias em termos de melhoria na renda, nas condições materiais e sociais, de organização social; bem como os problemas causados pelo manejo ao meio ambiente que afetaram e/ou ainda afetam as famílias, as dificuldades para receber o valor das árvores vendidas (atrasos, valor subestimado) e a atual situação econômica e social em que vivem aquelas famílias na FEA.

Para justificar o presente estudo, deve-se esclarecer que diversos estudos (como de Oliveira, 2006) analisaram a história econômica do Acre desde sua formação e reconhecimento como unidade federativa do Brasil, os quais enfocam os anos setenta, com a implantação da pecuária na Amazônia e as políticas de desenvolvimento implementadas ao longo de algumas décadas na região. Todavia, esses trabalhos consideram contextos econômicos e políticos diferentes do quadro vigente atual bem como daquele que passou a prevalecer a partir de meados da década de 1990, quando o governo brasileiro passa a seguir os ditames da onda neoliberal que assola todo o país naquela década. Desta feita, torna-se mister fazer um estudo sobre as políticas de desenvolvimento mais recentes implementadas pelo governo do estado do Acre, com foco naqueles setores de maior impacto dessas políticas, focalizando um momento mais recente do contexto nacional em relação aos estudos já existentes, considerando o inicio do governo FHC até o ano 2010, na gestão do Governo Lula.

A relevância deste estudo está no fato de poder acrescentar conhecimento acadêmico sobre as questões políticas e econômicas do Acre, notadamente sobre governos mais recentes e a própria literatura específica da economia e história do estado. Também, torna-se relevante pelo fato da existência de um reduzido número de trabalhos científicos que abordam a questão da política de desenvolvimento de governos acreanos que contemplam a última década do século XX e início do século XXI. Além do que, as conclusões e recomendações deste estudo poderão ser utilizadas para subsidiar o planejamento e elaboração de novas políticas em nível estadual e municipal.

Como o objeto de pesquisa da presente tese são as políticas do estado do Acre, considera-se importante fazer uma breve apresentação das principais características do estado do Acre em termos de localização, formação histórica e alguns aspectos econômicos e sociais desse estado da federação.

Até o início do século XX o Acre era um território pertencente à Bolívia. Depois de diversos conflitos entre brasileiros e bolivianos, devido à riqueza gerada pelo comércio da borracha o Brasil adquiriu o território do Acre, mediante assinatura do Tratado de Petrópolis em 1903. Por esse Tratado, o Brasil recebeu a posse definitiva da região que hoje constitui o estado do Acre em troca de áreas do Mato Grosso, do pagamento de 2 milhões de libras esterlinas e do compromisso de construir a estrada de ferro Madeira-Mamoré. Na região de fronteira com o Peru também houve controvérsias quanto aos limites territoriais. Em setembro de 1903, os peruanos foram expulsos das áreas ocupadas, sendo resolvido o impasse territorial em 8 de setembro de 1909, tendo como representante nas negociações o Barão do Rio Branco, então Ministro das Relações Exteriores. A partir de 1934 o território do Acre passou a eleger representantes para o Congresso Nacional. E no dia 15 de janeiro de 1962, na vigência do governo presidencial de João Goulart, foi sancionada a Lei que eleva o território do Acre à categoria de Estado brasileiro. (COSTA, 1998)

O Estado do Acre tem 164.221,36 km<sup>2</sup>, o que representa 4% da Amazônia brasileira e 1,79% do território nacional e ocupa o 12º lugar em extensão entre os Estados brasileiros. As divisas com unidades da federação medem 853 km, divididos ao norte com o estado do Amazonas e a leste com o estado de Rondônia. As divisas internacionais são com a República da Bolívia, ao sul e a leste; e a sul e oeste com a República do Peru, totalizando 2.183 km de linha de fronteiras. A BR 317 promove a ligação viária com o Peru, com a Bolívia e com o estado do Amazonas. (ACRE, 2002).

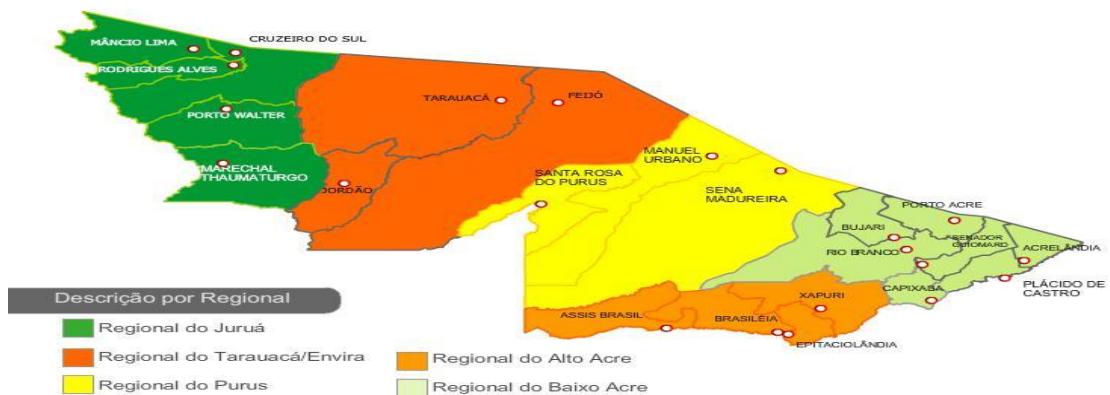
O Acre tem seu território dividido em duas mesorregiões: Vale do Acre e Vale do Juruá. A primeira é composta por três regionais que englobam catorze municípios, a saber:

- a) Regional Purus: Manoel Urbano, Santa Rosa do Purus e Sena Madureira.
- b) Regional Baixo Acre: Acrelândia, Bujari, Capixaba, Plácido de Castro, Porto Acre Senador Guiomard e, a capital, Rio Branco.
- c) Regional Alto Acre: Assis Brasil, Brasiléia, Epitaciolândia e Xapuri.

A mesorregião do Vale do Juruá é composta por duas regionais (Juruá e Tarauacá-Envira) que englobam 8 municípios a saber:

- Regional Juruá: Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter e Rodrigues Alves.
- Regional Tarauacá-Envira: Feijó, Jordão e Tarauacá. (ACRE EM NÚMEROS, 2011).

Mapa 1 – Mapa do Acre: descrição das regionais



Fonte: ACRE EM NÚMEROS (2011, p. 15)

A população do Acre é um dos estados menos povoados do país, com população estimada em 733.559 habitantes (IBGE, 2010) e tem como capital a cidade de Rio Branco, onde vivem 336.038 habitantes (ou seja, 45,8% da população total do estado). Aproximadamente 72,56% da população acreana vivem na zona urbana, conforme informações publicadas em Acre em Números (2011).

Conforme dados do IBGE (1996-2007), atualmente a área alterada do estado do Acre incluindo desmatamento e outras formas de antropização é de 1.600.000 ha, o que corresponde aproximadamente a 12% da sua superfície. Embora se afirme que o Acre possui o maior de cobertura vegetal dentre os estados amazônicos, é preciso notar que muito da parte preservada está sendo alterada pelo corte seletivo de madeira.

Segundo dados do Zoneamento Econômico-Ecológico do Acre, dos 16.422.136 hectares do estado, 9,99% estão ocupados por assentamentos de reforma agrária, 31,10% por Unidades de Conservação, 14,55% por terras indígenas, 2,5% por terras em discriminação e sob apreciação judicial (3,01% terras públicas não destinadas, 1,27%

por terras dominicais estaduais (lotes titulados e a titular), 30,95% por terra de domínio particular e 6,62% por áreas a serem discriminadas. As principais áreas desmatadas estão concentradas nas margens das rodovias federais BR-364 e BR-317 e da rodovia estadual AC-40. No período 1994-1995 foi registrada a maior área (120 mil ha) quando se desmatou duas vezes mais do que as médias anuais anteriores, ocorrendo conflitos resultantes de projetos de colonização e do avanço da pecuária e das madeireiras.

Pesquisas apontam que a flora acreana detém um grande potencial econômico e que sua biodiversidade abriga essências de grande valor madeireiro, oleaginosas, resinífero, aromatizante, corante, frutífero e medicinal (Site do IBGE).<sup>2</sup>

A economia do Acre baseia-se principalmente na exploração madeireira, no extrativismo da borracha e da castanha e na atividade pecuária; esta última tipicamente extensiva, com capacidade suficiente para abastecer o mercado interno e exportar, além de apresentar um crescimento em taxas acima da média regional. Estima-se que menos de 2,5 mil famílias se dediquem exclusivamente à extração da borracha.

Dentre os principais produtos do Acre exportados estão a madeira serrada (que representa 24,75% do volume total das exportações), couros bovinos (22,27%), madeira compensada (16,9%) e castanha-do-brasil (14,22%) (ACRE EM NÚMEROS, 2011). O Valor adicionado total em 2008 foi de R\$ 5.952 (valor em R\$ milhão), do qual aproximadamente 18% foi oriundo do setor Agropecuário (incluindo agricultura, silvicultura e exploração florestal, pecuária e pesca); 13% da Indústria e 69% do setor de Serviços. (ACRE EM NÚMEROS, 2011). Com base no mesmo estudo, destaca-se que o valor das exportações do Acre no ano 2000 foi de US\$ 3.827.000,00 (preço FOB) e de importação, US\$ 3.636.000,00. Já em 2010, o total exportado atingiu a soma de US\$ 20.734.000,00 e de US\$ 2.957.000,00 de importação. Os produtos exportados e de significativa participação na Balança Comercial do estado são: madeiras compensadas folheadas, outras madeiras compensadas/cortadas, castanha-do-brasil fresca ou seca com casca, ladrilhos de cerâmica e vidrados e madeira de cedro cerrada em folhas. Em 2010 esses produtos tiveram uma participação de, aproximadamente, 74% no total exportado para outros países.

O PIB do Estado do Acre é da ordem de R\$ 8. 477,00 bilhões (equivalente a 0,21% do PIB nacional), ocupando o 25º lugar no ranking nacional e o PIB per capita corresponde a R\$11.567,00, conforme informações de IBGE- Contas Regionais do

---

<sup>2</sup> <http://www.ibge.gov.br/home/presidencial/noticias/noticia>, acesso em março de 2011.

Brasil - 2010. Além disso, o Acre detém um dos mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano do país (0,751), conforme dados do PNUD (2010); um elevado índice de mortalidade infantil ( 29,8 por 100 nascimento), graves problemas de saneamento básico, de infraestrutura e de educação (taxa de analfabetismo na faixa de idade de 7 a 14 anos é de 7,9% e de 16,5% na faixa etária de 15 e mais).

O estado do Acre apresenta alto grau de concentração fundiária, fato que tem se intensificado na primeira década do século XXI. Conforme Teixeira (2011), em 2010, 583 grandes propriedades (áreas superior a mil hectares) detinham 6,2 milhões de hectares, enquanto 23.500 minifúndios e pequenas propriedades (áreas com menos de 1 módulo fiscal, o que equivale entre 50 a 100 hectares) totalizavam apenas 1,4 milhões de hectares (DOSSIÊ ACRE, 2012).

## **1 ESTUDO DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS DO GOVERNO FEDERAL PARA A PECUÁRIA E SETOR FLORESTAL NA AMAZÔNIA NO PERÍODO 1970-1990 E A APLICAÇÃO DESTAS POLÍTICAS NO ESTADO DO ACRE**

Este capítulo visa apresentar e discutir as políticas federais que foram implementadas na Amazônia Legal entre os anos de 1970 e 1990, especificamente aquelas que direta ou indiretamente contemplaram os setores produtivos da pecuária e do setor florestal daquela região no referido período (considerando de forma específica a atividade de exploração da madeira). Pretende-se também considerar o contexto político-econômico prevalecente no país em que essas políticas foram elaboradas e implementadas na Amazônia de forma a se compreender os reais motivos e propósitos que nortearam a elaboração dessas políticas.

Primeiramente, merece esclarecer que o motivo de se estudar as políticas federais a partir dos anos 1970 deve-se ao fato de que é a partir da referida década que se verifica de forma mais intensa as ações do Governo federal com vistas a implantar a atividade pecuária na Amazônia, conforme as diretrizes definidas no Plano de Desenvolvimento da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), propósitos estes que já figuravam desde os anos 1960, através da política de incentivos fiscais na Amazônia (conforme se verá mais adiante). O mesmo se pode dizer com relação às ações federais de apoio ao setor florestal, principalmente aquelas que vão se dar em cumprimento dos acordos firmados no âmbito das negociações internacionais voltados aos problemas de ordem mundial, especificamente as mudanças climáticas e de aquecimento global.

Como sintetiza Rego (1992), até a década de 1970 a principal atividade econômica do Estado do Acre era o extrativismo. E é somente após essa década que vários programas federais passaram a ser implantados na região (como o PIN, Proterra, Polamazônia, o PDA, entre outros), quando então deu-se o processo de expansão da

fronteira agropecuária na Amazônia, ao mesmo tempo em que os governos locais desenvolviam um processo de transferências de terras na região.

Antes de se iniciar o estudo das políticas públicas para a Amazônia a partir dos anos setenta, considera-se importante efetuar uma breve discussão conceitual sobre políticas públicas, bem como compreender como são elaboradas, que elementos são considerados em sua análise, as tipologias existentes, dentre outros aspectos relevantes.

### **1.1 Políticas públicas: conceito, tipologias e processo de formação**

Nas últimas décadas tem se elevado os estudos e debates sobre políticas públicas no país, bem como tem avançado as discussões sobre as instituições, as regras e modelos de decisão dessas políticas e sobre a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas. Conforme alguns estudiosos do tema como Souza (2006), Gelinski e Seibel (2008), alguns fatores contribuíram para que essa área de estudo ganhasse importância nas últimas décadas, dentre os quais se destacam: a adoção de políticas restritivas de gasto (principalmente por parte dos países em desenvolvimento); o fato das novas visões sobre o papel dos governos ter substituído as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto; e em virtude da maioria dos países (principalmente da América Latina) não ter conseguido realizar ainda coalizões políticas capazes de promover desenvolvimento econômico e também realizar inclusão social.

Conforme Frey (2000) esse tema não é novo e os primeiros estudos sobre políticas públicas surgiram nos Estados Unidos no início dos anos cinqüenta, constituindo uma vertente de pesquisa da ciência política sob o rótulo de “policy science”. E, segundo o mesmo, na Europa, particularmente na Alemanha, essa temática ganhou força a partir do início dos anos setenta. Segundo Secchi (2010), em nível mundial, as contribuições teóricas para a análise de políticas começaram a surgir nas três primeiras décadas do século XX. E, corroborando com a informação de Frey (2000), ressalta que foi somente em 1951 que se estabeleceu um marco da área disciplinar de estudos de políticas públicas, ano em que se deu a publicação de dois livros fundamentais nessa área: o livro de David B. Truman, intitulado *The governmental process* e o de Daniel Lerner, juntamente com Harold D. Lasswell, *The policy sciences*. Segundo o mesmo, o primeiro fez um estudo pioneiro sobre grupos de interesses, onde estudou as técnicas utilizadas pelos atores sociais para influenciar os processos de políticas públicas nos diferentes níveis de poder e no corpo burocrático da

administração pública. Já no livro de Lerner e Lasswell, ganhou destaque o capítulo *The policy orientation*, escrito por Lasswell, onde o autor delimita esse campo de conhecimento multidisciplinar e discute o crescente interesse de pesquisadores no tocante à formulação de políticas públicas bem como sobre seus impactos na sociedade.

Fazendo uma analogia entre o organismo político e organismo humano, Lasswell explica que, da mesma forma que a medicina tem o propósito de ajudar nos problemas do organismo humano, as *policy sciences* tem como objetivo auxiliar no tratamento e no diagnóstico de problemas públicos e seus fundamentos estão nas ciências políticas, na sociologia e na economia. E acrescenta que as *policy sciences* recebem contribuições de outras ciências, tais como: a administração pública, a engenharia, a teoria da organização, a psicologia social e o direito. É importante registrar que Lasswell, juntamente com H. Simon, C. Lindblom e D. Easton são considerados os “pais” fundadores da área de políticas públicas (SOUZA, 2006).

Já no Brasil, informa Frey (2000), estudos sobre políticas públicas foram realizados só recentemente, contudo, esses estudos vem se dando de forma muito esporádica, e comumente se limita a enfatizar ou efetuar a análise das estruturas e instituições ou somente a apresentar uma caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. Uma informação mais precisa sobre o surgimento dos estudos de políticas públicas no Brasil nos é dada por Gelinski e Seibe (2008), que afirmam que foi somente no final da década de 1980 que esse tema passou a ganhar impulso em âmbito nacional, e surgiram “numa época em que estudos sobre a redemocratização do país e as novas formas de gestão do orçamento público – presentes na reforma constitucional de 1988 – viriam à tona.” (p.1).

Mas, dando prosseguimento a discussão referente a políticas públicas, é mister salientar a necessidade de se compreender os conceitos envolvidos nessa temática. Sobre isso, observa Secchi (2010), não é fácil para alguns países de língua latina distinguir alguns termos das ciências políticas. Ou seja, na língua portuguesa, por exemplo, o termo “política” assume 2 conotações diferentes, enquanto na comunidade epistêmica da língua inglesa esse termo pode ser representado por *politics* e *policy*. O primeiro termo, define a atividade humana com o fim de se obter e manter os recursos necessários para o exercício do poder. Já o segundo, tem a ver com o sentido mais concreto da palavra e expressa as orientações para a decisão e ação. Portanto, explica Secchi (2010) o termo política pública (*public policy*), tem vinculação com esse segundo sentido da palavra “política”, na medida em que se refere ao conteúdo

concreto, ao conteúdo simbólico de decisões políticas, bem como ao processo de construção e atuação dessas decisões políticas.

Frey (2000) também contribui com essa discussão conceitual, destacando três dimensões da política presente na literatura sobre *policy analysis* e seus conceitos. E diz que cada conceito está ligado às três abordagens da ciência política: *Polity*, refere-se à ordem do sistema político, ao conteúdo da política; *Politics* são processos políticos de caráter conflituoso; *Policy*, refere-se à configuração dos programas políticos. Por fim, ressalta que essas dimensões da política, ora dependentes ora independentes, são entrelaçadas e se influenciam mutuamente e que são definições importantes para o entendimento de como é o processo político.

No tocante a discussão conceitual sobre o que vem a ser uma política pública, o referido autor afirma que não há uma definição consensual na literatura especializada. E define política pública como sendo uma diretriz, uma orientação que se elabora no sentido de guiar a atividade ou a passividade de alguém ou para se equacionar um problema público, e diz que a criação de uma política pública se justifica pelo tratamento ou resolução de uma situação problemática que é percebida como relevante pela coletividade.

Souza ( 2006), também defende a tese da não existência de um conceito ou uma definição única para políticas públicas, na verdade, para a mesma não só não existe uma única definição como também não existe a melhor definição sobre o que seja política pública. Mas salienta que a mais conhecida definição é a de Lasswell (que introduziu a expressão *policy analysis* na teoria política, em 1936), em que o mesmo afirma que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. ( p.5). Já Easton (1953) refere-se a uma política pública como sendo um conjunto de decisões nas quais incluem o processo de alocação de valores. Em suas palavras: “A policy, in other words wheter for a society, for a narrow association or for any other group, consist of a web of decisions and actions that allocates values.” (p. 130). Wildasky (1979), por sua vez defini política pública como sendo um processo de tomada de decisão e inclui também o resultado desse processo, como diz o mesmo: “policy is a process as well a product. It is used to refer to a process of decision –making and also to the product of that process”. E a seu ver “Policy is perverting our priorities, and policy should serve the public interest (p.387).

Analizando outras definições de políticas públicas, é possível perceber que em geral as definições dão ênfase a questão de poder. Tal como a definição formulada por Di Giovanni (2009), o qual define uma política pública como sendo uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, forma esta que resulta de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, na qual se inclui também as relações sociais travadas no campo da economia. O referido autor procura deixar claro que uma política pública não é simplesmente uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática, vai além disso. Na definição dada por Bobbio (1993 p.954) a idéia de poder também está presente, conforme se verifica nesta definição: “política, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está ligada estreitamente ao conceito de poder.”

Gelinski e Seibel (2008), por sua vez não destacam em suas definições a idéia de poder, mas dão importância ao papel do Governo perante a sociedade ao definirem política pública como sendo a ação exercida pelo governo no sentido de sanar algumas demandas da sociedade, em suas palavras: “são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas” (p.2).

Souza (2006) afirma que, em geral, as definições de políticas públicas assumem uma visão holística do tema e defendem que indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses comuns são fatores muito importantes nessa análise. A seu ver, uma política pública pode ser definida de forma resumida como sendo o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Para essa autora, o momento de formulação das políticas públicas é, na verdade, uma etapa em que os “governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (p.7). E que as políticas públicas tem a capacidade de repercutirem na economia e nas sociedades, portanto, qualquer teoria da política pública precisa explicar como se dá as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Da mesma forma que existem diferentes definições de políticas públicas, Gelinski e Seibel (2008), salientam que existem diferentes tipologias das mesmas, tais como: políticas sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial), dentre outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária). Mas, é importante ressaltar que foi

Theodor Lowi (1964; 1972) quem desenvolveu a mais conhecida tipologia sobre políticas públicas, as quais foram assim definidas de forma resumida por Souza (2006):

- 1) políticas distributivas, são decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo;
- 2) políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse;
- 3) políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento;
- 4) políticas constitutivas ou estruturadoras, que ditam as regras do jogo, uma vez que definem as condições em que se aplicarão as políticas distributivas, redistributivas ou as regulatórias.

Em Teixeira (2002) é possível encontrar outra tipologia de políticas criadas a partir de diferentes critérios de classificação. Assim, quanto à natureza ou grau da intervenção as políticas podem ser estruturais (aqueles que afetam relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc.), conjunturais ou emergenciais (aqueles que são elaboradas simplesmente para atender uma situação temporária, imediata). Já quanto à abrangência dos possíveis benefícios, o mesmo classifica as políticas em: universais, segmentais (aqueles que abrangem um segmento da população, caracterizado por um fator determinado), fragmentadas (aqueles que contemplam somente alguns grupos sociais dentro de cada segmento).

Para Ibarra et al. (2002), não se pode deixar de considerar a importância de se conhecer as diferentes definições e tipologias de políticas públicas existentes, mas chamam atenção para a necessidade de se conhecer as dimensões analíticas da teoria de políticas públicas como forma de se compreender o processo de formulação das políticas públicas. Por isso, afirma que é imprescindível considerar as seguintes dimensões:

- a) a dimensão simbólica ou conceitual: é um processo em que se explicita as demandas, em que são elaborados os discursos, tendo como base um conjunto de valores, crenças, marcos cognitivos, para a elaboração de uma agenda política;
- b) a dimensão substantiva: correspondente a uma fase de formulação de políticas e de tomada de decisões, na qual são negociados os conteúdos e as opções de fundo;

c) a dimensão operativa: a qual se refere ao processo de implementação da política. É nessa fase que se dá a operacionalização dos programas e projetos.

Frey (2000) ao considerar que as políticas podem sofrer modificações no processo de elaboração e implementação, vai mais além dessa classificação dada por Ibarra et al., apresentando uma análise do ciclo político em cinco fases, conforme segue:

- (1) percepção e definição de problemas;
- (2) agenda setting;
- (3) elaboração de programas e decisão;
- (4) implementação de políticas;
- (5) a avaliação de políticas e as correções que se fizerem necessárias.

Segundo o Relatório de progresso econômico e social da América Latina publicado pelo BID em 2007, a expressão “processo de formulação de políticas” engloba todo o processo de discussão, aprovação e implementação das políticas públicas. E, salienta que nos sistemas democráticos tais como os da América Latina, todos esses processos desenvolvem-se num cenário político onde atuam distintos atores políticos ou jogadores (conforme jargão da Teoria dos Jogos), dentre os quais estão atores estais oficiais e políticos profissionais (como por exemplo: presidentes, líderes de partidos, legisladores, juízes, governadores, etc.) assim como grupos privados, sindicatos, meios de comunicação e outros membros da sociedade civil. Esses atores interagem em arenas as quais podem ser formais (como o Legislativo ou o ministério) ou informais (como a rua). A avaliação que se faz nesse Relatório sobre os processos de formulação de políticas públicas é de que são muito complexos, pelo fato de envolverem uma multiplicidade de atores, os quais tem diferentes graus de poder, diferentes horizontes temporais e diferentes incentivos; além do que, esses processos envolvem uma variedade de cenários e uma grande diversidade de regras de jogo que podem ter repercussão sobre a atuação dos atores.

Enfim, segundo o referido Relatório, para uma melhor compreensão desses processos de formulação de políticas públicas não se pode atentar somente para algumas características institucionais, é preciso analisar a estrutura institucional dentro de uma abordagem sistêmica. E essas estruturas econômicas e sociais geram diferentes configurações de atores, conforme o país e a época. Configurações estas de atores econômicos e sociais que vão influenciar não somente na elaboração de políticas como também a criação de instituições. Não se pode perder de vista que “O processo de

formulação de políticas é um jogo dinâmico entre os atores que interagem naquilo que pode ser chamado de arenas.” (p.26)

Em suma, o estudo de políticas públicas em nível mundial surge nas três primeiras décadas do século passado, mas nos Estados Unidos, surge nos anos cinqüenta, e na Europa, somente na década de setenta do século XX. E tem-se como marco da área disciplinar de estudos de políticas públicas, os livros de David B. Truman, intitulado *The governmental process* e o de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell, *The policy science*, publicados em 1951. No tocante à definição de políticas públicas, verifica-se que não há uma definição única e nem uma melhor de todas, na verdade a maioria das definições apresenta pelo menos um aspecto comum, que é destacar o papel do Estado; e as diferenças entre as definições na verdade refletem as diferentes correntes teóricas que os autores estão vinculados. Também, verifica-se que existem diferentes tipologias de políticas públicas, uma vez que são elaboradas a partir de diferentes critérios de classificação considerados importantes pra cada autor. Conclui-se, por fim que o estudo da formulação de políticas públicas não é uma tarefa simples, pois exige que se tenha conhecimento das dimensões que o processo de formulação de políticas públicas incorpora, ou seja, é preciso conhecer as dimensões simbólicas, substantivas e operativas, ou que em outras palavras, é preciso reconhecer a importância de cada uma das fases do processo de geração de políticas, desde a fase de discussão, passando pela fase de formulação, até chegar na fase de implementação das políticas. Levando sempre em consideração que nesse processo de formulação de políticas públicas participam diferentes atores com diferentes horizontes temporais e diferentes incentivos; e que é um processo que envolve um visível jogo de interesses, disputas de poder, uma variedade de cenários, o que amplia ainda mais a complexidade do processo.

Tendo em conta esse conjunto de formulações referentes ao conceito, e ao processo de elaboração e implementação de políticas públicas, passa-se a discutir as políticas públicas elaboradas na instância federal para os estados da Amazônica, buscando integrá-los ao processo de desenvolvimento econômico e social do país a partir dos anos setenta até os anos noventa. O objetivo é mostrar um quadro de políticas públicas que direta ou indiretamente propiciaram o desenvolvimento do setor pecuário no país ou apoiaram o setor florestal ao longo desses vinte anos.

## 1.2 Intervenção federal na Amazônia desde os anos 1970 a 1990 e as políticas que apoiaram a pecuária e o setor florestal nesse período

O processo de ocupação da Amazônia vem de longas datas e remonta o período colonial. Por muito tempo sua ocupação se deu de acordo com os ciclos extrativistas, que determinavam os fluxos migratórios para aquela região. Somente no final do século XIX, com a exploração econômica da seringueira, árvore nativa da região, é que essa região passou a ser considerada nos planos governamentais do Estado brasileiro, tendo em vista a produção em grande escala da borracha, o que resultava numa significativa contribuição para o saldo da Balança comercial do país naquela época. A partir de 1911, devido a entrada no mercado da produção asiática no mercado mundial, tem-se a decadência dos seringais nativos da Amazônia, e então a região passa a viver uma longa crise em sua economia e, até a década de 1950 foram muito modestas as ações federais para essa região. (Miranda Neto, 1986).

Mas, conforme descreve Marques (2005), isso começa a mudar e se intensificar a partir da década de 1960 e principalmente, com a entrada dos governos militares no poder. Segundo o mesmo, nos anos pós-64 continua a perspectiva de integração da região Norte ao mercado nacional e internacional e as políticas públicas criadas naquela época visavam tão somente integrar a Amazônia ao restante do país e ao mercado internacional a partir dos grandes eixos rodoviários, tais como: a Transamazônica- BR 230; a Cuiabá-Santarém-Br163 e a Manaus-Porto Velho- BR 396. Assim, diz o referido autor, com essas políticas de integração se concluiria os trabalhos de construção dos grandes eixos de norte a sul e de leste a oeste. Certamente essa infraestrutura foi eficaz no avanço da fronteira agrícola e econômica da região.

Para Bolle, W.; Castro, Edna; Vejmelka (2010), essa expansão de fronteira via grandes eixos rodoviários é visto como um interesse econômico evidente do Estado sobre aquele território, no sentido de abrir novas fronteiras. E também evidencia que “os mitos e as matrizes ideológicos do colonialismo antigo ainda perduram e que esse colonialismo é atualizado para legitimar a conquista de extensos territórios por grupos hegemônicos”(p.10). Ou seja, para a mesma, os grandes eixos rodoviários expressam concretamente a expansão da fronteira, considerando desde os eixos rodoviários criados ao longo dos anos sessenta (como a Belém-Brasília) e dos anos setenta (como a Transamazônica, a Cuiabá-Santarém, a Manaus-Porto Velho) até projetos mais recentes como a construção do corredor de exportação para o Pacífico. Salienta que é nesses

lugares onde se verificam altas taxas de desmatamento, ligados ao avanço da pecuária extensiva, de grande propriedade e do agronegócio.

Na mesma linha de argumentação, Palza (1998) afirma que diversos fatores vão contribuir para que haja uma reorientação das ações do Estado para com a Amazônia. Dentre esses fatores ganha destaque a questão da ideologia da “segurança nacional” defendida pelos militares, além, é claro, de alguns fatores de ordem econômica e política, na medida em que a Amazônia passa a ser vista como uma nova fronteira a ser explorada pelo capital.

Conforme Carvalho (1987) registra-se nos anos setenta do século XX uma mudança fundamental no processo de ocupação da Amazônia, pois é quando a Amazônia deixa de ser a “região problema” do país e passa a ser considerada uma região de “fronteira de recursos” a ser explorada livremente pelo capital. Como acrescenta Marques (2007), esse período de intervenção federal na Amazônia se caracteriza como um período em que a região passa a ser vista como produtora de produtos naturais, voltados para o mercado internacional (principalmente minerais, localizados na parte oriental da Amazônia). É o momento em que se dá a tentativa de inserção da Amazônia no desenvolvimento capitalista brasileiro. Para isso, o governo federal formula um projeto para essa região, porém, destaca que esse projeto, é, antes de tudo, voltado para o capital e, em muitos aspectos, mais conservador que a chamada modernização conservadora nacional. Além disso, ressalta que as decisões importantes sobre o desenvolvimento regional foram tomadas fora da região, através de uma tripla associação, Estado brasileiro, grande capital privado nacional e capital multinacional. E que essas decisões foram feitas sem consultar seus atores sociais e até mesmo, a Sudam e a burguesia regional foram deslocadas do centro de decisões sobre a Amazônia, ficando à margem do mesmo. Becker (1990) acrescenta que, a própria crise do petróleo em 1974 forçou o Governo brasileiro a alterar sua geopolítica nacional, transformando a Amazônia num grande fronteira de recursos exportáveis (com a implantação de grandes projetos minerais e hidrelétricos).

Em síntese, o Governo federal, seguindo uma ideologia de integração, buscava nos anos 1970 incorporar as regiões do país à dinâmica do desenvolvimento regional. Vale lembrar que esse período corresponde a gestão do Governo Médici (1969-1974), para o qual, uma vez que se tivesse retomado o crescimento industrial no Centro-Sul, deveria-se consolidar a integração econômica das regiões economicamente atrasadas (como o Nordeste) e as regiões novas de fronteiras (como a Amazônia e o Centro-

Oeste). O objetivo era multiplicar as oportunidades de investimento e alargar no tempo a fase cíclica de crescimento acelerado porque passava a economia naquele momento (período do milagre econômico)<sup>3</sup>. Desta feita, inicia-se um processo de ocupação da Amazônia baseado em empresas agropecuárias e projetos de colonização.

Como explicam Cardoso & Müller (1997), naquela década o governo militar passou a ver o “problema da integração” como um problema central. Essa mudança de visão aconteceu após uma viagem do então Presidente Emílio G. Médici ao sertão nordestino em 1970 com vistas a conhecer de perto os efeitos danosos causados pela histórica seca ocorrida naquele ano. Analisando a situação que via diante de si, o então Presidente concluiu que a política de integração da Amazônia seria a solução para aquele estado calamitoso, processo esse que se daria efetivamente através da migração do “excedente populacional” do Nordeste para a Amazônia. Para dar suporte a essa transferência e alocação desse excedente populacional o referido Governo criou um aparato institucional e financeiro na Amazônia, tais como órgãos e secretarias federais instalados naquela região, bem como criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e os Programas o PIN e o PROTERRA (CARDOSO; MÜLLER, 1997).

Mas, como acrescenta Hall (1991) essa preocupação com a ocupação humana da Amazônia (seu povoamento) se justificava também pela necessidade de se promover o alargamento da fronteira econômica do país e garantir a soberania nacional sobre a mesma (via ocupação humana), haja vista o interesse estrangeiro em ocupar aquele espaço vazio. (daí o slogan “integrar para não entregar”).

Enfim, é esse contexto de aplicação de políticas federais, ora de ocupação para exploração, ora sob a justificativa de integração à economia nacional e promoção de desenvolvimento na Amazônia, que se discutirá, como os principais Programas federais que foram implementados na região, a partir dos anos 1970 até nos anos 1990, que direta ou indiretamente facilitaram ou incentivaram a atividade pecuária bem como os programas que paralelamente contemplaram o setor florestal.

---

<sup>3</sup> Foi um período em que o Brasil experimentou um excepcional crescimento econômico ocorrido durante a vigência do regime militar, o que se verificou entre 1969 e 1973, no governo Médici. Nesse período áureo do desenvolvimento brasileiro em que, paradoxalmente, houve aumento da concentração de renda e da pobreza, instaurou-se um pensamento ufanista de “Brasil potência”. Ver SIMONSEN, M. H. & CAMPOS, R. O. (1974). *A Nova Economia Brasileira*. José Olympio, Rio de Janeiro; também ver HERMANN, J. (2005). Reforma, endividamento externo e o ‘milagre’ econômico (1964/1973). In GIAMBIAGI, F. and VILLELA, A. and BARROS de CASTRO, L. and HERMANN, J. (orgs.), *Economia Brasileira Contemporânea*. Campus, Rio de Janeiro.

### 1.2.1 A Política de Incentivos Fiscais

Considerando o presente estudo de políticas que apoiaram a pecuária a partir dos anos setenta, vale salientar que essa atividade já vinha sendo defendida na região mesmo nos anos sessenta através da política de incentivos fiscais promovida pelo Governo Federal através da Sudam. Com base em Hall (1991) pode-se afirmar que naquela década, a criação de gado já vinha sendo destacada como a atividade mais rentável na Amazônia. Para embasar essa afirmação, destaca o discurso do presidente do BASA em 1969, em que o mesmo afirmava que a criação de gado tinha todas as condições necessárias para ser transformada em um setor dinâmico da economia do Norte. Embora tenha sido lançada como instrumento de promoção do desenvolvimento regional nos anos sessenta (no âmbito da Operação Amazônia, em 1966), essa política sofreu várias modificações que só foram regulamentadas na década de 1970.

De forma mais detalhada, essa política de crédito fiscal, foi formulada como mecanismo de atração de investidores para a Amazônia no início nos anos sessenta, através da Lei nº 4.216 de 06.05.1963. “Com a criação da Sudam<sup>4</sup>, na segunda metade dos anos sessenta, essa política foi reformulada passando a reger-se pela Lei 5.174 de 26.10. 1966. Em 1969 o sistema de incentivos fiscais sofre nova modificação (Decreto Lei nº 756 de 11.08.1969). Mas tarde, verifica-se a aprovação do Decreto nº 67.527 de 11.11.1970 que regulamentou o Decreto nº 756/1969, mantendo o dispositivo fundamental da lei 5.174/66 que permitia às pessoas jurídicas registradas no país deduzir do total de imposto devido e seus adicionais não restituíveis até 50% para investimentos em projetos agrícolas, pecuários, industriais e de serviços básicos, desde que localizados na Amazônia Legal e aprovados pela Sudam” (PALZA, 1998, p.16).

Contudo, conforme essa legislação aprovada nos anos 1970, os depósitos não aplicados no prazo de 2 anos ficariam retidos no Banco da Amazônia S.A. (Basa) para constituir o Fundo de Investimentos Privados da Amazônia (Fidam). Além disso, devido a fortes críticas ao sistema de isenção fiscal, o governo federal efetuou nessa mesma década uma ampla modificação na estrutura vigente. Uma dessas modificações foi a criação do Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam), criado em substituição ao

---

<sup>4</sup> A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam foi criada em 1966, no Governo Castelo Branco, em substituição à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) que havia sido criada no Governo Vargas para promover o desenvolvimento da produção agropecuária e a integração da Região à economia nacional.

Finam (Decreto nº 1.376, de 12/12/1974)<sup>5</sup>. Este Fundo passou a ser, a partir daí, o fiel depositário dos recursos provenientes das parcelas dedutíveis do imposto de renda de pessoas jurídicas para aplicação na região Amazônica, o que deveria ser operacionalizado pelo BASA sob a forma de subscrição de ações e de participação societária em empresa que eram consideradas aptas a receber incentivos fiscais pela Sudam.

Em síntese, foi com base no tripé constituído pela Sudam, Basa e Fidam que o governo federal buscou desenvolver as políticas do Governo Federal com vistas à ocupação da Amazônia e a parte preponderante dessa estratégia foi o incentivo à implantação de grandes empresas agropecuárias na região.

Nabuco (2007) apresenta dados sobre o montante de recursos públicos que foram concedidos a título de incentivos fiscais para as empresas na Amazônia desde o ano 1963 até 1974 quando vigorou este mecanismo governamental. Em termos de volume total verifica-se que foi concedido cerca de US\$ 707.679 mil e que essas concessões foram crescentes até 1970, se reduzindo nos anos seguintes.

Tabela 1: Amazônia Legal: Evolução dos incentivos fiscais 1963/74 (Valores em US\$ **mil**)

Anos	Total
1963	3.372
1964	5.427
1965	13.623
1966	35.380
1967	60.030
1968	78.267
1969	102.252
1970	125.868
1971	90.591
1972	69.308
1973	76.987
1974	104.369
Total	765.481

Fonte: Anuário Econômico-Fiscal, apud NABUCO (2007, p.70)

O mecanismo de incentivo fiscal para a Amazônia vigorou até o ano de 1974, tendo sido captado no período de 1968/74 cerca de US\$ 765.481 mil conforme mostra a Tabela 2.

<sup>5</sup> Através desse Decreto, foram criados não somente o Finan, mas também, o Fundo de Investimento do Nordeste - Finor e o Fundo de Investimentos Setoriais (o Fiset), destinado ao setor pesqueiro, turismo e de reflorestamento. Conforme Lei disponível na página na internet do Ministério da Integração Nacional, disponível em <<http://www.integracao.gov.br>>, acesso em 15 de março de 2011.

Tabela 2: Amazônia Legal: Evolução dos recursos do Finam - 1975/86  
(em US\$ mil)

Anos	Recursos 34/18
1975	101.803
1976	80.645
1977	101.597
1978	120.037
1979	117.545
1980	111.812
1981	141.300
1982	175.712
1983	95.482
1984	71.814
1985	69.795
1986	196.071
Total	1.383.623

Fonte: Anuário Econômico-Fiscal, apud NABUCO (2007: p.70)

E, conforme afirma a citada autora, a partir de 1975, com a criação do Finam, “o processo de captação de recursos foi agilizado, buscando-se eliminar as cobranças de altas taxas de captação de recursos.” (p.6). A tabela 2 mostra que no período 1975-1986 foram alocados cerca de US\$ 1.38 milhões desse incentivo fiscal na Amazônia.

Segundo Gasquez e Yokomizo (1985), até 1985 haviam sido financiados 950 projetos, e dentre estes, 631 eram agropecuários. E que de uma amostra de 90 projetos implantados, apenas três projetos eram rentáveis, evidenciando com isso, que a grande maioria dos projetos eram mantidos apenas para poderem usufruir dos incentivos fiscais do FIDAM.

Estudos realizados ainda na década de setenta, como os de Mahar (1978) e Ianni (1979), concluíram que os recursos do Finam se dirigiram fundamentalmente à compra especulativa de terras, onde a "grilagem", a violência foram os traços marcantes do processo de ocupação da fronteira amazônica. Mas certamente, muitas dessas terras foram destinadas à prática da pecuária, haja vista o interesse do próprio governo federal de alterar a atividade econômica da região com base no extrativismo para a pecuária.

Hall (1991) parece concordar com essas análises ao afirmar que essa estratégia governamental de desenvolver a região Amazônia via incentivos fiscais teve como resultado não só uma crescente concentração de terras na região (para fins especulativos), dado o baixo preço da terra e a facilidade para obtenção de financiamentos dos projetos agropecuários, como também contribuiu para a geração de conflitos internos, na medida em que os colonizadores ali residentes eram expulsos da

terra no processo de “limpeza” da área para a instalação do projeto agropecuário. Para o mesmo, essa política do governo federal de atração do capital para a Amazônia via incentivos fiscais, não pode de maneira alguma ser analisada como uma ação politicamente neutra, pois segundo o mesmo, esse programa figurava claramente como uma política de distribuição de terras ao capital comercial, às expensas da massa de agricultores brasileiros famintos de terra, que chegavam à região em grande levas desde a década de 1960.

Outros autores também destacam o montante de recursos federais que foram canalizados para a pecuária com a política dos incentivos fiscais. Arnt & Schwartzman (1992), por exemplo, destacam que entre os anos de 1966 e 1983, a SUDAM gastou US\$ 598 milhões de dólares no subsídio à pecuária na Amazônia, e o Banco Central aplicou em torno US\$ 880 milhões de crédito rural na implantação de projetos agropecuários. Na avaliação dos referidos autores, todo esse volume de recursos serviu unicamente para “financiar projetos agropecuários insustentáveis que, mediante a destruição física das florestas, permitiram a incorporação de novas terras do mercado fundiário e a expansão da propriedade” (p.78). Além disso, salientam que esses subsídios também incentivaram as empresas madeireiras, o que fez com que em dez anos a Amazônia passasse a contribuir com 44% do mercado brasileiro de madeiras.

Sant’Ana (1988), por sua vez destaca o outro lado negativo do processo de ocupação da Amazônia que foi a ação deletéria dos grandes empreendimentos sobre o meio ambiente, argumentando que isso se deu com a complacência e atitude contraditória do próprio Governo federal, via suas agências governamentais, as quais foram estimuladas pela Sudam. Na sua visão “a proclamada ocupação racional e preservadora dos recursos naturais” divulgada pela Sudam em 1968, na verdade se converteu em desastres ambientais, desastres esses que nem mesmo o manejo tradicional e primitivo adotado por séculos naquela região conseguiu provocar. Ainda segundo o citado autor, em virtude da irracionalidade, principalmente econômica, da aplicação dos recursos públicos pelos empreendimentos da Amazônia e da incapacidade dos órgãos públicos de tomar o controle da situação, em 1987, o então Ministro da Fazenda, Bresser Pereira, propôs ao Congresso que se efetuasse uma revisão drástica dessa política de incentivos fiscais, proposta esta que ganhou destaque nos principais meios de comunicação escrita da época<sup>6</sup>. Contudo, o próprio Presidente da República, o

---

<sup>6</sup> Conforme matéria publicada na Revista ISTO È, 15 jul 1987, CORREIO BRASILIENSE, 11 ago 1987, etc.).

então Presidente José Sarney, foi o primeiro a recusar de imediato a proposta, sendo amplamente apoiado pelos governadores e políticos da Amazônia e de outras regiões. Para o mesmo, essa atitude dos políticos e governadores da região, expressava claramente o “trânsito permanente de interesses entre elites políticas e econômicas, capaz de preservar os privilégios econômicos de uma minoria, mesmo que colidindo contra os princípios da ética e rationalidades burguesas”. (p.119).

Em suma, a política de incentivos fiscais representou o elemento chave na estratégia do governo federal de promover a ocupação da Amazônia, na medida em que através dessa política estimulou a integração da região às estratégias de desenvolvimento econômico nacional do regime militar, tendo como base a modernização do setor agropecuário e do setor industrial local. Visava-se com essa política desenvolver a economia amazônica efetuando a substituição de importação de produtos do Centro-Sul, de forma que essa região passasse a participar com mais expressão na divisão inter-regional do trabalho. Através do Finam a nova política de incentivos fiscais do Governo federal viabilizou a implantação de grandes projetos industriais, agropecuários, agro-minerais e mínero-metalúrgicos na Amazônia desde os anos 1960 até meados da década de 1970. Todavia, gerou inúmeros conflitos fundiários, exploração e violência e muita destruição ambiental; enfim, não atingiu os objetivos de integração daquela região com o restante do país e muito menos alterar definitivamente sua base econômica.

### 1.2.2 O PIN e o Proterra no I PND

É no âmbito do I Plano Nacional de Desenvolvimento (do Governo do Presidente Médice) que se verifica a elaboração de dois programas de muita importância na política de ocupação da Amazônia: o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e Apoio à Agroindústria (Proterra). Conforme Decreto-Lei nº 1.106 de 16 de junho de 1970, disponível na internet na página do Planalto<sup>7</sup>, O PIN foi instituído pelo, e em seu artigo 1º estabelecia que sua finalidade específica seria financiar de forma específica obras de infra-estrutura, nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam e promover sua mais rápida integração à economia nacional. A primeira etapa desse Plano seria constituída pela construção imediata das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém (Art.2).

---

<sup>7</sup> Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, acesso em 15 de março de 2011.

Conforme o parágrafo 1º, da referida Lei, “seria reservada, para colonização e reforma agrária, faixa de terra de até dez quilômetros à esquerda e à direita das novas rodovias para (...) se executar a ocupação da terra e adequada e produtiva exploração econômica”.

Em síntese, o PIN consistiu num amplo Programa de colonização dirigida para a Amazônia, na medida em que financiava a transferência de trabalhadores sem terra de diversos pontos do Brasil, em especial, do Nordeste para a Amazônia. De fato, o Programa destinava uma considerável parcela de recursos para projetos de infraestrutura de integração da região (principalmente rodoviária), de forma a abrir as rotas de ocupação do território e de sua ligação com a economia nacional. A Rodovia Transamazônica se constituía no eixo ordenador de todo esse Programa, onde deveriam ser construídas no seu eixo as agrovilas para os colonos (os quais recebiam casas e um lote de terra de 100 ha para desenvolverem uma atividade econômica e garantir seu sustento).

Analizando os reais objetivos do PIN, Hall (1991) afirma primeiramente que esse Programa federal evidenciava facilmente o sentido do conceito de “integração nacional” e de “progresso econômico brasileiro” pensado pelo Governo federal; e observa que o objetivo dessa política era, na verdade, reduzir os conflitos internos existentes no país e ao mesmo tempo desviar a atenção da repressão política brutal que caracterizou o regime militar na década de setenta. Segundo o mesmo, o PIN visava contornar o problema da reforma agrária no Nordeste, e no Sul, na medida em que transferia para a Amazônia uma parte excedente do campesinato nordestino (uma categoria que estava fortemente pressionada e sendo progressivamente expulsa de seus lares, não somente devido à seca e às pressões demográficas, mas também pela estagnação agrária e o avanço da agricultura comercial de produtos agrícolas industrializados, como a soja e a cana-de-açúcar). Ao mesmo tempo, e o mais importante, esse Programa resultava na abertura de novos mercados aos bens produzidos no Centro-Sul do país, contribuindo dessa forma para o processo de acumulação capitalista que ali se desenvolvia.

Becker (2001) reafirma o pensamento de Hall (1991) ao dizer que a Amazônia foi considerada pelo governo federal como um instrumento de solução para as pressões sociais internas advindas do processo de modernização da agricultura, uma vez que com isso, os colonos tanto do Nordeste como do Centro-Sul do país estavam sendo expulsos de suas terras.

Vale acrescentar que entre a década de 1970 e 1980, foram instalados ao longo de trechos das rodovias federais (numa faixa de 100 km) vários projetos de assentamentos que mobilizaram importantes recursos financeiros. Assim, créditos e subsídios fiscais para a agropecuária e implantação da malha rodoviária contribuíram para a expansão da fronteira agrícola, enquanto os programas de colonização davam o tom da ocupação demográfica (OLIVEIRA, 1983; COSTA, 2000; ANDERSEN et al., 2002)

Analizando-se o referido Decreto-Lei que instituiu o PIN, verifica-se claramente que esse Programa não tinha como propósito financiar projetos pecuários, financiar grandes propriedades produtivas, mas sim efetuar a colonização social e promover a integração da Amazônia com o Nordeste. Mas, conforme Hall (1991), os dados da Sudam evidenciam claramente como essa ajuda do governo federal beneficiou de forma destacada a agricultura capitalista, concentrando a aplicação dos recursos em poucos projetos pecuários, na medida em que, só entre 1970 e 1974 a SUDAM financiou 169 projetos pecuários, fazendo a devolução de imposto da ordem de 152 milhões de libras. Numa segunda fase (1975-79) um número bem menor de projetos foi contemplado, mas foi concedida isenção fiscal na ordem de 212 milhões de libras aos fazendeiros, o equivalente à 7,85 milhões de libras por cada projeto. (HALL, 1991, p.41).

Cardoso & Muller (1977), não só ratificam essa informação sobre a aplicação dos recursos do PIN em atividades pecuárias, mas acrescentam que a Sudam liberou recursos para fazendas de criação de gado de porte médio que chegava em média a quase 19.000ha, passando nos anos seguintes a não mais aceitar planos de investimento de fazenda com menos de 25.000ha, comprovando assim seu interesse em financiar os médios e grandes fazendeiros pecuaristas.

Na verdade, desde o início dos anos 1970 que o Basa e a Sudam, com o apoio do Ministro do Planejamento (Reis Veloso) já defendiam uma proposta de mudança nas prioridades do desenvolvimento, em favor das grandes empresas. Alguns setores do Estado, tinham firmado aliança com alguns grupos empresariais vindos do sul do país e buscavam alterar a política de colonização em vigor, dando ênfase à colonização privada. Assim, os interesses privados eram representados pela Associação de Empresas da Amazônia (AEA), cuja sede funcionava em São Paulo desde 1968 e pressionavam o Governo exigindo uma política de financiamento subsidiado de suas novas empresas de criação de gado na fronteira.

Assim, segundo Cardoso e Muller (1977) a Sudam, em apoio explícito à AEA, descreveu a Amazônia como uma região com propensão natural para a criação de gado, destacando suas excelentes pastagens naturais e a existência de grandes espaços vazios para essa atividade na região. Enfim, enfatizava a criação de gado como uma solução dos problemas de desenvolvimento da Amazônia. Por fim, o próprio Incra passou a agir contra a colonização oficial do governo federal, na medida em que passou a vender lotes de 3.000ha a fazendeiros médios no estado do Pará e em Rondônia em apoio explícitos à expansão da atividade pecuária na região.

Ainda no início dos anos 1970, no Governo do General Médici, foi aprovado o Decreto-Lei n. 1.179 de junho de 1971 que instituiu o Programa de Redistribuição de Terras e Agroindústria do Norte e Nordeste – Proterra. Pode-se dizer que este foi o primeiro programa de crédito formalmente conduzido pelo governo federal na Amazônia, o qual visava, em síntese, financiar a compra de terra, melhorar as condições de trabalho rural e promover a agroindústria na Amazônia e no Nordeste.

Contando com transferência de recursos do PIN, do sistema de Incentivos Fiscais, além de outras fontes de recursos (como dotações orçamentárias previstas nos orçamentos anuais e plurianuais e de outras fontes, internas ou externas) o Proterra, tinha por fim redirecionar a estratégia de desenvolvimento regional, baseada na substituição de importações, com vistas a minimizar a pobreza no campo, principalmente no que se refere a desigualdade na distribuição da propriedade da terra. (MAHAR, 1978).

Em termos gerais, o Governo federal pretendia realizar, através do Proterra, uma mudança na agricultura da região Norte e Nordeste do país. Para isso liberaria recursos para desapropriações, financiamentos e criação de empresas agroindustriais, de forma que pudesse gerar empregos permanentes do campo e salários mais altos, e com isso, gerar um mercado consumidor para os produtos industriais locais. A idéia defendida era a de que, com o aumento do mercado interno diminuiriam as graves diferenças das populações da cidade e do campo, ao mesmo tempo em que reduziriam as discrepâncias entre essas duas regiões e o restante do país. (CNBB, 1976).

Na visão de Carvalho (1987), tanto a elaboração do PIN quanto a do Proterra expressava na verdade a tomada de consciência do Governo federal do seu papel estratégico de explorar oportunidades produtivas que a região amazônica oferecia, ao mesmo tempo em que destacava o papel preponderante que essa região passou a assumir na política de desenvolvimento nacional. Conforme consta no Art. 3, do

referido Decreto-Lei, publicado no site do Governo Federal, os recursos do Proterra seriam destinados para os seguintes fins:

- a) aquisição de terras ou sua desapropriação, por interesse social, inclusive mediante prévia e justa indenização em dinheiro, nos termos que a lei estabelecer, para posterior venda a pequenos e médios produtores rurais da região, com vistas à melhor e mais racional distribuição de terras cultiváveis;
- b) empréstimos fundiários a pequenos e médios produtores rurais, para aquisição de terra própria cultivável ou ampliação de propriedade considerada de dimensões insuficientes para exploração econômica e ocupação da família do agricultor;
- c) financiamento de projetos destinados à expansão da agro-indústria, inclusive a açucareira, e da produção de insumos destinados à agricultura;
- d) assistência financeira à organização e modernização de propriedades rurais, à organização ou ampliação de serviços de pesquisa e experimentação agrícola, a sistemas de armazenagem e silos, assim como meios de comercialização, transporte, energia elétrica e outros;
- e) subsídio ao uso de insumos modernos;
- f) garantia de preços mínimos para os produtos de exportação; e
- g) custeio de ações discriminatórias de terras devolutas e fiscalização do uso e posse da terra. (BRASIL. Decreto-Lei n. 1.179 de junho de 1971)

Segundo Mahar (1978), o Proterra deu um grande apoio financeiro à atividade pecuária na Amazônia nos anos 1970, pois, foi formulado em conformidade com o Plano de Desenvolvimento da Amazônia elaborado pela Sudam, e, portanto, tinha como estratégia global a valorização e o desenvolvimento da região e estratégias por setores produtivos da economia regional, como exemplo, o extrativismo vegetal, agricultura, pecuária e indústria. Segundo o referido autor, no período 1972/74 o Proterra destinou cerca de Cr\$ 4,0 bilhões de recursos do orçamento federal para a compra ou desapropriação e redistribuição de grandes propriedades rurais, financiamento da agroindústria, infra-estrutura básica, utilização de insumos modernos e outras atividades. E acrescenta que, segundo a avaliação do Plano de Desenvolvimento da Amazônia – PDA, os resultados do PROTERRA não foram expressivos, visto que ocasionou incremento em apenas 10% os projetos de assentamentos com base em monoculturas temporárias, e expandindo, numa escala maior, os projetos de pecuária de corte extensiva, de efeitos econômico-sociais discutíveis.

Duarte (1987) também avalia negativamente os resultados do Proterra e afirma que o acesso à terra proposto pelo Programa foi ilusório. Segundo ele, ao invés de privilegiar o pequeno produtor conforme estabelecido em suas diretrizes, toda a infraestrutura criado pelo Proterra no setor rural serviu muito mais ao grande empresário do que aos pequenos e médios produtores, pois à medida que a terra se valorizava com a

infraestrutura criada os posseiros e os colonos iam sendo expropriados e a terra se concentrando nas mãos dos grandes pecuaristas.

Hall (1991), por sua vez, conclui que não resta dúvidas que os primeiros anos da década de 1970 caracterizaram-se por um otimismo oficial sem reservas e por apoio financeiro à pecuária como atividade econômica mais produtiva, lucrativa e ambientalmente apropriada para a Amazônia. Mas, salienta que ao fim daquela década já se notava certo grau de decepção. Segundo o mesmo, cerca de 10 milhões de hectares da Amazônia foram convertidos em pastagens; e apesar das previsões otimistas feitas anteriormente de que as pastagens contribuíram positivamente para a fertilidade do solo, o que servira para justificar as prioridades do governo. Segundo o mesmo, o rendimento do gado ficou muito aquém das projeções oficiais e revelou-se ser muito mais problemático do que imaginado, tanto para pequenos quanto para grandes criadores; adicionalmente, os pecuarista enfrentaram muitas dificuldades de administrar de forma eficiente as imensas fazendas na medida que não havia uma apropriada perícia gerencial. Por fim, salienta, com base em Fearnside (1985), que já no final da década de 1970, o Governo adotou medida que indicavam não ter mais interesse em estimular a criação de gado, uma vez que a Sudam interrompeu a concessão de incentivos fiscais à formação de pastagens na parte da floresta alta da Amazônia, dando permissão somente para projetos que seriam implementados em áreas de “floresta de transição”.

### **1.2.3 O Polamazônia e os Pólos agropecuários**

A partir da segunda metade dos anos setenta, nos marcos do II PND, o governo federal passou a utilizar um novo estilo de ocupação da Amazônia. Para se compreender os motivos dessa mudança de conduta do Governo federal com relação à forma de intervenção na Amazônia, é preciso seja retomado o contexto econômico-político que estava presente na economia nacional ao longo da segunda metade dos anos 1970. Primeiramente, vale relembrar que em 1974, conforme descreve Delgado (1988) a economia encontrava-se submetida às pressões do primeiro choque do petróleo de 1973; estava também submetida a uma profunda deterioração de seus termos de intercâmbio e da recessão econômica mundial. Segundo o mesmo, os anos 1974/75 representam os anos iniciais da crise brasileira, uma vez que se encerrava o período do “milagre brasileiro” que se deu ao longo dos anos 1967-73. O PIB, que nesse período do milagre crescia a taxa anual de 13% ao ano, a partir de 1974 se reduziu para uma

taxa anual de tão somente 6,9%. E a inflação, que no período 1967-73 apresentava uma taxa média de 19,5% ao ano, no período seguinte (1974-79) atingiu a média de 44,5% ao ano. Na verdade, esse quadro era agravado pela quadruplicação dos preços do petróleo. Em 1979, o país sofria com os efeitos do segundo choque do petróleo, num ambiente de drástica elevação das taxas de juros internacionais provocadas pela política fiscal e monetária norte-americana. Ao reconhecer que a crise econômica brasileira tinha características estruturais e não conjunturais, o governo federal passa a reorientar sua política econômica no sentido de enfrentar a crise externa que já havia iniciado com o acontecimento do primeiro choque do petróleo, em 1973.

Em vista disso, diz Carvalho (1987), o II PND definia uma forma de ajustamento à crise internacional, através da reestruturação do aparelho produtivo, buscando substituir importações e criar novas fronteiras de exportação. Neste novo plano, a Amazônia teria a função de “contribuir para geração de divisas resultantes das exportações dos seus produtos primários, de substituição de importações de insumos básicos para a região desenvolvida a fim de economizar divisas, liberando a produção exportável comprometida pela crescente demanda interna” (p. 105)

A partir de 1973, com a elevação dos preços do petróleo, o Governo federal já projetava uma dívida externa brasileira muito maior e buscou promover uma mudança de política de integração da Amazônia, no sentido de que favorecesse a produção geradora de divisas na Amazônia. (HALL, 1991)

Desta feita, no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79), no governo Geisel, estando em debate o futuro da Amazônia, ficou decidido que este fosse orientado em torno da ampliação dos meios de transporte e comunicações, na expansão das atividades voltadas para a exportação, tais como carne de vaca, madeira e minerais e na concentração geográfica dos investimentos em áreas específicas da região. Assim, em 1974, através do Decreto- nº 74.607/1974, o governo federal, através do Ministério do Interior, criou um programa de financiamento para a Amazônia que veio a se chamar Programa de Pólos agropecuários e agrominerais da Amazônia- Polamazônia. Tendo como base o princípio econômico das “vantagens comparativas”<sup>8</sup>, esse Programa visava efetuar o aproveitamento das potencialidades que certos setores e produtos da região

---

<sup>8</sup> Este princípio tem sua origem na teoria das Vantagens Comparativas do economista inglês David Ricardo, considerado um dos principais representantes da economia política clássica. Sua teoria das vantagens comparativas constitui a base essencial da teoria do comércio internacional, onde demonstrou que duas nações podem beneficiar-se do comércio livre, mesmo que uma nação seja menos eficiente na produção de todos os tipos de bens do que o seu parceiro comercial.

amazônica teriam em relação a outras áreas produtoras do país, de forma a fazer convergir os interesses nacionais com o regional.

O Polamazônia foi implementado sob a coordenação do Ministério do Interior, através da Sudam e do Banco da Amazônia S.A. - Basa e contava com parcelas dos recursos do PIN e do Proterra.<sup>9</sup> Em consonância com o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (II PDA) o qual destacava as prioridades nacionais e o papel da Amazônia na geração de divisas (de exportadora de recursos naturais), a Sudam decidiu<sup>10</sup> que através desse novo Programa fosse dado tratamento prioritário às empresas em grande escala, às sociedades anônimas orientadas para exportações, atribuindo os seguintes percentuais de recursos que caberia a cada setor produtivo: mineração (34%), a agricultura moderna e a pecuária (31%) e a indústria (21%). (HALL, 1991, p. 39).

Um aspecto distintivo desse Programa é que o mesmo foi formulado dentro do princípio econômico da Teoria dos Polos de Desenvolvimento de François Perroux<sup>11</sup>. Conforme esse princípio “o crescimento não ocorre uniformemente em todo o espaço, mas se manifesta em certos pontos e com intensidade variável”. E esses espaços de forças centrífugas (atração) e centrípetas (dispersão) tornam-se pontos dinamizadores da economia de uma determinada localidade. (PERROUX, 1977, p.7).

Além desse aspecto, destacam Bello e Silva (1992), o Polamazônia se diferia dos programas anteriores graças a ênfase dada ao aproveitamento do potencial existente na Amazônia a partir da escolha de áreas prioritárias tendo em conta o objetivo de efetuar uma ocupação ordenada e seletiva daquela região. Ou seja, enquanto na política de Incentivos Fiscais seguiam-se as diretrizes privadas e se dependia da evolução dos

---

<sup>9</sup> Ver Decreto Nº 74.607, DE 25 de setembro de 1974 que dispõe sobre a criação do Programa de Polos Agropecuárias e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia). Site do Senado Federal <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=203996>>

<sup>10</sup> A Sudam foi criada pela Lei 5.173 de 27/10/66 (extinta em 2001 e recriada em 2007) e tem como atribuições específicas: “Avaliar e rever anualmente o Plano de Valorização da Amazônia; coordenar e supervisionar os programas e planos de outros órgãos federais que estejam atuando na Amazônia prestando assistência técnica aos projetos considerados prioritário para o desenvolvimento da região; Fiscalizar o emprego das verbas destinadas ao Plano de Valorização; decidir sobre a distribuição dos recursos provenientes dos IF entre os diversos projetos privados propostos para a região, dando preferência aos que se dediquem à industrialização de matéria-prima regional; [...]”(grifo nosso). CARDOSO, F.H. e MULLER, G; Amazônia: Expansão do capitalismo, CEBRAP, 1977)

<sup>11</sup> François Perroux elaborou sua teoria dos pólos de crescimento em 1955, quando estudou a concentração industrial na França, em torno de Paris, e na Alemanha, ao longo do Vale do Ruhr (Perroux, 1977). Fonte: Wikipédia, Disponível em <<http://pt.wikipedia.org>>, acesso em 18 de março de 2011.

investimentos nas condições gerais da produção, no Polamazônia o governo federal direcionava os recursos para aquelas áreas geográficas previamente selecionadas como prioritárias para investimento. Nesse sentido, foram selecionados dezesseis áreas (ou pólos) a serem desenvolvidas em toda a Amazônia dentro de um dado período, sendo que desses dezesseis pólos, doze seriam de jurisdição da SUDAM e os demais na área da Sudene. A idéia era realizar o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, agrominerais e agroflorestais nessas áreas que foram selecionadas.

Embora o II PND enfatizasse a colonização ao longo dos eixos rodoviários, o Polamazônia se caracterizava pelo abandono das políticas de colonização voltadas para o assentamento de pequenos proprietários rurais, em favor de grandes projetos agropecuários e minerais. Conforme nos diz Delgado (1989):

Reduz-se a importância da colonização oficial na Amazônia, enfatiza-se a sua ‘vocação’ regional para a pecuária, e os grandes agentes da ocupação econômica da fronteira amazônica passam a ser as grandes empresas agropecuárias, nacionais e estrangeiras. (p.68)

Hall (1991) explica que tal mudança na orientação da ação do Estado na Amazônia não se deu por acaso. Na verdade, se deu em função da forte pressão exercida por certos setores do Estado, em aliança com os interesses empresariais da Amazônia, para alterar as prioridades do desenvolvimento em favor das grandes empresas. Assim, desde os anos setenta, os interesses privados representados pela Associação dos Empresários da Amazônia (AEA), juntamente com a própria Sudam e Basa, vinham exercendo forte influência sobre a formulação da política oficial para a região, aplicando decisiva pressão para obter renovada ênfase na criação de gado, as expensas dos pequenos agricultores, ou seja, defendiam o financiamento subsidiado de suas novas empresas de criação de gado na fronteira. E acrescenta que, essa nova definição de prioridades do Estado para com a região amazônica explicita a vinculação do Polamazônia aos objetivos de integração nacional pautados pelos interesses dos capitais monopolistas, objetivando criar as condições para que as grandes empresas explorassem o potencial de recursos em áreas prioritárias da região.

Kohlhepp (2002) ao discutir os resultados produzidos pelo Polamazônia em termos de desenvolvimento, salienta que na sua visão esse conceito de “pólos de crescimento” foi mal interpretado e que o resultado não foi a “concentração descentralizada” de desenvolvimento, ao invés disso, ocorreu foi um aumento das disparidades do desenvolvimento inter e intraregional. Acrescenta ainda que a periferia

tornou-se mais dependente do centro, em nível nacional e internacional. Assim, o Programa não gerou pólos de crescimento com impulsos de desenvolvimento irradiantes, mais sim enclaves os quais eram mantidos artificialmente (KOHLHEPP, 2002).

Também é importante notar a conclusão que chega Duarte (1987) sobre os resultados do Polamazônia tendo como base o relatório da CPI da Amazônia elaborado nos anos 1980. Segundo o mesmo, tanto o Polamazônia como o Proterra fracassaram em suas finalidades principais de fomentar a infraestrutura em regiões prioritárias da Amazônia e assim viabilizar a distribuição de crédito a pequenos produtores do Norte e Nordeste. E afirma que de forma geral, esses recursos federais desses programas serviram em sua maioria para o financiamento da implantação das grandes empresas agropecuárias naquela região.

#### **1.2.4 Programa Grande Carajás e a exploração agropecuária e florestal**

No ano de 1980, deu-se a criação de um grande projeto econômico, político e social, de exploração mineral na parte oriental da Amazônia, denominado oficialmente de Projeto Grande Carajás – PGC. Esse programa foi regulamentado pelos Decreto-lei nº 1.813, de 24 de novembro de 1950 e Decreto do Poder Executivo nº 85.387 de 24 de novembro de 1980, que criou o conselho interministerial do PGC para supervisionar o programa. Contudo, só foi lançado em 1982, e tinha como objetivo realizar a exploração integrada dos recursos dessa rica área mineralógica da Amazônia<sup>12</sup>, considerada a mais rica do mundo, contendo minério de ferro de alto teor, ouro, estanho, bauxita (alumínio), manganês, níquel e cobre e minérios raros. Ressalta-se que o mesmo decreto que criou o PGC também instituiu um regime especial de crédito e outras facilidades para empreendimentos instalados na região-programa. As facilidades incluem a infraestrutura já existente ou em implementação na área, isenção de tributos e concessão de crédito que se somam àqueles já instituídos pela Operação Amazônia (implementada nos anos 1960) no âmbito Sudam (SANTOS, 2011).

Na verdade, para colocar em funcionamento esse Programa, o governo federal criou incentivos para atrair empresas com atuação nas áreas de agricultura, pecuária,

---

<sup>12</sup> As jazidas foram encontradas em 1967 nas Serras de Carajás, Buritirana e Serra do Sereno. Em 1970 a estatal CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) une-se à americana United States Steel para explorar o ferro de Carajás. Em 1974 a CVRD obtém direito de lavra do manganês para toda a região de Carajás. (SANTOS, 2011)

agroindústria, reflorestamento, dentre outras. Deu privilégios para os investidores (nacionais e internacionais) tais como: concessão e titulação de terras públicas, vantagens para a importação de máquinas e equipamentos e, autorização para empréstimos externos garantidos pelo Tesouro Nacional, além de isenção de imposto de renda por uma prazo de dez anos.

Em termos espaciais, o PGC ocupava 10,6% do território nacional, localizado entre os rios Amazônia, Xingu e Paraíba, estendendo-se nos Estados do Pará, Tocantins e Maranhão. Em termos político-sociais, com esse Programa o governo ampliou consideravelmente o controle sobre as terras e o território amazônico oriental. Conseguiu reduzir conflitos agrários, por meio da doação de terras e pela força institucional e simbólica, que “permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica) que só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário...” (BOURDIEU, 2005, p. 14).

É importante notar que a criação do PGC insere-se num contexto de crise nacional, reflexo de uma crise cíclica do capitalismo em nível mundial, que se inicia a partir de meados da década de 1970. Crise esta que foi acentuada pela segunda alta dos preços do petróleo (1979-80), o que implicou em um aumento na taxa de juros dos empréstimos, elevando assim o valor da dívida externa brasileira (colocando o país em dificuldades na geração de divisas). Além disso, a escassez de dólares no mercado mundial (a partir de 1982) gerou para o Governo brasileiro a necessidade de manter o nível de credibilidade junto às instituições internacionais de financiamento. Essa necessidade decorria dos objetivos de atrair capital estrangeiro e/ou obter empréstimos no exterior para dar conta do processo de rolagem da dívida externa que aumentava. (PALZA, 1998).

Assim, diante da nova situação internacional e dos impasses verificados na economia do país, bem como da enorme necessidade de atrair capital externo para a captação de dólares para o pagamento dos serviços a dívida foi que a Amazônia passou a se constituir num espaço geopolítico privilegiado para as exportações transnacionais. Nesse contexto, reforça-se a partir daí, os propósitos anteriores do Governo federal para a Amazônia, no sentido de explorar seu potencial mineral (os quais remontam a década de 1940), associando capital estatal com capital estrangeiro para a produção necessária de matérias-primas. Enfim, o PGC marca um novo momento de atenção do Estado para com a Amazônia e esta nova política, centrada em grandes projetos com exploração dos recursos minerais da Amazônia, representou o meio por excelência encontrado pelo

Estado para a formação de divisas, via captação de empréstimos, capital de risco externo e exportação (BECKER, 1990). Em Loureiro (2009) tem-se uma explicação com mais detalhes como se dá essa associação entre capital nacional e capital estrangeiro, ou seja, porque se dá essa grande transformação da fronteira amazônica por volta de meados dos anos 1980. Primeiramente, considera importante relembrar a ocorrência da segunda crise do petróleo, em 1979, e o fato de que:

os países centrais estavam muito avançados na reorganização das suas atividades econômicas, que haviam começado desde a primeira crise. Para eles não bastava importar matérias-primas e semi-elaborados dos países periféricos para processar internamente, ganhando vantagens nas relações comerciais. Avançaram na estratégia de acumulação, queriam também poupar energia. Muitos decidiram transferir para os países periféricos algumas atividades altamente consumidoras de energia, como a produção de ferro, alumínio, celulose (...) como o Brasil passava por um momento de baixo crescimento econômico e vivia um grande desgaste político, o Governo federal aceitou negociar a transferência desses ‘grandes projetos’ para a Amazônia, na expectativa de vir a ter lucro com eles no futuro (LOUREIRO, 2009, p.61)

Conforme a mesma, a situação era bastante benéfica para os países centrais, pois “estavam liberados do alto consumo de energia elétrica, estavam adquirindo matérias-primas a preços baixos e sem ônus da reposição ambiental, e assim puderam se especializar mais” (p.61). Enquanto isso, a Amazônia, “já penalizada com diversos problemas, sobrecarregava-se com outros que os mega-projetos lhe trariam” (p.61).

Embora, desde em que foi concebido o PGC (na década de 1970) fosse a extração e o beneficiamento de minerais o núcleo desse Programa, destaca-se que também a agricultura e a silvicultura passaram a figurar com destaque nos planos de desenvolvimento da região. Na verdade, o Programa também visava a exploração agropecuária e madeireira daquela região, cuja produção destinava-se fundamentalmente à exportação e se constituía em um complexo de empreendimentos, o qual se dividia em três segmentos: projetos de infraestrutura, projetos mínero-metalúrgicos e projetos agropecuários e florestais

Para se compreender melhor essa ampliação dos objetivos do PGC, explica Hall (1991), estudos efetuados pela CVRD nos anos de 1979 e 1980 bem como de seus consultores japoneses já defendiam uma vigorosa utilização da infraestrutura de transporte criada pelo PGC (principalmente a estrada de ferro) para o escoamento de produtos da agricultura capitalista voltada para a exportação e para a prática de atividades silviculturais. Já em fevereiro de 1982, o governo brasileiro assinou um acordo de cooperação com a Agência de Cooperação Internacional do Japão - JICA,

para que a mesma efetuasse estudos do potencial de produção e exportação de Carajás nas áreas de mineração, indústria, transporte, criação de gado e silvicultura.

Assim, nos primeiros relatórios apresentados, os consultores sugeriram que Carajás viesse a se tornar um “corredor de exportação” baseado na agricultura, na criação de gado e silvicultura explorados em grandes propriedades rurais. Concluíram que aquela região detinha um potencial de exportação para certos produtos conhecidos no mercado internacional e que tinham probabilidade de ampliar a demanda. Desses produtos incluíam: a soja, o azeite-de-dendê, a borracha, as madeiras de lei; e subprodutos, como aglomerados de madeira e celulose. Posteriormente, nos anos oitenta essas propostas foram refinadas pela CVRD e foram incorporadas nos seus cronogramas de desembolso para projetos rurais. “Assim, 1/3 da área seria dividida em fazenda de gado de 10.000 ha cada, enquanto mais quatro milhões de ha seriam destinados ao cultivo em grande escala de arroz” (HALL, 1991, p.81). Mas, nem todas as propostas da JICA foram acatadas pelo Governo brasileiro, contudo, exerceram forte influência nas tentativas do governo de elaborar uma estratégia de desenvolvimento rural para o Programa Carajás. Assim, por exemplo, foi sob inspiração dos relatórios do JICA que o Ministério da Agricultura elaborou em 1983 o Plano Grande Carajás Agrícola (PGCA). Esse Plano enfatizava a produção em larga escala comercial<sup>13</sup>, orientada para a exportação, com utilização de tecnologia moderna. O plano previa um aumento substancial da produção de culturas alimentares tradicionais, bem como a produção de soja, gado, verduras, etanol, e carvão vegetal (HALL, 1991). Destaca-se, portanto, o interesse desse Plano de não só financiar uma grande extensão de terra para o cultivo mecanizado (238.000 ha), mas também a criação de gado em grande escala. Como disse Hall (1991):

O Plano liberou recursos para financiar quase meio milhão de hectares de pastagens para gado de corte. Também foram criados 19 modelos de fazendas para pequenos, médios e grandes produtores, foram capitalizados 16.000 agricultores, além da promessa de oferta de serviços de extensão rural, cooperativas, melhorias no transporte e comercialização da produção, irrigação e reassentamentos (quando necessário). (p.83)

Em termos de resultados, o referido autor destaca o descompasso entre os objetivos traçados e os resultados alcançados, ou seja: apesar da promessa de apoiar os

---

<sup>13</sup> Hall destaca que embora o plano financiasse grandes extensões de terra, por outro lado também impunha o controle do desmatamento, e visava criar uma classe de agricultores familiares de porte médio, além do que alimentava a idéia de retardar a degradação ambiental e a concentração de terra. (Hall, 1991, p.83)

pequenos produtores, apenas 17% da terra foram de fato destinados a essa classe, enquanto que 83% ficaram reservados para produtores de porte médio e grande, o que contribuiu para a reprodução das condições de desigualdade existentes na região, além de aumentar o número de conflitos pela terra. Ou seja, o Plano Grande Carajás Agrícola, seguindo a tendência dos programas federais anteriores, não cumpriram com seu propósito de apoiar e desenvolver a pequena produção da Amazônia, concentrando a aplicação de recursos na média e grande produção, o que implica dizer, que a maior parte do recursos foi dirigida para o financiamento de grandes fazendas de gado na região.

Ainda nos primeiros anos da década de oitenta, o país vivia um intenso processo de concentração fundiária e de proliferação de conflitos pela posse da terra. Para contornar esses conflitos, o Governo Federal dá início a implantação de um Projeto oficial de colonização que visava a integração socioeconômica da região Norte do país, abrangendo especificamente os estados de Rondônia e a parte oeste do Mato Grosso. Os primeiros documentos desse Projeto datam de 1981 e evidenciam a intenção governamental de orientar a colonização de uma área de 410 mil km<sup>2</sup>, instalando comunidades de pequenos produtores, os quais teriam atendimento básico de saúde, educação, escoamento da produção, bem como seria desenvolvido um trabalho de proteção à floresta, às terras indígenas e suas culturas. Com esse programa, realizou-se o primeiro macrozoneamento ecológico e iniciaram as primeiras medidas consequentes de política ambiental na Amazônia. (ARNT & SCHWARTZMAN, 1992). Como descrevem os referidos autores:

O governo brasileiro investiu US\$ 1,6 bilhão, do qual US\$ 457 milhões do Banco Mundial, em um ambicioso programa de obras, das quais a maior foi a pavimentação da Estrada BR-364, no trecho Cuiabá-Porto Velho, e ações sociais de assistência social, extensão agrícola, crédito rural, assistência médica, educação, criação de reservas naturais e promoção de comunidades indígenas. (p.137)

Tendo em vista a forte campanha publicitária promovida tanto pelo Governo federal quanto pelos governos dos estados contemplados pelo projeto, estima-se que, após 5 anos de funcionamento do Projeto, 500 mil pessoas foram para aquela região em busca de lotes de terra de colonização do INCRA. E com o asfaltamento da BR-364, a migração para o estado de Rondônia aumentou sensivelmente. Por outro lado, o tamanho da área desmatamento se elevou consideravelmente. Segundo os mesmos, de 3% que estava em 1980 se elevou para 17% em 1988. Na verdade, o próprio contexto

político serviu como incentivo para que o processo migratório ocorresse com intensidade, pois a migração para a fronteira amazônica funcionava como uma válvula de escape para as pressões dos conflitos pela posse da terra que estavam ocorrendo no Sul do país naquela época. Ao mesmo tempo, a política agrícola nacional, ao implementar uma legislação fiscal que isentava 90% no Importo de Renda dos lucros com a agricultura, exercia forte influência no valor da terra, o que dificultava a aquisição de terra pelos pequenos agricultores. Isso os levava a migrarem para a fronteira amazônica na esperança de conseguirem algum lote de terra. Isso provocou um acelerado crescimento demográfico em alguns Estados (como por exemplo, em Rondônia, cuja população que era de tão somente 70 mil pessoas nos anos sessenta, passou para 1,2 milhões no final dos anos oitenta) o que gerou impactos ambientais até no Estado do Acre. Em síntese, a pobreza dos solos, a falta de assistência técnica, a inexistência de condições para o escoamento da produção, bem como a falta de capital e a dificuldade dos pequenos produtores para acessarem ao crédito oficial, dentre outros fatores, fizeram com que ocorressem inúmeras desistências da agricultura de pequena escala, o que induziu os produtores ao desmatamento para a exploração da pecuária (o que, em muitos casos, se deu em função dos próprios estímulos da legislação fundiária do país, que considerava como uso produtivo da terra tanto os níveis de desmatamento como o de pasto formado).

O resultado disso foi que, em 1986, 46% das terras cadastradas estavam ocupadas por pastagens e apenas 18% estavam ocupadas com agricultura perene. Mais um fracasso registrado na história das tentativas do governo federal de se implantar um programa de desenvolvimento regional na Amazônia. Mais um programa federal que ao falhar no seu propósito inicial de desenvolvimento regional tem seus recursos aplicados em investimentos agropecuários, em especial, em grandes fazendas de gado.

### **1.2.5 O Fundo Constitucional de financiamento da região Norte (o FNO)**

A crise econômica dos anos oitenta no Brasil (em especial nos anos 1980/1983) reforçou as desigualdades espaciais no Brasil, cuja nova configuração já se desenhava na década de setenta. Pode-se dizer que nesse período o país vivenciou um vácuo de planejamento, o qual foi caracterizado por ações pontuais dispersas, setorializadas, realizadas por governos estaduais e federais. De fato, com a crise econômica que se aprofunda no final dos oitenta, tornam-se ainda mais escassos os recursos para o financiamento e implementação de políticas públicas. Assim, o planejamento regional

praticamente foi esquecido, e nesse ínterim, a Amazônia vivenciou novamente um período de abandono em termos de políticas públicas.

Contudo, na segunda metade dos anos oitenta, deu-se a aprovação da nova Carta Magna do País (em 5 de outubro de 1988) o representou o coroamento do processo de abertura democrático iniciado no governo militar do General Figueiredo (1979-1985). Sob forte pressão de diferentes classes sociais, grupos e estamentos organizados da sociedade agindo no sentido de influenciar os constituintes a aprovar projetos de seus interesses, uma grande diversidade de demandas sociais foi atendida. Essa pressão provinha de “lobbies” militares, regionais, empresariais, neoliberais, de trabalhadores, religiosos, etc.

Dentre os diferentes acontecimentos que ocorreram na Constituinte, merece destaque a união das Bancadas da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste em torno da conquista de objetivos comuns, principalmente ao da eliminação das disparidades regionais (apesar das divergências ideológicas e partidárias). Na verdade, foi graças a esse *lobby* regional que se conseguiu assegurar a aprovação de alguns artigos constitucionais que, de certa forma serviu de alento para o longo período de ausência de políticas públicas pelo qual passava a Amazônia.

Dentre os artigos aprovados na Constituição em favor das regiões mais carentes do país, destaca-se o artigo 159 (inciso I, alínea a-c), o qual estabeleceu a obrigação de a União destinar 3% da arrecadação do IR (Imposto sobre a Renda) e IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para serem aplicados em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, formando assim os chamados Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Esse artigo foi depois regulamentado pela Lei nº 7.827 em 27 de setembro de 1989 (a qual foi alterada pela Lei nº 9.126, de 10.11.95 que regulamentou o referido artigo).

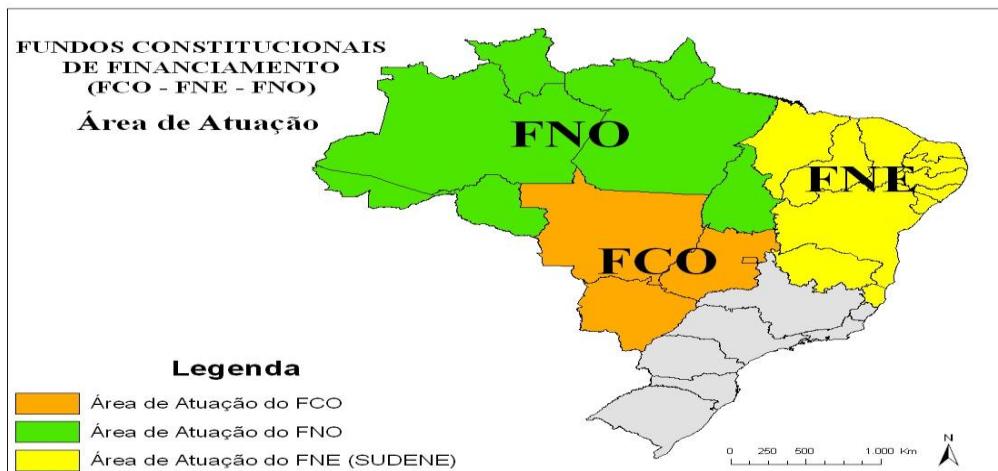
Atualmente os Fundos Constitucionais são administrados pelo Ministério da Integração Nacional, pelos Conselhos Deliberativos de cada Fundo e operados pelo Banco da Amazônia<sup>14</sup>, na Região Norte (FNO), o Banco do Nordeste na Região

---

<sup>14</sup> O Banco da Amazônia s.A. foi fundado durante a II Guerra Mundial pelo Presidente Getúlio Vargas sob o nome de *Banco de Crédito da Borracha*. Tinha como principal finalidade financiar o reaquecimento da extração de látex no estado do Pará (no Segundo Ciclo da Borracha). Em 1966, o governo militar muda seu nome para Banco da Amazônia S/A ou simplesmente BASA. É a principal instituição financeira federal de fomento com a missão de promover o desenvolvimento da região

Nordeste (FNE) e o Banco do Brasil na Região Centro-Oeste (FCO). Esses fundos constituem, atualmente, a mais expressiva fonte de financiamento da política regional Brasileira.

Mapa 2 Regiões dos Fundos Constitucionais



Conforme destacado na Figura 1, na Região Norte, o FNO<sup>15</sup> financia empreendimentos localizados nos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, a saber: Acre, Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia, Amapá e Tocantins. Sua estratégia básica é a reorientação da estrutura produtiva da Amazônia, através da incorporação de padrões tecnológicos capazes de assegurar a conservação dos recursos naturais, maior nível de internacionalização da renda e de valor agregado e a minimização das desigualdades intra e interregionais (lei 7.827/1989). Conforme informações disponíveis no site do Banco da Amazônia S.A. (Basa), constituem fontes de recursos do FNO a arrecadação da União de Imposto de Renda e de Imposto sobre Produtos Industrializados, (0,6%); os quais são administrados pelo Banco da Amazônia, que os aplica através de programas elaborados anualmente de acordo com a realidade ambiental, social e econômica da Região, em consonância com o Plano Plurianual para a Amazônia Legal (PPA) 1996/99 e com as prioridades espaciais e setoriais definidas pelas Unidades Federadas da Região Norte.

---

amazônica. Presente principalmente nos estados da Amazônia Legal. (fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Banco\\_da\\_Amaz%C3%A3nia](http://pt.wikipedia.org/wiki/Banco_da_Amaz%C3%A3nia)).

<sup>15</sup> Como se vê, O FNO contempla quase todos os estados da Amazônia Legal (7 estados) pois esta compreende também os estados do Mato Grosso, e parte do estado do Maranhão, especificamente a oeste do meridiano de 44º de longitude oeste, perfazendo uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km<sup>2</sup>, o correspondente a cerca de 61% do território brasileiro.

Em síntese, O FNO constitui uma política de desenvolvimento regional, cujo objetivo é contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social da região Norte, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos da região. São beneficiários dos recursos do FNO: os produtores rurais (pessoas físicas e jurídicas de direito privado e de capital nacional); as empresas, inclusive firmas individuais, de direito privado e de capital nacional e estrangeiro; as associações e cooperativas, legalmente constituídas e em atividade há mais de 180 dias, de direito privado e de capital efetivamente nacional, com, no mínimo, vinte associados. E dentre os empreendimentos rurais, destaca-se que o FNO financia as seguintes atividades: a) agricultura; b) pecuária; c) silvicultura; d) aquicultura; e) captura e transformação de pescado; f) agroindústria, quando o processamento ou beneficiamento (industrialização) for efetuado por associação/cooperativa ou pelo produtor/empresa rural na sua propriedade rural. (BASA, 2011).

Salienta-se que desde que passou a ser operacionalizado, o FNO foi alvo de inúmeras críticas por diversas organizações, sindicatos de classe dos produtores rurais e outras entidades ligadas ao setor agrícola da região (CUT/CONTAG, DESER, etc)<sup>16</sup>. Em geral, o FNO tem sido apontado como um programa pouco democrático, com um elevado grau de exigência de documentação para se efetuar o financiamento, além de ser avaliado como muito concentrador em termos de distribuição dos recursos, uma vez que os próprios relatórios anuais do Fundo evidenciavam que tais recursos vinham sendo canalizado principalmente para aqueles estados localizados na parte oriental da Amazônia<sup>17</sup>. Em função dessas críticas e da pressão recebida pelos representantes das organizações sociais da região, o programa vem sendo reformulado a cada ano não somente para adaptar-se às condições da realidade local, tendo em conta a diversidade cultural, social e econômica de cada estado, bem como para atender os anseios do governo federal e os compromissos firmados nos acordos e convenções que o país tem participado referentes às mudanças globais do clima.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Uma discussão sobre as críticas ao FNO desde sua implementação até os anos 1990 está em PALZA (1998), cap. 2, Dissertação de Mestrado.

<sup>17</sup> Os estados da Amazônia Ocidental são: Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima. E os da Amazônia Oriental são: Pará, Maranhão, Amapá, Tocantins e Mato Grosso.

<sup>18</sup> Assim, por exemplo, a criação do Programa FNO-Floresta, não se deu simplesmente devido às inúmeras reivindicações da classe de extrativistas, de ambientalistas e povos que dependem da floresta para sobreviver, mas também em função do compromisso do Estado brasileiro, de implementar políticas e programas voltados a proteção do meio ambiente e de contribuir com a redução do aquecimento global, conforme firmado em instrumentos multilaterais.

Conforme a Programação de Aplicação dos Recursos do FNO 2011, disponível na página do Ministério da Integração<sup>19</sup>, atualmente o FNO opera com apenas 3 programas de financiamento voltados às atividades econômicas do setor rural, industrial, turismo, comércio e setor de serviços: FNO-Biodiversidade, FNO-Amazônia Sustentável e FNO-Microempreendedor Individual. Destaca-se que primeiro é específico para o financiamento de atividades relativas ao setor florestal e o segundo, à atividades rurais e não rurais. No tocante ao setor rural, os empreendimentos financiados são: agricultura, pecuária, silvicultura, aquicultura, captura e transformação de pescado, agroindústria, quando o processamento ou beneficiamento (industrialização) for efetuado por associação/cooperativa ou pelo produtor/empresa rural na sua propriedade rural.

Uma análise dos relatórios anteriores do FNO constata-se que o mesmo financia a atividade pecuária desde 1989, e por esse motivo, vem sendo apontado como um dos responsáveis pelo avanço do desmatamento na Amazônia devido ao incentivo que vem dando ao longo dos anos à atividade agropecuária. Assim, como dizem Smeraldi e May (2009) em estudo sobre a cadeia produtiva da carne no Brasil, “Entre 1989 e 2007, um programa de crédito (FNO) investiu US \$3.5 bilhões em pecuária na Amazônia brasileira com mais de 90% do financiamento utilizado para a expansão de rebanhos”. E afirmam que o BASA é o agente financeiro que mais prioridade dá ao crédito rural, na medida em que opera com as taxas subsidiadas do FNO visto que são taxas mais atrativas que as das demais instituições financeiras que também apoiam a atividade agropecuária no Brasil (como o BNDES e o Banco do Brasil).

Analizando os Programas de Aplicação dos recursos do FNO dos primeiros anos de funcionando (1989-2000) verifica-se que desde que foi lançado, esse Programa sempre dedicou apoio explícito à atividade pecuária na Amazônia. Corroborando com essa conclusão, Veríssimo (2006) apoiado nos estudos de Arima et al. (2005) faz as seguintes declarações:

Desde o início de suas operações em 1989, o FNO tem beneficiado largamente o setor agropecuário. De fato, no período de 1989 a 2002, dos US\$ 5,8 bilhões emprestados pelo Banco da Amazônia (com recursos do FNO) cerca de 40% foram destinados à pecuária bovina, enquanto outros 28% foram alocados para o outros segmentos da agropecuária.(p.23)

Em Palza (1998) tem-se uma listagem dos programas do FNO que mais demandaram recursos no período de 1989 a 1994, e dentre esses destaca-se o Programa

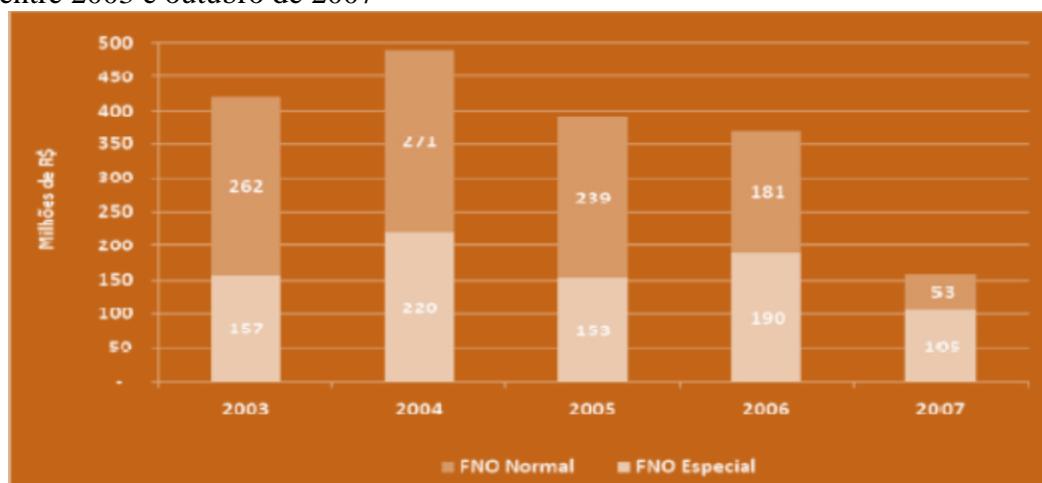
---

<sup>19</sup> Ministério da Integração Nacional. <<http://www.integracao.gov.br>>, acesso em 20 de março de 2011.

de Apoio ao Desenvolvimento da Pecuária - Prodepec, o qual tinha como objetivo financiar em até 100% os empreendimentos voltados para a pecuária de grande porte/a produção de carne e a pecuária/produção de leite. Segunda a mesma, os programas mais demandados com seus respectivos percentuais de recursos liberados no período foram: Prodepec (55%) o Prodagri, (8%) o Prosumam (11%), Procera(6%) e o Prorural (12%), demais programas (8%). Ou seja,o Prodepec, foi o que mais concentrou recursos no período 1989 a 1994.

Com base em Smeraldi e May (2009), apresenta-se no Gráfico I o volume de recursos liberados pelo Basa através do FNO para a pecuária na Amazônia ao longo de um período de 5 anos consecutivos. Destaca-se que no exercício de 2004, do volume total liberado pelo FNO para os produtores rurais, 45% foram para pequenos produtores (FNO Especial), contudo 55% foi destinado a financiar produtores médios e grandes (FNO Normal). Em 2005, verifica-se que 60% de empréstimos financiaram produtores rurais não-familiares. (FNO Normal), embora no ano seguinte essa proporção tenha se reduzido consideravelmente.

Gráfico 1 - Valores de empréstimos do FNO para pecuária bovina na Amazônia Legal entre 2003 e outubro de 2007



Fonte: Smeraldi and May, 2009, p.39

Ressalta-se que o volume emprestado aos pecuaristas pelo FNO entre 2003 e 2007 foi R\$1,89 bilhão, com cerca de 14.500 contratos.

Como nos informa Veríssimo (2006), embora muitos estudos apontem que o FNO desde o inicio de suas operações o FNO tem beneficiado largamente o setor agropecuário, é importante assinalar que foi somente a partir de 2001 que o FNO estabeleceu um programa de crédito voltado para o setor de florestas nativas (FNO-

Floresta). Embora os recursos destinados pelo FNO-Floresta durante a sua vigência tenham sido relevantes (cerca de US\$76 milhões), apenas 4,5% desse valor foram contratados. A área total dos projetos de manejo florestal beneficiada por esses empréstimos somou 60.693 hectares – menos de 0,2% da área de manejada necessária para assegurar a produção sustentada de madeira na Amazônia. Isso aponta para um quadro ainda muito incipiente de expansão do manejo florestal na Amazônia via Fundos Constitucionais.

#### **1.2.6 O PPG7 e as iniciativas de conservação e uso sustentável dos recursos florestais**

Foi dentro de um contexto de preocupação nacional e internacional com o problema da destruição das florestas tropicais que, em julho de 1990, o governo brasileiro criou o Programa Piloto Internacional para Conservação das florestas tropicais (PPG7), em parceria com o governo alemão, e contando com o apoio financeiro dos países do G7.

Tendo em vista sua proposta de desenvolvimento regional para a Amazônia, principalmente através de práticas sustentáveis de manejo dos recursos da floresta (dentre outras ações) este programa será discutido no capítulo 2 (subitem 2.3.1) desta tese, onde se faz um retrospecto dos instrumentos legais e programas federais voltados para a introdução da prática do manejo florestal madeireiro na Amazônia Legal. .

#### **1.2.7 O Programa Nacional de Agricultura Familiar – Pronaf**

Na década de 1990, verifica-se uma nova orientação das políticas públicas, cuja mudança deve-se em grande parte aos movimentos sociais e ações organizadas dos agricultores, visando a melhoria das condições de vida e de trabalho no meio rural, no bojo do processo de redemocratização brasileira. Também, devem ser considerados os estudos do Banco Mundial na medida em que produziram importantes diagnósticos sobre a agricultura brasileira e sobre o padrão de desenvolvimento rural, concluindo pela insustentabilidade social e ambiental do setor agrícola brasileiro.

Desta feita, nos anos 1990 graças às pressões exercidas pelas organizações sociais do setor rural das diversas regiões do país, e em função da tomada de consciência do importante papel que o segmento da agricultura familiar desempenha no contexto econômico brasileiro, a agricultura familiar passa a assumir novos papéis, sendo vista como a solução para problemas sociais, econômicos e ambientais do país. Assim, no âmbito do Governo Itamar Franco cria-se em 1994, o Programa de

Valorização da Pequena Produção Rural - Provape, com o objetivo de financiar esses produtores marginalizados pelas políticas públicas com recursos do BNDES. Posteriormente, em 1995, esse programa passou a ser denominado de Pronaf- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Como ressaltam os autores Schneider, Mattei, Cazella (2004)

Dentre os acontecimentos mais marcantes que ocorreram na esfera das políticas públicas para o meio rural brasileiro, no período recente, pode-se destacar a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O surgimento deste programa representa o reconhecimento e a legitimação do Estado, em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência. (p.1)

Ressalta-se que este Programa foi implementado num contexto histórico de crise no crédito rural e nos modelos de desenvolvimento da agricultura brasileira. Historicamente negligenciada pelas ações do Estado, a agricultura familiar e sua base fundiária (a pequena propriedade) passam a partir dos anos 1990 a integrar as discussões de âmbito nacional. Como confirma Guanzilori (2007), “o PRONAF surge numa época na qual o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados como os problemas principais enfrentados pelos agricultores, em particular os familiares” (p.1). Como diz Belik (1999), até 1993, não existiam linhas de crédito para financiar os agricultores familiares, e nem mesmo o próprio conceito de agricultura familiar está definido. Na verdade, esta categoria era classificada pelo Manual de crédito Rural de “mini-produtor”.

Conforme consta no Portal eletrônico do Banco Central do Brasil,<sup>20</sup> o crédito do PRONAF destina-se financiar atividades de custeio (de atividades agropecuárias, não agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização de produção própria); atividades de investimento (destinado a implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários); custeio para agroindústrias familiares e para integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção de produtores rurais. E esse crédito pode ser concedido tanto na forma individual ou coletiva (quando formalizados com grupo de produtores, para finalidades coletivas). Em nível nacional, são agentes financeiros gestores dos recursos

---

<sup>20</sup> Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/bc\\_atende/port/Pronaf.asp#1](http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/Pronaf.asp#1)>, acesso em 10 de maio de 2011.

do PRONAF: o BNDES, Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil.

O Pronaf se distingue dos demais Programas destinados ao setor rural, por trabalhar com linhas de financiamento que atendem de forma específica produtores da Agricultura Familiar (classificação por renda) com baixo nível de exigências e taxas de juros subsidiadas. Está voltado ao financiamento de atividades agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família. Para Guanzilori (2006) “as condições de pagamento e de cobrança de juros são, portanto, determinantes da dinâmica do Pronaf. Dadas certas taxas de juros e demais condições, os produtores elegerão investimentos compatíveis com o pagamento do crédito”.(p.1). Também é seu objetivo proporcionar formas de ocupação rentável da mão-de-obra familiar e contribuir para a fixação do homem no campo.

Para conseguir concretizar esses objetivos, o programa foi estruturado em quatro grandes linhas de ação, a saber: a) negociação de políticas públicas com órgãos setoriais; b) financiamento de infra-estrutura e serviços aos municípios; c) financiamento da produção da agricultura familiar; d) capacitação e profissionalização de agricultores familiares. Tais linhas são, posteriormente, complementadas por três outras – assistência técnica e extensão rural; pesquisa agropecuária; e associativismo e cooperativismo. (BRASIL, PRONAF, 1996). No tocante ao crédito rural, destaca-se que atualmente esse Programa financia a agricultura, a aquicultura, o extrativismo vegetal, a pecuária (exclusive a de corte), a pesca artesanal, a produção artesanal e o turismo rural.(BELIK, 1999).

São recursos do Pronaf, o Fundo de amparo ao Trabalhador (FAT), os recursos do Tesouro Nacional, das Exigibilidades Bancárias (MCR 6.2) e os fundos constitucionais do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE). O Banco do Brasil é o agente financeiro no repasse dos recursos do crédito para financiamento da produção rural, já a Caixa Econômica Federal é o agente financeiro dos recursos do PRONAF infraestrutura e serviços municipais.

Conforme página do Ministério do Desenvolvimento Agrário disponível no Portal do MDS<sup>21</sup>, dentre as linhas de financiamento do Pronaf, a única que visa apoiar o setor florestal é o Pronaf-Floresta. Este foi instituído em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Meio Ambiente, tem como objetivo

---

<sup>21</sup> Disponível no endereço eletrônico: <<http://portal.mda.gov.br>>, Acesso em 12 de março de 2011.

estimular as atividades de silvicultura e sistemas agroflorestais entre os agricultores familiares. Esse Programa financia investimentos em projetos para sistemas agroflorestais; exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo florestal, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas. Por outro lado, verifica-se que o PRONAF possui linhas de financiamento que financiam a pequena atividade pecuária dos produtores familiares através de 2 linhas de financiamento: o Microcrédito Rural e o Pronaf Agroindústria. A primeira, destina-se aos agricultores de mais baixa renda para o financiamento das atividades agropecuárias e não agropecuárias. Já o Pronaf-Agroindústria visa financiar projetos, inclusive em infraestrutura, que visem o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção agropecuária, de produtos florestais e do extrativismo, ou de produtos artesanais e a exploração de turismo rural.

Dentre os itens financiáveis nesse programa estão: a) implantação de pequenas e médias agroindústrias, isoladas ou em forma de rede; b) implantação de unidades centrais de apoio gerencial, nos casos de projetos de agroindústrias em rede, para a prestação de serviços de controle de qualidade do processamento, de marketing, de aquisição, de distribuição e de comercialização da produção; c) ampliação, recuperação ou modernização de unidades agroindustriais de agricultores familiares já instaladas e em funcionamento; d) implantação, recuperação, ampliação ou modernização de infraestrutura de produção e de serviços agropecuários e não agropecuários, assim como para a operacionalização dessas atividades no curto prazo, de acordo com projeto específico em que esteja demonstrada a viabilidade técnica, econômica e financeira do empreendimento”. (BACEN, 2010).

Em síntese, verifica-se que o Pronaf, tal como os demais programas do governo federal, desde seu início, vem operando com linhas de crédito que financiam dentre outras atividades a pecuária, tais como o Microcrédito rural e o Pronaf-Agroindústria. Por outro lado, mais recentemente passou a financiar projetos voltados ao setor florestal como o Pronaf-Floresta (cuja discussão se dará no próximo capítulo).

### **1.2.8 O Programa Brasil em Ação (PPA 1996-1999) do governo FHC**

Na segunda metade dos anos noventa, no primeiro mandato do governo FHC, deu-se a implementação de uma nova estratégia de integração da Amazônia ao espaço produtivo brasileiro, ação esta que vai interromper o longo período de 2 décadas sem

investimentos em infraestrutura naquela região. Trata-se do Programa Brasil em Ação, elaborado pelo Ministério do Planejamento, constituído de diversos programas de investimento, a serem implementados em diversas regiões do país, os quais contemplavam as seguintes dimensões: infraestrutura econômica (energia, ferrovia, hidrovias, portos, rodovias, telecomunicações e turismo; social ( habitação, saúde, saneamento, trabalho e agricultura), informação e conhecimento (Biotecnologia na Amazônia, Dinheiro Direto na Escola, Educação a Distância, Educação Profissional, Inovação Tecnológica na Agropecuária) e meio ambiente (PROÁGUA – Gestão, PROÁGUA – Investimentos, Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – Proecotur e o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal).

Segundo Kohlhepp (2005) o governo FHC buscou no seu governo melhorar o planejamento de infraestrutura e para isso recomendou a realização de um amplo estudo de regiões de desenvolvimento econômico nacional integrado. A idéia era identificar e avaliar os projetos com potencial para acelerar o desenvolvimento econômico nos próximos anos e ao mesmo tempo identificar as sinergias potenciais. Esses projetos foram canalizados dentro do contexto de nove regiões principais de desenvolvimento, as quais foram denominadas de “eixos nacionais de inovação e desenvolvimento”.<sup>22</sup>

O Governo federal passou a reconhecer essas regiões como portadoras de uma “vocação econômica” diferente das outras regiões, incorporando-as numa visão geoestratégica de longo prazo de desenvolvimento nacional. A Amazônia figurou como uma delas, sendo destinado à essa região quatro pacotes de projetos: integração internacional do Norte (ligando os Estados mais ao norte, como Roraima e Amapá, aos países vizinhos); logística na região do Madeira-Amazonas (para garantir o transporte o ano inteiro de produtos agrícolas, bem como o transporte de soja até Itacoatira-AM para exportar para mercado europeu; Logística no Brasil Central (uma vez que a melhoria de infraestrutura na Amazônia afeta diretamente e indiretamente a parte

---

<sup>22</sup> É importante destacar a observação de Kohlhepp (2005) com relação a esse programa: ressalta que tanto essa terminologia que o Ministério do Planejamento do Governo Fernando Henrique Cardoso “eixos nacionais de integração e desenvolvimento” e “corredores econômicos”, quanto a busca de um progresso com base apenas em crescimento econômico, a seu ver, evidenciava uma certa semelhança com a visão do governo militar de exploração e valorização da periferia amazônica nos anos setenta.

meridional da região amazônica); geração de energia hidrelétrica e linhas de transmissão (cujos principais projetos são os de construção de usinas hidrelétricas no rio Tocantins e o da linha de transmissão de 1.300 km de extensão).

No tocante aos projetos de infraestrutura, os que contemplam os Estados da Amazônia são, os projetos de recuperação das estradas BR 364 (Brasília-Acre) e BR 163 (Cuiabá-Santarém); o asfaltamento da BR 174 (Manaus – Boa Vista); a implementação das hidrovias do Araguaia-Tocantins e do Madeira; o gasoduto de Urucu e a linha de alta tensão conectando Tucuruí a Altamira e Itaituba.

Coy e Kohlhepp (2005) fazem a seguinte observação com relação às ações federais para a Amazônia nos anos noventa: diz que depois da implementação do PPG7 no início da década de 1990, essas ações se deram de forma muito desigual, pois, de uma lado, os objetivos dessas ações se concentravam nos anos seguintes em promover o crescimento e a integração econômica da região ao mercado global. De outro, buscava promover o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente, tendo em vista os objetivos do PPG7. Assim, a seu ver, o programa Avança Brasil foi um programa que contrastava com esses objetivos e que poderia ser um gerador de grandes conflitos na região, uma vez que os projetos envolviam enormes interesses privados.

Compartilhando com essa avaliação do programa Avança Brasil, Arima e Veríssimo (2002) também teceram sérias críticas às obras de infra-estrutura que seriam realizadas no âmbito do Programa Avança Brasil (principalmente ao asfaltamento de rodovias). Segundo os mesmos, essas obras de infraestrutura iriam favorecer a manutenção desse padrão de uso da terra e agravar a degradação ambiental. Nesse sentido, argumentavam que as obras previstas para o Programa Brasil em Ação e, em especial o asfaltamento da rodovia Santarém-Cuiabá, resultariam em um saque generalizado aos recursos florestais do oeste do Pará. Denunciavam o fato de que, antes mesmo que essas rodovias fossem asfaltadas, mais de uma centena de serrarias migraram para a região no período 1997-2001. Ou seja, para os mesmos, o asfaltamento da rodovia Santarém- Cuiabá sem prévio ordenamento territorial agravaria a exploração ilegal e predatória na Amazônia. E salientavam que a situação seria mais dramática no tocante aos estoques de madeira nos pólos de produção florestal na Amazônia.

### **1.3 Os desdobramentos das políticas federais no estado do Acre dos anos 1970 ao final dos anos 1990**

A presente seção pretende discutir as políticas do Governo do estado Acre implementadas ao longo dos anos 1970 até os anos 1990 que visaram o desenvolvimento da pecuária e do setor florestal naquele estado.

Os anos setenta registram o período de intensa ação do Estado no sentido de promover o desenvolvimento da Amazônia. Mas, deve-se notar que essa ação não se verificou de forma homogênea em toda a região. As políticas concentraram-se basicamente naquelas unidades federativas mais desenvolvidas e ou de maior densidade populacional, ficando os demais estados da região amazônica com uma participação muito ínfima no montante global de recursos que eram destinados à região como um todo. (DUARTE, 1986).

#### **1.3.1 Política estadual de atração de investimentos agropecuários para o Acre**

Segundo Sant'Ana (1988), essa expansão do capitalismo para a fronteira amazônica se deu de forma diferenciada em diversas partes da Amazônia tendo em vista as diferentes realidades que compõem aquela região. E essa expansão capitalista atingiu o Acre no anos setenta e causou profundas transformações na estrutura social e econômica daquele estado. Na prática, a inserção do capital na região acriana se deu através da aquisição dos antigos seringais (por pessoas vindas principalmente do sul e sudeste do país) para a formação de pastagens para a criação de gado e/ou simplesmente para especulação, e a Sudam foi o principal agente financiador da implantação de grandes empresas agropecuárias no Acre, tendo em conta sua política de incentivos fiscais.

Sant'Ana (1988), com base nos relatórios da Sudam, destaca o total de incentivos fiscais liberados por essa Agência no Acre até o ano de 1985, tendo em conta a distribuição setorial, onde 67% do volume total aplicado foram destinados a projetos agropecuários, enquanto que somente 17% foram para o setor industrial, 12,9% para o setor agroindustrial e apenas 1% serviu para atender projetos ligados a serviços básicos. E mostra que em termos de valor são os projetos agropecuários os de custo mais alto, apesar de apresentarem os menores resultados em termos de impactos econômicos-sociais, principalmente se for considerada a relação capital/trabalho.

Mas, no Estado do Acre, o elemento diferencial e ao mesmo tempo marcante desse processo de expansão do capital e desse intenso processo de transferência das

terras acrianas nos anos 1970 foi a campanha publicitária das terras do Acre desenvolvida próprio governo estadual da época (Governo Wanderley Dantas) no sentido de atrair investimentos para o Acre. Naquela década, a economia acriana encontrava-se em plena fase de desestabilização econômica verificada com o abandono dos seringais nativos<sup>23</sup>, em virtude da decadência da economia extrativista da borracha. E é exatamente nessa conjuntura de crise e falência dos seringais, que o novo Governador do Acre procurou solucionar a crise intervindo de forma prioritária na modernização do setor primário acriano.

Seguindo o modelo modernizante do Governo federal para a Amazônia assentado na grande propriedade fundiária e na pecuária extensiva de corte, tinha como objetivo promover a modernização do setor rural acriano, substituindo definitivamente a base econômica extrativista do Acre pela atividade pecuária, uma vez que o extrativismo era visto pelos governantes da época como atividade não racional e antieconômica. Desta feita, para atrair investidores, o referido governador do Acre buscava em seus discursos destacar as potencialidades das terras do Acre para a agropecuária, bem como sua viabilidade econômica e as vantagens de se investir no Acre. Destacava o potencial madeireiro da região, a fertilidade do solo, e divulgava o forte apoio financeiro que o governo estadual daria para aqueles que investissem nas terras acrianas. (Sant'Ana, 1988).

Conforme discurso do Governador Wanderley Dantas na Assembléia Legislativa do Acre proferido naquela época:

A ampla disponibilidade de terra, o seu baixo custo relativo e as condições ecológicas e de mercados favoráveis, constituem indicadores seguros da viabilidade técnico-econômica da agropecuária como atividade dinâmica da economia acreana” (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1974, p. 5).

Segundo Silva (1998) a medida mais importante do Governo Dantas para atrair investidores para o Acre foi a reestruturação do Fundo de Expansão Agropecuária do Estado do Acre – Feagro, o qual foi instituído em 1965 pela Lei nº 51 com o propósito de financiar a médio e longo prazo até 60% dos investimentos que visassem renovar e

---

<sup>23</sup> Esse processo de abandono de seringais se acentuou a partir do ano de 1967 quando o Basa (antigo Banco de Crédito da Borracha) perdeu o monopólio de compra e venda da borracha e encerra sua linha de financiamento, deixando os seringalistas sem recursos para custear suas atividades produtivas nos seringais. Sem condições de continuar “aviando” os seringueiros, sem produzir e sem condições de saldar suas dívidas com o Banco, muitos seringalistas passaram a vender suas terras a preços baixíssimos.

desenvolver a agricultura e a pecuária do Estado. Em 1971, mediante a Lei nº 437, o Governo Dantas elevou o teto de financiamento para 90%.

Como sintetiza Duarte (1987), a década de setenta no Acre ficou marcada por uma intensa corrida de investidores (especialmente paulistas) por terras, tendo em vista os incentivos fiscais e creditícios que o Governo estadual oferecia aos investidores, mas também em virtude do diferencial de preço entre as terras acreanas e as do centro-sul. Diante desses atrativos, os “sulistas”, como eram chamados esses investidores no Acre, compraram grandes áreas de terra para instalar suas empresas agropecuárias ou mesmo somente para fins especulativos. Consequentemente, verificou-se a desativação do sistema de exploração dos seringais. Mas, apesar dessa grande mudança na estrutura de propriedade da terra, salienta Duarte (1987) não se alterou o modelo economicamente predominante, que continuou sendo o extrativismo.

Silva (1998) chama atenção para o fato de que, embora possa parecer consensual a explicação sobre a ocupação das terras acreanas graças à política de incentivos fiscais da SUDAM. Contudo, salienta o referido autor, analisando os dados da Sudam referente a distribuição dos incentivos fiscais, conclui-se que o Acre era o que apresentava a menor participação em comparação com Amazonas, Pará e Mato Grosso (tanto em número de projetos quanto no montante liberado). Portanto, não lhe parece correto considerar o volume de incentivos fiscais que foi aplicado no Acre para explicar a ocupação das terras acreanas nos anos setenta. Na verdade, seria mais coerente explicar a corrida às terras acreanas pela existência de outros fatores como: crédito fácil e barato oferecido, o baixo preço da terra e a especulação fundiária.

Conforme Braga (2009) todas as tentativas do governo estadual daquela época no sentido de efetuar a substituição da economia extrativista da borracha por uma economia baseada na criação de gado expressam claramente uma tentativa de mudança que se processa a partir de interesses externos, representados pelo interesse do governo federal de ocupar a Amazônia nos moldes exigidos pelo modelo econômico de desenvolvimento do regime militar e determinou o início de várias outras transformações naquela região bem como deu origem a uma nova organização espacial, caracteristicamente pautada na grande propriedade.

Por sua vez, Paula (2003) corrobora com as idéias de Braga (2009), ou seja, que essa opção pela pecuária não partiu de interesses locais, mas acima de tudo encontra justificativa nos interesses do próprio governo brasileiro, de tornar o país um grande exportador de carne bovina do mundo, tendo em vista a alta do preço da carne no

mercado internacional, bem como do interesse das multinacionais de fazer partes desses grandes projetos que o governo brasileiro estava implantando na Amazônia, interesse este que favorecia a oferta de crédito internacional para esse projeto.

Sant'Ana (1988), não diverge das ideias de Braga(2009) e nem de Paula (2003), mas acrescenta que o Governo federal acreditava no pressuposto de que, com a elevação das taxas de crescimento da atividade pecuária no país, aliada ao seu caráter predominantemente voltado para o mercado externo (nacional e internacional), isso “contribuiria para aumentar a capacidade de exportação necessária e manter um fluxo crescente de bens de capital destinados à industrialização da região”. (p.113). Segundo o mesmo, é nessa ótica que se pode compreender como a agropecuária, juntamente com a industrialização, passa a fazer parte dos objetivos da SUDAM conforme seu primeiro Plano de desenvolvimento, em detrimento do extrativismo. Porém, ao invés de conseguir a tal modernização do setor rural acreano, o Acre vivenciou uma década de intensos conflitos sociais, de contração fundiária, de acirramento dos problemas ambientais com o crescente desmatamento. No tocante aos conflitos sociais, estes se davam na medida em que o Governo local facilitava a transferência das terras para as mãos dos investidores que vinham do sul e sudeste do país. Como diz Allegretti (2002), esses novos donos providenciavam a “limpeza” da terra, derrubando e queimando a mata para a formação de pastagens, bem como expulsando, perseguindo e matando muitos seringueiros, posseiros e índios que ali viviam. Muitos, tiveram que fugir da floresta e foram buscar sobreviver nas periferias das cidades mais próximas constituindo bolsões de pobreza em torno das cidades e outros se refugiaram nas matas da Bolívia e nos lugarejos próximos (conforme se verá com mais detalhes no Cap.II).

Ressalta-se que ainda nos anos setenta, deu-se a implementação de outro programa que contemplava os Estados da Amazônia e que embora fosse direcionado exclusivamente para o setor extrativista, em última instância serviu para a ampliação e implantação de projetos pecuários, situação essa que foi constatada no Acre.

É importante considerar que a criação desse programa federal se insere naquele contexto da década de setenta, em que se verifica intensos conflitos pela terra no Acre, dada a chegada dos investidores sulistas com vistas a implementar projetos de pecuária naquele Estado.

Assim, no início da referida década, respondendo pressão dos seringalistas remanescentes e buscando colocar em prática uma política de modernização do extrativismo, o Governo federal aprova o Decreto-Lei nº 1.232, de 17 e julho de 1972,

pelo qual cria o Programa de Incentivo à Produção de Borracha Vegetal, cuja administração ficaria sob a responsabilidade da Superintendência a Borracha – SUHEVEA (instituída em 1967 através da Lei nº. 5.227). Esse programa era, na realidade, uma política de crédito rural que seria desenvolvida com recursos financeiros e risco operacional da SUDHEA e sob a ação integrada da referida Autarquia em conjunto com os agentes financeiros básicos de crédito rural, com os órgãos do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, com as instituições de pesquisa (especializadas do setor heveícola) e com entidades federais/estaduais ligadas aos serviços e fomento e atividades de apoio em geral ao setor agrícola. (Superintendência da Borracha, 1980.

Conforme Duarte (1987) por intermédio do Banco a Amazônia, diversos projetos de recuperação de seringais nativos e de implantação de seringais de cultivo da borracha foram financiados no Acre na década de setenta. Todavia, ressalta o mesmo, a aplicação desse Programa no Acre foi desastrosa, uma vez que grandes empresas que acessaram os recursos do PROBOR foram acusadas de desvio de crédito. Assim, Duarte destaca trecho da matéria publicada no Jornal de maior circulação da época no Acre (O Varadouro) na qual se afirma que “pelo menos oito dos maiores projetos, (...) tiveram os financiamentos suspensos pelo Banco a Amazônia, porque vinham aplicando os recursos recebidos com outros fins. Muito dinheiro do PROBOR foi aplicado na compra de gado, ...” (Jornal O Varadouro apud Duarte, 1987, p.79). Adicionalmente, destaca a avaliação da SUDHEVEA, de que apenas 44% dos projetos do PROBOR I implantados no Acre foram considerados normais. “Portanto, conclui-se que os responsáveis pelo fracasso do Programa foram os grandes projetos”, reafirma Duarte (p.79)

Com base em Sant’Ana (1988) pode-se fazer um balanço superficial dos efeitos da agropecuária na Amazônia, firmando-se que, devido as próprias características da pecuária na região (extensiva e predatória dos recursos naturais, de alta relação capital/trabalho, incapaz de induzir demanda para outras atividades, ação expulsora das outras atividades primárias), esta não foi capaz de provocar estímulos que viessem favorecer a formação e assentamento de aglomerados humanos de importância, bem como não foi capaz de promover a expansão do mercado local.

### **1.3.2 O PIN e a integração das terras do Acre aos sulistas**

No início da década de 1970 quando o PIN foi lançado pelo Governo Médici, estava explícita a proposta do governo federal de resolver simultaneamente o problema

do Nordeste (homens sem terra) e o da Amazônia (terras sem homens). Assim, o PIN tinha uma proposta integracionista que deveria ser concretizada com a criação de uma infraestrutura capaz de não somente romper o isolamento físico da Amazônia, mas também de promover um elo de ligação entre a Amazônia e a região Nordeste do país, uma vez que as duas regiões possuíam situações demográficas antagônicas. Assim, contando com recursos provenientes de incentivos fiscais, das contribuições e doações de empresas públicas e privadas, de empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais e recursos de outras fontes, o PIN visava integrar fisicamente as duas regiões mais carentes do país, tendo como base na construção de rodovias que interligariam as mesmas e essas com a região Centro-Sul do país (através da rodovia Cuiabá-Santarém, da transamazônica e da rodovia Perimetral Norte). Além de que visava também promover a colonização e a reforma agrária, mediante a elaboração e a execução de estudos e a implantação de projetos agropecuários e agroindustriais; o desenvolvimento de trabalhos de seleção, treinamento, transporte e assentamento de colonos; e a organização de comunidades urbanas e rurais e respectivos serviços básicos (BRASIL, 1971).

Conforme Palza (1998), especificamente no Acre a aprovação do PIN contribuiu para a referida campanha de atração de investidores de outras regiões para aquele estado promovida pelo governo estadual da época na década de setenta. De certa forma, pode-se dizer que o lançamento do PIN teve reflexos na demanda por terras no Acre, tendo em vista a valorização futura com a infraestrutura viária que atingiria aquele estado financiada com recursos do PIN (tal como a rodovia Brasília-Acre). Enfim, os incentivos fiscais e financeiros oferecidos pelo governo local e pelos programas federais (como o PIN), aliado a fertilidade do solo e o baixo preço da terra, representaram fortes atrativos para o capital investir na região.

### **1.3.3 Proterra e a redistribuição de recursos para a pecuária no Acre**

Ainda no início da década de 1970, o Governo federal lançou outro instrumento de apoio à sua política de desenvolvimento regional, com vistas a beneficiar os produtores rurais da região Norte e Nordeste do País: o Programa de Redistribuição de Terras e Apoio à Agroindústria do Norte e Nordeste-Proterra (Decreto-Lei 1.179/1971 regulamento pelo DL. Nr. 70.677/1972). Seu objetivo era “promover o acesso do homem a terra, criar empregos e fomentar a agroindústria dessas regiões” (DUARTE, 1987, pg.50).

Logo nos primeiros anos de funcionamento, o Proterra passou a ser implementado no Acre. Em termos gerais, a importância da entrada dos recursos desse programa no Acre estava no financiamento de projetos voltados à montagem da infraestrutura agrícola bem como no incentivo à expansão das atividades agropecuárias, através de suas linhas especiais de crédito que ofereciam longos prazos de carência e taxas de juros subsidiadas. Assim, a operacionalização do Proterra no Acre, se dava mediante a ação conjunta e o apoio de diversos órgãos federais e estaduais criados para esse fim, tais como a Secretaria do Estado a Agricultura, Indústria e Comércio do Estado (Seaic), a Associação de Crédito e Assistência Rural do Estado do Acre - Acar-Acre, a Diretoria Estadual do Ministério da Agricultura - Dema, a Comissão Estadual de Planejamento Agrícola do Acre - Cepa, Além das instituições financeiras federais e estaduais como BASA, Banco do Brasil e Banco do Estado do Acre - Banacre. (PALZA, 1998).

Analizando o Programa de Aplicação de Recursos do Proterra no Acre (período 1973-1974) da Assessoria de Planejamento e Coordenação do Governo estadual, verifica-se claramente o interesse governamental em criar as condições necessárias para o desenvolvimento do setor primário daquele estado. O referido Programa previa a criação de infraestrutura agrícola capaz de sanar o problema do abastecimento alimentar, bem como desenvolver novas atividades compatíveis com as potencialidades da região, tais como a agropecuária.

Nesse sentido, vale destacar alguns projetos e políticas que foram apoiados financeiramente no Acre com os recursos do PIN e do Proterra: projetos de infraestrutura agrícola voltados para a formação de patrulhas motomecanizadas; construção de uma Fazenda Modelo; a reestruturação do Fundo de Expansão da Agropecuária Acreana – Feagro (o qual tinha sido criado em 1965 pela Lei nº51); projetos de incentivo à agroindústria o qual incluía desde o financiamento do beneficiamento da castanha-do-brasil, construção de usinas de pasteurização de leite, e a oferta de crédito para a produção agrícola, inclusive para a atividade da pecuária. (PALZA, 1998)

Fazendo um balanço geral do funcionamento do Proterra no Acre, pode-se afirmar que apesar desse Programa destinar-se essencialmente a apoiar a pequena produção rural do Norte e Nordeste do país, na prática serviu para financiar a compra de terras e a instalação de grandes projetos agropecuários de pecuarista oriundos do centro-sul do país que estavam se instalando na região nos anos setenta. Pois, deve-se lembrar

que o período de lançamento desse programa coincide exatamente com os anos em que se verificou uma intensa demanda pelas terras do Acre como consequência da forte campanha promovida pelo Governo estadual da época (com apoio do Governo federal), para atrair investidores para o Acre e efetuar a substituição da economia extrativista pela economia baseada na criação de gado. (PALZA, 1998)

Apesar da carência de dados sobre o montante exato de financiamentos do Proterra na agropecuária acreana, destaca Duarte (1987):

Não temos dados exatos sobre o montante de financiamentos do PROTERRA na agropecuária no Acre. Mas, de acordo com os Censos Econômicos de 1975 Censo Agropecuário – Acre, da FIBGE, do total de financiamentos de entidades governamentais às diversas classes de atividades econômicas do Acre em 1975, de um total de 33.194 mil cruzeiros, 30.758 mil cruzeiros foram destinados à atividades a pecuária. Certamente está incluído aí uma boa parte de recursos do PROTERRA advindos dos incentivos fiscais (DUARTE, 1987, p.56).

Na visão do citado autor, o acesso do homem a terra não passou de um ilusão, pois segundo o mesmo, menos de 10% dos recursos do programa foram realmente destinados para financiamento das ações discriminatórias, fiscalização da posse e uso da terra, extensão rural, colonização e outras atividades correlatas. Para o mesmo, a própria infraestrutura criada pelo Proterra beneficiou muito mais os grandes empresários (pecuaristas) do que os pequenos e médios produtores do Acre.

#### **1.3.4 O Poloacre e o apoio à pecuária de corte**

Como se viu anteriormente, na discussão sobre as políticas federais para a Amazônia, o Governo federal lançou também na primeira metade dos anos setenta o Polamazônia. Constituía uma nova forma de intervenção na região, através da escolha de áreas prioritárias, para se promover o desenvolvimento de vantagens comparativas evidentes. O Objetivo desse novo programa era promover o crescimento econômico de 15 áreas preliminarmente selecionadas da Amazônia, visando acelerar a política de integração nacional. Os recursos do PIN, do Proterra, além de outros recursos, seriam utilizados como fontes de recursos para a operacionalização do Polamazônia.

Vale lembrar a situação de crise vivida no país naquela década (com o primeiro choque do petróleo) e que, em função dessa situação, uma das maiores metas do Polamazônia consistia em elevar em 25% o volume de exportações de produtos com vantagem comparativa no mercado internacional (carne, madeira, celulose e minerais). Nesse sentido, chama-se atenção para os programas setoriais de base empresarial que foram criados no âmbito do Polamazônia, voltados a financiar projetos de pecuária de

corte, de extração e industrialização de madeira, etc. Ou seja, o Polamazônia constituiu uma política que explicitamente veio para promover a atividade pecuária na Amazônia (além de outras atividades que pudessem gerar divisas para o país).

No Acre, igualmente como aconteceu em toda a Amazônia, foi elaborado inicialmente um diagnóstico sócio-econômico daquele estado, buscando identificar as potencialidades de seus recursos naturais, para a partir daí se definir a programação global para a área do Polo acreano (SUDAM, 1976). Assim, com base nesse diagnóstico, o programa de pólos do Acre (Poloacre) foi elaborado tendo em conta algumas dezenas de diretrizes (Idem, 1976). Destas, destaca-se aqui somente aquelas diretrizes que se referiam de certa forma ao setor agropecuário:

- (...) -o estímulo à organização e reativação de cooperativas agropecuárias;
- diversificação da economia do setor primário. Ainda voltado quase exclusivamente para o extrativismo da borracha e da castanha, além da incipiente agricultura de subsistência.
- a agilização do processo de regularização fundiária. (...) atentando para a situação dos atuais posseiros de seringais nativos (seringueiros), cujas áreas estão em acelerado processo de modificação da exploração, pela substituição da atividade pela pecuária bovina. (Idem, p. 126/7).

Ou seja, verifica-se claramente na definição das diretrizes do Programa de Polos do Acre o objetivo de apoiar as atividades agropecuárias naquele estado. Segundo afirma Palza (1998), através do BASA e do Banco do Brasil, os recursos do Polamazônia financiaram a implantação e a expansão de grandes empresas agropecuárias no Acre e grande parte desses recursos foi destinado ao financiamento de rebanho, formação de pastagens, em construção de currais, etc. De fato, com base no Anuário Estatístico do Brasil, verifica-se que o rebanho bovino do Acre evoluiu de 71.840 mil cabeças, em 1970, para 404.434 mil cabeças em 1991 (crescimento de 462%). A referida autora destaca ainda que uma avaliação elaborada pela Secretaria de Planejamento do Acre (Seplan) em 1983 sobre os resultados do POLOACRE concluiu que não houveram mudanças significativas no sentido de melhorar os níveis de bem estar social das comunidades beneficiárias do programa e que situação da atividade pecuária no Acre ainda era incipiente até aquele ano, não respondendo às expectativas tanto da receita tributária como de abastecimento em níveis compatíveis com a renda do consumidor local, dentre outros problemas.

Em síntese, diante do exposto, pode-se concordar com a conclusão de Palza (1998) a qual, após analisar as entrevistas realizadas com diversos atores sociais que tiveram participação direta ou indireta na implementação desses programas federais ao

longo dos anos setenta e oitenta, a qual afirma que apesar da precariedade dos dados e informações sobre o funcionamento desses programas no Acre, conclui-se que, semelhantemente ao que ocorreu em toda a Amazônia, a concretização dessas políticas no Acre se deu de forma desvirtuada em relação aos objetivos a que se propunham. Os próprios relatórios governamentais apontam que tanto o PIN como o Proterra, embora tivesse em seus objetivos atender de forma prioritário a pequena produção, na verdade funcionava como incentivo ao desenvolvimento do grande capital, representado por médios e grandes proprietários de terras, oriundos do Centro-Sul voltados exclusivamente para a exploração agropecuária.

### **1.3.5 O apoio do Fundo Constitucional do Norte ao setor florestal e a pecuária no Acre**

Conforme já foi dito na seção anterior deste capítulo, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) foi criado no âmbito da Constituição de 1988 (artigo 159, inciso I, alínea c) e foi regulamentado pela Lei 7.827 de 27 de setembro de 1989. Logo após a sua regulamentação entrou em operação em alguns estados da região Norte. Contudo, sua operacionalização se deu inicialmente de forma muito tímida. Na verdade esse Programa só passou a funcionar de forma plena em toda a região Norte a partir do início da década de 1990. Foi o que aconteceu no estado do Acre, devido à algumas dificuldades de ordem técnica e administrativa do próprio banco gestor dos recursos na região Norte (o Basa), bem como do próprio desconhecimento da existência desse Programa por parte dos produtores locais, o FNO só passou a financiar os primeiros projetos em 1990, porém, naquele ano foram aprovados um número inexpressivo de operações, o que justifica o fato de muitos análises (como as do próprio Basa) considerarem o ano de 1991 como o ano de início das operações do FNO no Acre.

Em síntese, com base nos estudos realizados em nível local sobre a aplicação do FNO no Acre, destaca-se que o FNO, assim como os demais Programas do Governo Federal lançados anteriormente em prol do desenvolvimento da Amazônia, também serviu de importante fonte de recursos para incentivar o desenvolvimento da pecuária no Acre, haja vista a oferta de linhas de financiamento específicas para essa atividade.

Primeiramente, deve-se assinalar que no Acre, o FNO abrange todos aqueles municípios em que existe uma agência operadora do Basa, e, conforme definido nos normativos do referido Programa, os recursos são alocados pelo critério espacial, para aqueles municípios que apresentem melhores condições de apoio ao desenvolvimento

dos setores e atividades produtivas com forte capacidade irradiadora de crescimento, bem como infraestrutura necessária para viabilizar os projetos. Em vista disso, pode-se afirmar que nem todos os municípios foram contemplados com os recursos do FNO, por não atenderem essas condições do Programa.<sup>24</sup>

Ressalta-se que no período 1990 a 1995 o FNO financiou 3.756 projetos, destes, 3.744 eram projetos do setor rural acreano (Basa/FNO-Relatório de Atividades 1995). Nesse período, grande parte da demanda por esses recursos era predominante para as linhas de financiamento do FNO-Especial (Prorural, Procera, Prpdex) as quais eram destinadas especificamente para mini e pequenos produtores. Essa demanda se justificava pelo fato dessas linhas de funcionamento do FNO-Especial apresentarem condições operacionais (taxas de juros, prazo de financiamento e exigência de documentação) bem mais acessíveis aos produtores que as demais linhas de financiamento do FNO.

Conforme Paiva (2008), os relatórios do BASA evidenciam que a aplicação dos recursos do FNO no estado do Acre no período 1995-2006 que se deu de forma concentrada no setor rural e nos grandes empreendimentos rurais, onde predomina a atividade pecuária. E que o setor florestal absorveu um percentual insignificante desses recursos, o que representa uma contradição com a política do Governo do Acre, que desde 1999 vem defendendo um desenvolvimento sustentável a partir do desenvolvimento ao setor florestal. Assim, conforme suas palavras:

Em termos do presente trabalho, se verificou ter o setor rural como um todo recebido ao longo do período estudado R\$ 318 milhões, sendo a linha PRONAF responsável por menos da metade (45%) do total de financiado (Gráfico nº 02). A linha Proderur foi responsável por mais de um terço (37%) do volume total, com o programa Agropec respondendo por cerca de 17%. A linha Profloresta teve pífios 0,5%, ou seja, muito pouco para um Estado que nos últimos três governos partir de 1999 tem em seu slogan a identificação com a floresta e apresenta discurso com viés ecológico. Mas se forem somados os valores do Proderur e Agropec (a média pós-1995 é R\$ 198,61 mil e R\$ 226,48 mil por contrato, respectivamente), ambos destinados às maiores propriedades, se verifica ter havido uma concentração de 53,7% na grande propriedade. Pura centralização de renda e riqueza. (p.52)

Nota-se, com base nessas informações, que o FNO foi implementado no Acre seguindo as mesmas tendências verificadas em outros estados da região Norte do país, concentrando-se no setor rural, em grandes propriedades e financiando em grande

---

<sup>24</sup> Atualmente, o BASA só operacionaliza o FNO em 11 dos 22 municípios do Acre., o que representa um baixíssimo nível de capilaridade dessa Instituição financeira.

medida projetos pecuários. Com relação ao baixíssimo número de projetos financiados pelo FNO para o setor florestal acreano, é necessário ponderar que existe um certo grau de dificuldade para a concretização desses financiamentos no Acre, uma vez que, quando surgem novas linhas de financiamento, os produtores tem dificuldade de acessar esses programas, seja pela falta de informação sobre os mesmos, seja pela dificuldade de elaborar o projeto no âmbito de uma associação de produtores, ou mesmo em virtude das condições operacionais impostas pelo Basa para o acesso à essas novas linhas de crédito (as quais muitas vezes são lançada com um grau de exigências muito elevado, sendo incompatíveis com as condições financeiras do produtor acreano). Com o passar dos anos, e uma vez que se prossiga um trabalho contínuo de divulgação dessas novas linhas de crédito em todo o setor rural acreano e considerando a possibilidade de revisão e adaptação dessas novas linhas de financiamento às reais condições financeiras do produtor acreano, é possível que se possa vislumbrar um resultado melhor em termos de número de projetos financiados pelo FNO para o setor florestal.

### **1.3.6 As ações do PPG-7 no Acre**

O PPG-7 com o objetivo de implantar um modelo de desenvolvimento sustentável em florestas tropicais brasileiras, executou na Amazônia um conjunto de projetos de execução integrada pelos governos federal, estaduais e municipais e a sociedade civil organizada, com o apoio técnico e financeiro da comunidade internacional (PPG-7, Decreto nr. 2.119, de 13/01/1997). Dentre os objetivos específicos do PPG-7 figurava o fortalecimento institucional das entidades responsáveis pela proteção do meio ambiente e execução do zoneamento econômico e ecológico; o fomento à geração e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos para a conservação e desenvolvimento sustentável da Região Amazônica.

Dentre as mais importantes ações do PPG-7 no estado do Acre foi o financiamento do Zoneamento Econômico-Ecológico do Acre. Segundo o então secretário do Meio Ambiente do estado do Acre, Edgar de Deus, em entrevista publicada no jornal A Tribuna<sup>25</sup>, em 06/02/2002 “O ZEE do Acre,[...] foi totalmente custeado por terceiros: US\$ 800 mil repassados pelo MMA dos recursos do PPG7 e US\$ 200 mil de contribuições em diferentes entidades como o Incra, o Ibama e a ONG WWF.” Ou seja, o PPG7 também financiou o ZEE do Acre, que contou com grande ajuda do governo federal e de ONGs que atuam no Acre.

---

<sup>25</sup> Notícia publicada no Jornal A Tribuna, em 06.02.2002.

Outra importante ação do PPG-7 no Acre foi a implementação do Plano de Desenvolvimento para Reservas Extrativistas (Projeto RESEX), que proporcionou o financiamento e a disseminação das práticas, conceitos e estratégia que serviram de base para a definição das normas que orientariam os futuros processos de criação e gestão das Reservas Extrativistas no estado.

### **1.3.7 O Pronaf e os financiamentos à atividade pecuária do produtor familiar acreano.**

Primeiramente deve-se registrar que, apesar desse Programa ter sido lançado em nível nacional em 1996, os primeiros projetos financiados com recursos do Pronaf no estado do Acre datam do ano de 2001 e sua operacionalização se deu através do BASA, o qual é responsável pela modalidade Pronaf – crédito.

Ressalta-se primeiramente que, esse programa também tem apoiado a pecuária no âmbito dos produtores familiares do estado do Acre. Na verdade, a atividade pecuária, faz parte da produção agropecuária dessas famílias e é uma importante fonte alternativa de renda os produtores familiares do Acre que comercializam os produtos extrativistas (borracha e castanha) dada a forte oscilação da demanda desses produtos e da instabilidade dos preços (pois muitos produtores familiares ainda tem uma forte relação de dependência com os atravessadores). O gado funciona assim, como um ativo de reserva de valor para essas famílias, uma vez que pode ser vendido em casos de necessidade, além do que a produção de leite oriunda dessa pecuária complementa a base alimentar das famílias bem como constitui um fator de geração de renda (visto que quando podem, vendem esse produto in natura para os mercados mais próximos).

Observando a Tabela 3 (abaixo) verifica-se que até 2005 o Acre era um dos estados que menos contraía financiamentos do Pronaf, tal como os estados de Roraima e Amapá (os quais juntos financiaram menos que o Acre, apenas 9.935 projetos).

No que diz respeito aos programas do Pronaf mais acessados pelos produtores familiares do Acre foram: Pronaf (4.670 projetos), Pronaf A (1.260) e Pronaf B (1.000). Nota-se que o Pronaf A atende agricultores familiares assentados pelo Incra e o Pronaf B enquadra produtores familiares que são assentados, posseiros, parceiros ou cessionários da terra e que tem renda familiar oriunda da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento rural. Ou seja, num período de cinco anos, apenas 200 projetos foram financiados anualmente pelo Pronaf B. Em média foram liberados mil

reais por projeto a esses produtores o que significa pouco para ser aplicado em agricultura e pecuária.

Mas, ainda com base na referida Tabela 3, o Pronaf D financiou quase o mesmo número de projetos do Pronaf B ( 962 contra 1.000 projetos do Pronaf B), contudo o valor financiado daquele é bem maior do que deste. Ou seja, o Pronaf D financiou apenas 962 projetos, mas em termos de valor total financiado (R\$ 14.610.000,00) representa 14 vezes mais que o valor liberado para os projetos do Pronaf B (999.000,00); isso implica dizer que em média foi liberado R\$ 15.218,75 em cada projeto na modalidade do Pronaf D. Conforme normativos do Programa, o Pronaf D contempla produtores familiares que obtém uma renda anual de até R\$ 27.000,00 oriunda tanto de atividades agropecuárias como não agropecuárias. Assim, em função do valor médio desses projetos, pode-se dizer que, nesse grupo de produtores estão aqueles que desenvolvem a pecuária no âmbito da produção familiar, mas que já não contam exclusivamente com a mão-de-obra familiar para a exploração da área.

Tabela 3 – Número de projetos financiados por programa do Pronaf e por Unidade Federativa – período 2000-2005 (R\$ mil)

UF	Acre		Amapá		Amazonas		Pará		Rondônia		Roraima		Tocantins	
	Programa	Quant..	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.
Prodex	2.226	6.841	154	427	895	6.572	3.409	13.889	145	177	11	98	121	512
Prorural	7.634	75.356	636	3.983	5.468	68.292	48.329	593.368	20.646	257.584	1.178	22.329	4.254	54.494
Pronaf	4.670	29.627	3.283	16.787	5.591	38.301	17.855	135.397	11.184	72.898	2.695	15.441	7.774	54.544
Pronaf A	1.260	13.280	200	2.888	829	9.158	10.399	137.664	3.421	38.530	996	12.543	4.260	55.370
Pronaf A/c	29	54	5	12	56	142	446	1.317	130	377	16	45	1.830	4.753
Pronaf B	1.000	999	0	0	2.825	2.806	1.560	1.559	721	718	30	30	30	29
Pronaf C	545	2.565	2	11	741	3.167	5.477	22.876	1.167	5.497	32	179	2.826	16.079
Pronaf D	962	14.610	165	3.232	1.883	29.631	7.926	112.147	9.342	111.430	411	8.494	1.999	30.040
Pronaf E	17	344	19	634	99	1.907	88	2.058	159	2.974	102	2.803	149	2.590
Pronaf Agroind.	1	18	0	0	0	0	2	8.131	2	892	0	0	0	0
Total	18.344	143.694	4.464	27.974	18.387	159.976	95.491	1.028.406	46.917	491.077	5.471	61.962	23.243	218.411

Fonte: Relatório Anual de Atividades do FNO – exercício 2005.

Enfim, mesmo sendo uma parcela muito pequena dos recursos do Pronaf que contemplou o estado do Acre no período 2000-2005, verifica-se que mesmo assim, as categorias mais beneficiadas financeiramente vêm se utilizando desses recursos para a criação de gado.

Conforme, analisando dados mais recentes, verifica-se que vem aumentando o número de financiamento de projetos agropecuários. Dados obtidos no Anuário Estatístico de 2009 do Crédito Rural informam que naquele ano o Pronaf financiou 2.589 projetos de investimento para a pecuária no estado do Acre, totalizando aproximadamente vinte milhões de reais e 48 projetos para custeio da pecuária, totalizando pouco mais de um milhão de reais. Já em 2010, o número de projetos de projetos de investimento na pecuária passou para 2.830 projetos (o que representa R\$ 28.871933,84), e o número de projetos de custeio se elevou para 54 (totalizando R\$1.845283,38). Um aspecto interessante verificado nesses dados é que, tanto em 2009 como em 2010 o número de projetos financiados para custeio da pecuária (destinado à aquisição de animais, beneficiamento e industrialização da produção pecuária, outras aplicações) foi superior ao número de projetos para custeio agrícola (destinado ao beneficiamento da produção agrícola, da produção extrativista e financiamento da lavoura, outras aplicações), o que evidencia uma tendência de concentração dos recursos do Pronaf nas atividades de custeio da pecuária em detrimento das atividades agrícola.

Este estudo das políticas federais para a Amazônia deixa claro que, embora a intervenção federal na Amazônia tenha seu marco nos anos sessenta, com a chamada Operação Amazônia, é a partir dos anos setenta que se passa a registrar uma série de políticas criadas com vistas a ocupar economicamente (e também demograficamente) a região, passando a ser vista não mais como uma região problema, mas sim como uma solução para os problemas nacionais enfrentados, tais como os conflitos agrários decorrentes da modernização da agricultura, o problemas de geração de divisas, etc. O estudo mostra também que a pecuária desde muito tempo que vem sendo praticada na região e que o interesse federal de substituir a economia extrativista pela pecuária, também já vinha sendo explicitado no âmbito dos programas da Sudam, antes mesmo da década de setenta, sendo referenciada como a atividade mais rentável da Amazônia.

Conclui-se que, os principais programas de desenvolvimento que foram implementados na região, embora tivessem sido criados para outros fins, foram em sua maioria destinados ao financiamento de grandes projetos agropecuários na região.

## **2 PRINCIPAIS PROGRAMAS E AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA A ATIVIDADE PECUÁRIA E FLORESTAL NO PERÍODO 2000-2010**

Conforme visto no capítulo precedente, a partir dos anos setenta diversos programas voltados a promoção da modernização das atividades produtivas da Amazônia a partir da substituição do modelo tradicional (que tinha como o extrativismo) pelo modelo dito moderno e racional, onde a atividade pecuária era apontada como uma das atividades mais importantes, além da cultura de grãos, exploração madeireira, mineral, etc. Assim até meados dos anos oitenta, o governo federal concedeu incentivos fiscais para projetos agropecuários que se instalassem na região como forma de ali se desenvolver uma pecuária moderna, com alto grau de produtividade. Com o fim dos incentivos fiscais, outras políticas (principalmente políticas de crédito) foram implementadas na região, cujos recursos foram aplicados contando com crédito subsidiado pelo governo federal, tais como os recursos do FNO e do PRONAF.

Apesar de se ter registrado uma significativa redução na taxa de desmatamento na Amazônia entre os anos 1988 e 1994, (refletindo a relativa escassez de recursos para projetos de desenvolvimento regional para a Amazônia, bem como a deterioração das condições de tráfego das rodovias), verifica-se que a partir de meados da década de noventa, com a estabilização da economia brasileira, as taxas de desmatamento novamente se aceleram no período 1995-2000, concentrando-se numa área que o Inpe denominou de “Arco de Desflorestamento”. E isso elevou a pressão dos órgãos ambientais e segmentos da sociedade civil sobre o Estado para a criação de políticas no sentido de contornar o problema do desmatamento que chegava a atingir índices cada vez mais elevados na Amazônia. Dentre outras atividades causadoras de desmatamento na região, a pecuária era apontada como a principal atividade geradora do desmatamento na região.

Assim, diante desse quadro de problemas e dada as pressões nacionais e internacionais para a implementação de políticas de proteção do bioma amazônico e de redução da emissão de gases do aquecimento global acordadas nos fóruns mundiais, o governo federal implementou a partir dos anos noventa diversos programas que contemplaram o setor florestal da Amazônia, concentrando-se a maioria ao longo dos

anos 2000. Ao mesmo tempo, nessa década foram aprovadas diversas ações e programas em prol do desenvolvimento da atividade pecuária nacional haja vista sua considerável relevância econômica para o país, por tratar-se de uma atividade geradora de saldo positivo na balança comercial. Diferentemente dos programas lançados anteriormente e dada a preocupação governamental com os impactos dessa atividade ao meio ambiente, tais programas tem como propósito desenvolver uma pecuária geradora de menor impacto ao meio ambiente, em conformidade com os critérios de sustentabilidade, ao mesmo tempo em que tem como objetivo a elevação da produtividade e da qualidade do rebanho, como forma de garantir sua competitividade no comércio internacional.

Tendo em vista esse quadro de problemas e interesses econômicos, pretende-se com este capítulo fazer um estudo das principais ações e programas do governo federal que apoiam o desenvolvimento da pecuária no país nos anos 2000 (principalmente na Amazônia) bem como estudar igualmente as políticas de desenvolvimento do setor florestal. Entendendo o setor florestal como um setor que engloba atividades de extração, processamento e comercialização dos produtos da floresta, salienta-se que para fins do presente estudo, se considerará somente aqueles programas que incentivaram e permitiram a criação e implantação de formas alternativas de manejo florestal, especificamente dos recursos madeireiros oriundos das florestas nativas.

Desta feita, o capítulo está organizado em duas seções. Na seção 2.1 se inicia com uma breve contextualização do surgimento e expansão da pecuária na região Norte e na Amazônia; em seguida, na seção 2.2, passa-se a apresentar os principais programas elaborados pelo governo federal a partir dos anos dois mil que contemplaram a atividade pecuária no país, destacando os fatores que induziram ou que motivaram o surgimento dessas políticas, seus objetivos e instrumentos utilizados para sua execução.

Já na seção 2.3 se discute as políticas elaboradas pelo governo federal em prol do setor florestal no período 2000 a 2010. Inicia-se com um estudo sobre a institucionalização do manejo florestal no país (seção 2.3.1) e em seguida passa-se a discorrer sobre as principais políticas federais em prol do setor florestal no país, destacando os mesmos elementos considerados nas políticas para a pecuária da seção precedente.

Ressalta-se que para fins de delimitação do presente estudo, considerou-se somente as principais políticas voltadas diretamente a apoiar as práticas sustentáveis de

exploração dos recursos florestais a partir do manejo sustentável, bem como aquelas que visavam apoiar as atividades relativas às práticas extrativistas.

O propósito maior do presente estudo é conhecer o quadro de políticas e ações do governo federal que serviu de base e motivação para o governo da Frente Popular do Acre (que assumiu em 1999) desenvolvesse uma economia apoiada no desenvolvimento e valorização dos recursos oriundos da floresta. Bem como conhecer os instrumentos utilizados pelo governo federal para apoiar a atividade pecuária no país de forma a compreender os desdobramentos dessas políticas no Acre.

## 2.1 Contextualização

Atualmente a pecuária vem sendo desenvolvida em todas as regiões do país e é uma atividade explorada por todas as classes sociais de produtores rurais incluindo pequenos, médios e grandes. Na Amazônia, essa atividade teve o explícito apoio governamental para sua expansão, quando no âmbito do Governo militar foi estabelecido um modelo de ocupação da Amazônia que teve como base principalmente a atividade agropecuária. Como disse Veiga et al. (2004), “Apenas no final dos anos 1960 a pecuária foi considerada atividade privilegiada do Governo brasileiro para colonizar a Amazônia, última parte do país a ser explorada: a colonização pela pata do boi” (p.17).

Conforme se viu no cap. 1, desde os anos sessenta que a Amazônia vem sendo alvo de inúmeras ações com vistas à sua incorporação ao sistema socioeconômico nacional, sendo adotado um modelo de ocupação e desenvolvimento que se realizou inicialmente através de grandes projetos rodoviários e de mineração, de extração de madeira, haja vista a grande disponibilidade de terras livres para agricultura e pecuária. Com esse intuito, foram criados diversos programas de desenvolvimento para a região que favoreceram as empresas agropecuárias, grandes fazendeiros e pequenos proprietários capitalizados, tais como a concessão de incentivos fiscais e crédito barato e a distribuição de terras devolutas em locais estratégicos. (BECKER, 1995). Ao mesmo tempo, o governo brasileiro estruturou as agências públicas da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - Sudam e o Banco da Amazônia – Basa para incentivar as atividades agropecuárias nessa região, via incentivos fiscais, subsídios e financiamentos de projetos agropecuários.

Como reafirma Lima (1971), o apoio do Estado brasileiro à pecuária na Amazônia nos anos sessenta se deu através de um conjunto de instrumentos contidos na

chamada “Operação Amazônia”, instituída pela Lei nº 5.174/66. Na prática, a aplicação dessa Lei se deu mediante tratamento privilegiado para a atividade agropecuária da região via política de incentivos fiscais aos projetos voltados a essa atividade. Lima (1971) ressalta que somente no ano de 1967 a agricultura/agropecuária absorveu 73% dos recursos provenientes dos incentivos fiscais, configurando dessa forma, a implementação de um novo projeto para a região. Graças a esses mecanismos é que a pecuária na Amazônia ainda é tida como a principal forma de uso da terra, considerada economicamente uma das atividades mais importantes para os Estados da região Norte do país. Na verdade, explica Loureiro (2009), no decorrer de todos os governos militares foram incentivadas quatro atividades econômicas na região amazônica. Entre 1970 e meados da década de 1980 foram incentivadas as atividades da madeira, da pecuária e da pesca industrial na Amazônia. De 1986 até os anos dois mil em diante, foram incentivadas a mineração, a moderna pecuária, às quase foram acrescidas os grãos. Segunda a autora, esses produtos receberam incentivos por terem sido apontados pelos estudos econômicos da época como os de maior aceitação no mercado externo.

Mas, deve-se registrar que o início da atividade pecuária na Amazônia vem de longas datas, remonta os primórdios da colonização portuguesa, no século XVII, quando os navegantes colonizadores aproveitaram as pastagens naturais, expandiram essa atividade no Baixo Amazonas (desde Santarém até o arquipélago de Marajó). Segundo Marques (2010) essa atividade começou a ser praticada nas várzeas, de forma a atender a demanda de leite e de tração animal (para movimentação de moinhos de cana-de-açúcar) para os colonos europeus instalados nas terras da Amazônia bem como no sentido de tirar proveito das inundações periódicas dos campos, bem como da proximidade com o maior centro urbano da região naquela época, ou seja, a cidade de Belém (MARQUES, 2010).

Um segundo pólo de desenvolvimento do gado bovino foi estabelecido na capitania de Minas Gerais, aproximadamente nos anos setenta do século XVIII quando o gado foi se expandindo em torno da Bacia do Rio Grande, abastecendo as cidades de Rio de Janeiro e São Paulo. Graças às condições favoráveis de solo e clima e o aperfeiçoamento das técnicas de produção, a atividade pecuária leiteira surgiu com facilidade em Minas Gerais, no século XVIII, o que deu origem à primeira indústria de laticínios do país. (FOCUS Visão Brasil, 2010).

Desde o início do século XX até a primeira Guerra Mundial, o Brasil recebeu grandes frigoríficos estrangeiros, contudo não destinados a atender o mercado brasileiro,

mas sim a exportação de carne para o mercado europeu. Entre as décadas de 1940 e 1970 deu-se o boom da pecuária bovina no país, passando a avançar nas terras desocupadas dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Tal avanço se deu motivado pela elevação das exportações de carne bovina e pela sua forte valorização. Desta feita, nos anos setenta, o Brasil já detinha o terceiro maior rebanho do mundo; e nos anos noventa, o rebanho bovino da Amazônia cresceu em torno de 7,4% ao ano, superando a taxa de crescimento anual da pecuária no país em três vezes (que foi de 2,4%). O Brasil é o país que detém o segundo maior rebanho do mundo, perdendo somente para a Índia; é também o segundo maior produtor e consumidor mundial de carnes (FOCUS Visão Brasil, 2010).

Valentim e Andrade (2009) realizaram análise da dinâmica da produção pecuária no país a partir dos anos setenta e concluíram que não somente a região Norte, mas também a região Centro-Oeste apresentou uma forte dinâmica na produção de gado na referida década. Ilustrando esse desempenho, conforme dados da tabela 4, verifica-se que o rebanho bovino brasileiro passou de um total de 102 milhões de cabeças, em 1975, para 207 milhões, em 2005, o que equivale um crescimento de 102%. Na Região Norte, a quantidade de cabeças de gado registrou uma variação de 1.683% no mesmo período.

Crescimento considerável do rebanho bovino da Região Norte também foi registrado no período 1985-2005, quando o número de cabeças de gado em 1985 (5.273 mil cabeças) quase quadruplicou em apenas 10 anos (passando para 19.183 mil cabeças, em 1995). Segundo Valentim e Andrade (2009), esse acentuado crescimento no número de cabeças de gado pode ser explicado pela criação do Estado de Tocantins, em 1988, com o desmembramento de parte do território e do rebanho bovino do Estado de Goiás.

Contudo, observando no período 2005-2007, verifica-se que em quase todas as regiões (com exceção do Nordeste), houve um decréscimo no número de cabeças de gado nas regiões do país, e em toda a Amazônia esse decréscimo chegou a quase 6%, sendo superior ao verificado em nível nacional (-3,6%). A explicação que aparece no Relatório do IBGE é que isso se deu em virtude da descapitalização dos produtores que ocorreu em 2006, dado o baixo preço do boi gordo obtido naquele ano. Com isso, os pecuaristas ao necessitarem de aumentar seu capital de giro, venderam suas matrizes para o abate. Isso se refletiu no nível de investimentos do ano seguinte (2007) bem como na redução do número de cabeças de gado.

Tabela 4 – Dinâmica do rebanho bovino nas regiões do Brasil entre 1975 e 2007.

Região	1975		1985		1995		2005		2007		Variação %	
	Cabeças (mil)	%	1975 A 2005	2005 A 2007								
Sul	21.688	21	24.387	19	26.641	17	27.770	13	26.500	13	28,2	-4,6
Nordeste	18.296	17	23.014	18	23.173	14	26.969	13	28.711	14	47,4	6,5
Norte	2.113	2	5.273	4	19.183	12	41.489	20	37.866	19	1.863,1	-8,7
Sudeste	35.586	35	34.620	27	37.168	23	38.944	19	38.857	19	9,4	-0,9
Centro-Oeste	24.866	24	41.126	32	55.061	34	71.985	35	68.088	34	189,5	-5,4
Brasil	102.531	100	128.422	100	161.227	100	207.157	100	199.752	100	102,0	-3,6
Amazônia Legal	7.006	7	15.059	12	37.498	23	74.589	36	70.158	35	901,4	-5,9

Fonte: Valentim e Andrade, 2009 (p.14)

Em 2010, o rebanho bovino do país atingiu o número de 209,5 milhões de cabeças de gado, o que representa uma elevação de menos de 2% em relação a 2007 (que era de quase 200 milhões de cabeças), conforme Pesquisa da Pecuária Municipal (IBGE,2010). E naquele ano a concentração seguiu a tendência de anos anteriores, ou seja, nas regiões do Centro-Oeste, Norte e Sudeste. Além disso, informa a pesquisa: “O rebanho de bubalinos cresceu 4,3% no mesmo período, concentrado principalmente no Pará e Amapá. Os rebanhos equinos e muares ficaram estáveis, enquanto os asininos tiveram queda de 2,8% de 2009 para 2010”.<sup>26</sup>

No que se refere à pecuária na Amazônia, Veiga et al.(2004) salientam que, no início do século XX, a Amazônia brasileira já possuía um rebanho de aproximadamente 750 mil bovinos e 250 mil bubalinos. Destacam ainda que, em meados dos anos 1990, foram realizados diversos diagnósticos agrários em várias áreas da Amazônia Oriental, o que evidenciou a importância da pecuária para a dinâmica regional, importância essa verificada tanto em termos de avanço das fronteiras agrícolas quanto na construção regional das novas áreas desbravadas.

<sup>26</sup> Disponível em <<http://www.ibge.org.br>>. Acesso em 12 de abril de 2011.

Com base na analise da evolução do rebanho entre os Estados da Amazônia Legal no período 1975-2007, contidos na tabela 5 nota-se que:

- 1) Os Estados do Acre, Rondônia e Pará foram os Estados que apresentaram as maiores taxas de crescimento acumulado do rebanho no período de trinta anos (1975-2005);
- 2) os Estados de Tocantins e Amapá foram os Estados que apresentaram as menores taxas de crescimento acumulado do rebanho;
- 3) no período 2005-2007, houve, porém, uma redução de crescimento do rebanho em vários estados da Amazônia Legal, onde merece destacar a redução verificado no rebanho do Estado do Pará (-15%) e dos Estados de Tocantins (-7,1%) e Roraima (-5,1%);
- 4) no ano de 2007, aproximadamente 59% do rebanho da Amazônia estavam concentrados em dois Estados: Pará e Mato Grosso. E os Estados do Acre, Amazonas, Amapá e Roraima em conjunto chegavam a representar apenas 5,9% do rebanho da Amazônia Legal.

Tabela 5 - Evolução do rebanho bovino na Amazônia Legal de 1975-2007

Unidades Federativas	1975		1985		1995		2005		2007		Variação	
		%		%		%		%		%	1975-2005	2005-2007
Acre	119.342	1,7	349.150	2,3	471.434	1,3	2.313.185	3,3	2.315.798	3,3	1.838,3	0,1
Amapá	63.798	0,9	48.370	0,3	93.349	0,2	96.599	0,1	103.170	0,1	51,4	6,8
Amazonas	198.763	2,8	427.504	2,8	805.804	2,1	1.197.171	1,7	1.208.652	1,7	502,3	1,0
Pará	1.430.055	20,4	3.378.894	22,4	8.058.029	21,5	18.063.669	21,9	15.353.989	21,9	1.163,1	-15,0
Maranhão	1.782.518	25,4	3.278.340	21,8	4.162.059	11,1	6.448.948	9,4	6.609.438	9,4	261,8	2,5
Mato Grosso	3.110.119	44,4	6.507.632	43,2	14.153.641	37,7	26.651.500	36,6	25.683.031	36,6	756,9	-3,6
Rondônia	51.507	0,7	764.299	5,1	3.928.027	10,5	11.349.452	15,7	11.007.613	15,7	21.934,8	-3,0
Tocantins	-	-	-	-	5.544.400	14,8	7.961.926	10,5	7.395.450	10,5	43,6	-7,1
Amazônia Legal	7.006.085	100	15.059.344	100	37.498.692	100	74.589.450	100	70.158.241	100	901,4	-5,9

Fonte: Valentim e Andrade, 2009, p.16

Observando os dados da tabela 6, observa-se que dentre os Estados da Amazônia Legal que apresentaram maior expansão nas áreas de pastagens no período 1975-2006 foram: Rondônia (2.155%), Amazonas (855%) e Acre (732%). Já o Estado de Roraima, apresentou redução de 40% em sua área de pastagens, o que pode ser explicado pela conversão de parte das áreas de pastagens naturais para a produção intensiva de arroz, bem como pelo fato de parte dessas áreas terem sido incorporadas às terras Indígenas criadas neste período e não ter sido computadas no último Censo Agropecuário. Redução também se verificou na área de pastagem do Estado de Tocantins, de 3%, o que pode ser explicado pela conversão de parte destas áreas para uso com agricultura (principalmente com plantio de soja).

Tabela 6 – Dinâmica das áreas de pastagens nos Estados da Amazônia Legal no período 1975-2006

Unidades Federativas	1975		1985		1996		2006		Variação 1975-2006
	hectares	%	hectares	%	hectares	%	hectares	%	
Acre	124.104	0,6	326.026	0,8	614.213	1,2	1.032.431	1,7	732
Amapá	350.023	1,7	478.894	1,1	244.978	0,5	432.035	0,7	23
Amazonas	192.385	0,9	476.134	1,1	528.913	1,0	1.836.535	3,0	855
Maranhão	3.808.835	18,7	5.446.563	12,7	5.310.552	10,4	6.162.692	10,0	62
Mato Grosso	11.243.468	55,3	16.404.370	38,4	21.452.061	41,9	22.809.021	37,0	103
Pará	3.037.190	14,9	6.596.393	15,4	7.455.728	14,6	13.167.856	21,4	334
Rondônia	224.570	1,1	1.100.876	2,6	2.922.069	5,7	5.064.261	8,2	2.155
Roraima	1.353.168	6,7	1.247.213	2,9	1.542.565	3,0	806.559	1,3	- 40
Tocantins	-	-	10.650.900	24,9	11.078.156	21,7	10.290.856	16,7	-3
Amazônia Legal	20.333.743	100	42.797.369	100	51.149.231	100	61.602.246	100	203

Fonte: Valentim e Andrade, 2009, p.20

No início dos anos 2000, vem à tona o problema do desmatamento na Amazônia, cujo índice se elevou consideravelmente no ano de 2003 (25.396 km<sup>2</sup>) evidenciando um aumento de 40% com relação ao verificado no período de 2001 a 2002 (21.651 km<sup>2</sup>, conforme pesquisa do Instituto de Nacional de Pesquisa Espaciais –

INPE<sup>27</sup>). Dado esse aumento significativo da taxa de desflorestamento na Amazônia e as pressões exercidas por diversos segmentos da sociedade civil (movimentos sociais, ambientalistas, ONGs, etc.), o problema do desmatamento na Amazônia passou então a ser visto com prioridade na agenda governamental, passando a ser discutido amplamente em diversos setores da sociedade civil, dos movimentos sociais, e até mesmo nas instituições acadêmicas.

Sabe-se que os fatores que causam o desmatamento são os mais diversos, contudo, a atividade pecuária é apontada como uma das atividades econômicas que mais impactam o bioma Amazônia. A expansão (muitas vezes ilegal) desordenada dessa atividade na região, somada ao baixo nível tecnológico, permite que seja apontada como a causa principal do desmatamento na Amazônia.

Contudo, sabe-se que a pecuária é uma atividade que detém grande relevância econômica, além de social e ambiental, tanto para o cenário nacional quanto para o internacional. No caso da pecuária da Amazônia, ressalta-se que por deter um rebanho de 42 milhões e quinhentas mil cabeças de gado (MAPA, 2010), vem desde os anos noventa ocupando o centro das discussões sobre desenvolvimento sustentável do país. E, dentre as principais questões tratadas nessas discussões, incluem-se questões de como promover o desenvolvimento sustentável das cadeias produtivas da pecuária bovina de corte e de leite e ao mesmo tempo contribuir para a redução do desmatamento na Amazônia Legal (VALENTIM & ANDRADE, 2009)

Referindo-se igualmente à importância da pecuária para a economia brasileira e seu desempenho nos últimos anos, Júnior e Ramos (2009) informam que atualmente 28% da carne produzida no país é destinada à exportação e esse número deve subir para 32% nos próximos anos, em virtude do aquecimento dos preços do produto no mercado internacional e da crescente demanda por proteína animal nos países em desenvolvimento. Acrescentam que, em 2008 as exportações brasileiras de carne bovina somaram 1,8 milhões de toneladas, registrando uma queda de 20% em relação a 2007. Mesmo com essa redução, houve um aumento de 16% na receita, que atingiu US\$ 4,85 bilhões, segundo a Associação Brasileira da Indústria Exportadora de Carnes – Abiec.

---

<sup>27</sup> Desde 1998, o INPE vem produzindo as taxas anuais de desflorestamento da Amazônia Legal e desde 2002 essas taxas são produzidas pela Metodologia PRODES. Informação disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

No tocante à atividade pecuária na Amazônia, graças ao apoio recebido do governo federal, principalmente a partir dos anos setenta do século XX, em quinze anos o rebanho da Amazônia saltou de 1,7 milhões de cabeças para 15 milhões, diz Loureiro (2009). E acrescenta que essa atividade vem passando atualmente por um processo de “modernização”, na medida em que, além da carne bovina, já se faz o aproveitamento do couro, dos chifres e dos ossos do boi. Na verdade, a criação de políticas públicas de incentivo à expansão da pecuária na Amazônia faz parte do planejamento da agropecuária em nível nacional, cuja criação segue os propósitos do governo federal de gerar superávit na balança comercial brasileira.

Apesar dos retornos econômicos que a pecuária proporciona para a balança comercial do país, a expansão da pecuária na Amazônia tem sido alvo de diversas críticas face os sérios danos ambientais causados na região. O Greenpeace, por exemplo, com seu dossiê “A farra do boi na Amazônia”, fez um importante estudo sobre o agronegócio brasileiro, cujas denúncias tiveram uma repercussão nacional considerável; as críticas desse dossiê tiveram repercussão no âmbito das empresas varejista de carne, levando algumas delas a suspender a compra de carne cujo rebanho tivesse procedência de áreas de desmatamento na Amazônia.

Além desse problema de gerar desmatamento na Amazônia, críticas são lançadas contra seu nível de produtividade, o qual, comparado com de outras atividades (como a soja e a cana) é muito baixo. Tais críticas destacam os aspectos negativos da atividade pecuária. Segundo informações do Imazon (2009), os problemas causados pelo avanço da pecuária são maiores, pois inclui desde problemas socioambientais, como o desmatamento ilegal, como também o uso de trabalho análogo ao escravo, o alto índice de clandestinidade na agroindústria e conflitos fundiários. Para fins de ilustração da gravidade do problema, salienta que só no ano de 2005, o desmatamento resultante da atividade pecuária na Amazônia foi responsável por aproximadamente 43% das emissões brasileiras de gases do efeito estufa, considerando que 57% das emissões decorreram do desmatamento e que 75% das áreas desmatadas são ocupadas por pastos. Na verdade, verifica-se que, com o avanço das discussões sobre mudanças climáticas globais, a partir dos anos noventa, tem elevado as pressões sobre a pecuária.

Para o governo federal, esses problemas funcionam como indutor para a formulação de políticas e programas que busquem a superação desses aspectos problemáticos da pecuária. Diante do risco de perder grandes fatias de mercado em nível global, o governo brasileiro passou a desenvolver diversos programas e ações na

busca elevar a produtividade da pecuária e de torná-la uma atividade sustentável (sem gerar danos ao meio ambiente).

Embora não caiba aqui discutir com maior profundidade essas críticas lançadas à pecuária, destaca-se aqui o ponto de vista de Loureiro (2009) com relação à expansão dessa atividade, uma vez que sua crítica se aproxima muito da idéia defendida neste trabalho. Ao seu ver os governos estaduais da Amazônia que consideram essa atividade econômica como bastante rentável, são aqueles que não levam em conta em suas planilhas de custos os danos ambientais que tal atividade provoca e porque conseguem obter uma receita tributária bem maior do que obtém de outras atividades econômicas da região. Para a mesma, a expansão da pecuária na Amazônia gera um agravamento da situação agrária do país, uma vez que o campo é visto cada vez mais como um lugar de produção exclusivamente econômica, sendo na verdade, onde se nota seu uso crescente e cada vez mais planejado para atividades do agronegócio.

## 2.2 Programas e ações federais de incentivo à pecuária

Após se estudar como se deu o surgimento e o desenvolvimento da pecuária na Amazônia, se estudará os principais programas federais que contribuíram para a expansão da atividade pecuária no país, de forma específica na Amazônia, ao longo dos anos 2000. Este estudo contemplará: 1) inicialmente, as políticas de créditos criadas para atender o setor agropecuário, identificando os principais programas de financiamento que apóiam a atividade pecuária; 2) em seguida, se discutirá o Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa que, embora tenha sido instituído no início dos anos noventa, passa a ganhar força no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, em virtude das pressões exercidas pelos interesses do agronegócio, das exigências do mercado externo e da busca do governo brasileiro por superávits na Balança Comercial brasileira; 3) em seguida, se dará enfoque aos resultados das pesquisas financiadas pelo Banco da Amazônia, em parceria com a Embrapa, com o propósito de criar Sistemas Pecuários Sustentáveis em Áreas Alteradas na Amazônia bem como a apresentar as principais tecnologias, serviços e produtos disponibilizados pela Embrapa, que estão sendo adotados por produtores com vistas à recuperação das áreas degradadas, desenvolvimento sustentável da pecuária de corte e leite nas áreas desmatadas e a redução das pressões de desmatamento na Amazônia Legal; 4) por fim, se estudará as principais ações ou programas que constituem o Plano de Prevenção e Controle do

Desmatamento e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário-PPCD, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

### **2.2.1 Políticas de crédito**

Como disse Marques (2010), se por um lado, houve uma forte redução dos incentivos fiscais para a produção pecuária regional a partir dos anos oitenta, por outro lado novas fontes de financiamento público foram abertas. Como já discutido no capítulo 1, o Fundo Constitucional do Norte (FNO), cujos recursos são geridos pelo Basa, vem desde 1989 dando tratamento prioritário à atividade pecuária na região, financiando não somente micro e pequenos produtores, como médios e grandes.

Nos anos 2000 o Basa passou a aplicar também os recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-Pronaf o qual possui diversos subprogramas que contemplam a atividade pecuária com crédito de longo prazo. Conforme estabelece o item 3.1.4 do Programa de Aplicação de recursos 2001-2003, no âmbito do Pronaf/Grupo A, são financiadas as seguintes atividades: agricultura e pecuária (exclusive pecuária de corte) e produção artesanal. Além desse Programa, o Pronaf apresenta os subprogramas: Pronaf/Grupo C, (conforme item 3.1.15), o Pronaf/Grupo D (conforme item 3.1.20), os quais apoiam a atividade pecuária no âmbito da agricultura familiar.

Mas, analisando os Programas de Aplicação dos recursos do Pronaf posteriores ao ano 2000 observa-se a existência de diversos subprogramas destinados não só a financiar a pecuária, mas também o setor florestal.

No elenco de subprogramas disponíveis para o exercício de 2001, figurava também o Pronaf/Prodex destinado a apoiar o desenvolvimento do extrativismo vegetal. As atividades financiadas por esse subrograma consistiam em: extração e coletas de produtos florestais não madeireiros; manejo florestal de pequena escala; sistemas agroflorestais e enriquecimento da floresta com espécies nativas ( item 3.2.4, p.28). Destaca-se também o Pronaf/Prorural, que consistia em um subprograma de apoio à pequena produção familiar organizada, que visava financiar não somente a pecuária (pequenos, médios e grandes animais) como também atividades de manejo florestal comunitário e sistemas agroflorestais (conforme item 3.3.4, pg. 32).

Deve-se notar que, apesar do FNO apresentar em suas diretrizes o pequeno produtor como seu beneficiário preferencial, não financia somente o segmento da

pecuária de pequeno e médio porte (compreendendo avicultura, apicultura, aquicultura, caprinocultura, ovinocultura, sericicultura e outras) mas também a pecuária de grande porte, (compreendendo reprodução, cria e recria, relativas à bovinocultura e à bubalinocultura de corte, leite e mista, ou seja, aptidão para carne e leite, através do Programa de Desenvolvimento Rural (Proderur). (conforme item 3.4.4-Segmentos Contemplados, p.37).

O Plano de Aplicação dos Recursos (2004-2006) do FNO reafirma o interesse desse Programa em financiar a atividade pecuária, na medida em que estabelece com clareza não somente o porte do produtor como as atividades pecuárias que podem ser financiadas pelo programa, conforme segue:

- “a) pecuária de pequeno e médio porte, compreendendo avicultura, apicultura, aquicultura, caprinocultura, ovinocultura, sericicultura, suinocultura e outras, desde que apresentem viabilidade técnica e econômica;
- b) pecuária de grande porte, compreendendo: cria, recria, engorda e retenção de cria (inclusive em áreas arrendadas), relativas à bovinocultura e à bubalinocultura de corte, leite e mista (aptidão para carne e leite);
- c) criação racional de animais silvestres, tais como jacaré, capivara etc., observada a legislação vigente.” (p.49).

Desta feita, dentre os programas de financiamento mais recentes, lançados nos anos dois mil, destaca-se o programa “Agropecuária irrigada”, destinado à financiar 2 atividades: agricultura irrigada e pecuária irrigada, onde o custeio pecuário é financiado num prazo de até 1 ano. Destaca-se também o programa “Amazônia Sustentável Rural”, que além de financiar a pecuária, financia a agricultura, a silvicultura, a pesca e a agroindústria de produtos agropecuários. Esse programa visa contemplar projetos de investimento misto (investimento fixo mais custeio e/ou comercialização) de produtores considerados como de porte: mini, pequenos, médios e grandes.

Segundo dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural do BACEM (2007) as principais fontes de financiamento da atividade pecuária no país são: recursos obrigatórios; Fundos Constitucionais e poupança rural, além de outras fontes como o FAT, BNDES/FINAME, Recursos do Tesouro e Recursos Livres. Conforme se verifica no citado Anuário, a pecuária bovina recebeu R\$ 9,1 bilhões em 2007 e desse volume de recursos, aproximadamente um total de R\$ 2,6 bilhões foram destinados a financiar

agricultores familiares via o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Em 2009, o Pronaf financiou 5.221 projetos de custeio<sup>28</sup> (no valor total de R\$ 43.181.978,99) e 9.499 projetos de investimentos (totalizando de R\$ 158.883.706,94). Já em 2010, esse Programa destinou recursos na ordem de R\$ 76.450.334,00 na modalidade crédito de custeio (financiando 7.254 projetos) e R\$ 181.738.811,00 na modalidade crédito de investimento (contemplando 8.050 projetos de investimento pecuário). Nota-se que mesmo em 2010 tendo se reduzido a quantidade de projetos de investimento financiados (passando de 9.499 em 2009 para 8.050 projetos em 2010) o montante de recursos liberados teve uma variação positiva, passando de R\$ 158.883 mil para R\$ 181.738 mil, o que representa um aumento de aproximadamente 15% de um ano para outro e um aumento do valor médio dos projetos (que passaram de R\$ 16.725,00 para R\$ 22.437,00, o que representa uma elevação de 34%, conforme Site do BACEN).

Destaca-se que em 2007 o BNDES liberou, aproximadamente, R\$ 4 bilhões de recursos para o setor da pecuária e em 2008 os quatro maiores contratos diretos fechados pela área industrial do BNDES foram para a indústria de carne bovina, para os frigoríficos Bertin, JBS Friboi, Marfrig e Independência Participações. Esses contratos somaram R\$ 4,8 bilhões, cujos recursos foram direcionados para projetos de internacionalização dos frigoríficos brasileiros (SCHLESINGER, 2009).

Dada a importância do agronegócio para o saldo da Balança Comercial do país e dadas as exigências da sociedade civil (Confederação Nacional da Agricultura, Federação Brasileira do Bancos, Confederação Nacional da Indústria) e organizações ambientalistas (Greenpeace, WWF) por medidas e políticas que incorporem a preocupação ambiental, o governo federal passou a implementar no final dos anos 2000 a temática da sustentabilidade em suas políticas para as atividades do agronegócio, expressas no Programa de Incentivo à Produção Sustentável do Agronegócio (Produsa). Esse programa vem sendo operacionalizado pelo BNDES desde 2009 e tem como objetivo elevar a produtividade da produção agropecuária via adoção de sistemas sustentáveis tais como a integração pecuária-lavoura.

---

<sup>28</sup> Na pecuária, o crédito de custeio destina-se aos gastos com a criação de animais, com o beneficiamento ou industrialização da carne, dentre outras. O crédito de investimento pecuário destina-se à aquisição de animais, animais de serviços, melhorias na exploração, etc. Informação contida no Anuário Estatístico do Crédito Rural, disponível em <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

Conforme Plano Agrícola 2009/2010 do MAPA, esse Programa visa:

estimular a recuperação de áreas destinadas à produção agropecuária mas que, embora ainda sejam produtivas, oferecem desempenho abaixo da média devido à deterioração física ou de fertilidade do solo. Além de reinserir essas áreas degradadas no processo produtivo, o programa também estimula a adoção de sistemas sustentáveis, como o Integração Lavoura Pecuária Silvicultura (ILPS) e Orgânico, em consonância com a legislação ambiental, diminuindo a pressão por desmatamento em novas áreas. (MAPA, 2009, p.16)

Segundo consta no referido Plano Agrícola, o Produsa tem com base quatro eixos prioritários: a priorização da recuperação de áreas e pastagens degradadas; adotar medidas de melhor uso do solo, bem como gerar energia limpa e renovável; incentivar o produtor a se ajustar à legislação ambiental vigente e apoiar a implementação de sistemas orgânicos de produção agropecuária e de integração lavoura-pecuária-silvicultura. Como forma de atrair produtores para o Programa, o governo oferece um aumento de até 15% em crédito de investimento para o produtor que tem em sua propriedade área de reserva legal ou de preservação permanente, ou ainda que esteja implementando plano de recuperação dessas áreas aprovado por órgão ambiental competente. (MAPA, 2009).

Dentre os programas do BNDES que visam atender o setor agropecuário merece destacar o Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais- Moderagro, que visa apoiar os setores da apicultura, aquicultura, avicultura, chinchilicultura, cunicultura, floricultura, fruticultura, horticultura, ovinocaprinocultura, inclusive a pecuária leiteira, a pesca, a ranicultura, a sericicultura e a suinocultura, financiando até 100% de projetos de adubação dos solos, adubação verde, conservação de solos, recuperação de pastagens e sistematização de várzeas); e o BNDES Automático Agropecuário (que financia projetos destinados a implantação, ampliação, recuperação e modernização de atividades florestais (conforme Plano Agrícola do MAPA,2009).

May e Smeraldi (2009) salientam que além do elevado aporte financeiro cedido pelo BNDES à pecuária no país, o Banco da Amazônia e bancos privados (tal como o Bradesco), também tem dado significativas contribuições ao desenvolvimento dessa atividade:

Em 2008, as operações diretas com empresas no setor de beneficiamento da carne por parte do BNDES, que atingiram o valor sem precedentes de R\$6 bilhões, foram equivalentes a todo o resto dos investimentos na área industrial do banco, desde o setor automotivo até as usinas de etanol. Os grandes grupos frigoríficos Bertin, JBS Friboi, Independência e Marfrig foram protagonistas das quatro maiores operações da área industrial do banco no ano passado. O BNDES representa o principal financiador do setor em todos seus segmentos, mas precisa ser destacado também o papel do Banco da Amazônia. Entre os privados, destaca-se o Bradesco. (p.1)

Um aspecto interessante se verificou nos últimos anos no âmbito da política de financiamento do crédito oficial para as atividades do agronegócio, foi a adoção por parte dos bancos públicos e privados da exigência de critérios socioambientais nos projetos de agronegócio. Haja vista as inúmeras denúncias de desmatamento para a formação de pastagens e o fato da pecuária estar a cada dia sendo considerada como uma das atividades agropecuárias mais impactantes ao meio ambiente, o Conselho Monetário Nacional determinou que a partir de fevereiro de 2008 os bancos passassem a exigir dos solicitantes de crédito rural documentos que comprovem a regularidade ambiental das atividades financiadas, aumentando assim a rigorosidade na liberação do crédito. Na verdade, deve-se atribuir tais exigências ao fato de que o Brasil assumiu um compromisso no recente G-20, ao afirmar que os pacotes de estímulo à economia devem apoiar a transição para tecnologias sustentáveis e de baixo teor de carbono. (MAY & SMERALDI, 2009) e que no tocante à pecuária deveria adotar políticas que reduzissem o nível de gases geradoras do efeito estufa.

Como exemplo de tentativas governamentais de concretizar tal compromisso, aponta-se que o BNDES estuda a possibilidade de adotar taxas de juros diferenciadas para aqueles projetos que incorporam a responsabilidade ambiental em suas atividades. Na verdade, essa nova postura do BNDES representa uma resposta a uma denúncia do Greenpeace que apontou que o BNDES investiu nos últimos anos grandes somas em participação acionária dos maiores frigoríficos, os quais, segundo denúncia da referida ONG, os frigoríficos brasileiros adquiriam gado de fazendas ilegais. Seguindo a mesma conduta, a *International Finance Corporation* (Agência do Banco Mundial) também é uma fonte de financiamento da pecuária e igualmente ao BNDES, passou a considerar critérios ambientais na concessão de crédito. (SCHLESINGER, 2009).

## 2.2.2 Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa – PNEFA

Dada a considerável importância da produção agropecuária para a economia nacional, tendo em vista sua participação expressiva no PIB e sua considerável contribuição para o saldo da Balança Comercial do país, o governo brasileiro passou a priorizar a partir dos anos noventa as atividades do agronegócio.

Corroborando com a importância das commodities oriundas da Amazônia para a economia nacional, Bolle et al. (2010) explica que:

A crise econômica mundial recente (2008-2010) que provocou a retração do mercado mundial e a redução na dinâmica das trocas, mostrou que os produtos primários continuam a ter papel importante na economia e na balança comercial brasileira. Trata-se de produtos agrícolas, de bens primários baseados nos recursos naturais. Se o Brasil diversificou ao longo das últimas décadas seu parque industrial, e sua inserção no mercado mundial, não deixa de ser, no entanto, por excelência, um produtor e exportador de *commodities*. A Amazônia tornou-se uma fronteira de *commodities*(p.115).

Com efeito, dada as exigências do mercado externo, a partir dos anos 2000 o governo federal passou a priorizar a implementação de mecanismos de vigilância, fiscalização e inspeção de todas as etapas e processos da produção pecuária até o consumo final do produto.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), como órgão responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor. Através da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (criada em 2005) promove a interface do Mapa com o mercado externo. É responsável pela elaboração de propostas para negociações de acordos sanitários e fitossanitários com outros países e também por analisar as deliberações relativas às exigências fotossanitárias que envolvam interesses do setor produtivo brasileiro.

Dentre outros programas federais visando a saúde animal instituído pelo governo federal destaca-se o Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa – PNEFA, o qual foi implantado em 1992 e vem sendo coordenado pelo MAPA, através de sua Secretaria de relações Internacionais do Agronegócio. Sua estratégia principal é a implantação progressiva e manutenção de zonas livres da doença, de

acordo com as diretrizes estabelecidas pela Organização Mundial de Saúde Animal (OIE). A execução desse Programa se dá mediante responsabilidades compartilhadas, entre Governo Federal (Departamento de Saúde Animal-DSA/Secretaria de Defesa Animal-SDA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA e Superintendências Federais de Agricultura-SFAs), estadual (através de suas secretarias estaduais de agricultura e instituições vinculadas) e setor privado <sup>29</sup>. Assim, dentre as responsabilidades do Governo federal, destaca-se: coordenação e supervisão nacional do PNEFA; elaboração de estratégias de combate à doença; estabelecimento dos regulamentos e diretrizes nacionais; controle do trânsito internacional de animais e de seus produtos e subprodutos; controle da qualidade da vacina empregada; diagnóstico laboratorial; dentre outras. Por conseguinte, na alcada dos Estados estão as seguintes responsabilidades: Cadastramento de propriedades rurais; promoção e fiscalização da vacinação de bovinos e bubalinos; supervisão da vacinação em áreas ou propriedades de risco; controle do trânsito de animais e de seus produtos e subprodutos (intra e interestadual); fiscalização da distribuição e do comércio de vacinas contra a febre aftosa;

Além dessas responsabilidades, cabe também ao Estado realizar o atendimento a focos da doença, bem como às notificações de suspeita de doença vesicular e erradicação dos focos; promover cursos de educação sanitária, organização e o estímulo à participação da comunidade; capacitação de recursos humanos, etc.

Por fim, no tocante ao setor privado, cabe-lhe a responsabilidade na aquisição e aplicação da vacina contra a febre aftosa, de acordo com as diretrizes definidas pelo serviço veterinário; declaração de informações cadastrais atualizadas. Cabe também ao setor privado, cumprir os regulamentos estabelecidos, com destaque para as normas de movimentação de animais; efetuar a comunicação ao serviço veterinário de suspeitas de ocorrência de qualquer doença vesicular; e até mesmo mobilizar e ofertar recursos financeiros para a sustentação do Programa. (Site do MAPA).

A formulação e implementação do PNEFA como instrumento de defesa animal no país se justifica pela participação do Brasil no Plano Hemisférico para Erradicação da Febre Aftosa (PHEFA), implantado em 1988 em todos os países do Cone Sul. Em 2004, deu-se a realização da Conferência Hemisférica para a Erradicação da Febre Aftosa quando então foi criado o Grupo Interamericano para a Erradicação da

---

<sup>29</sup> <http://www.agricultura.gov.br/animal/sanidade-animal/programas/febreafcosa>

Febre Aftosa (GIEFA), com a responsabilidade de elaborar, aplicar e supervisionar o plano de ação para o período de 2005 a 2009 destinado a total erradicação da doença e à prevenção de sua reintrodução em todo o continente. Em 2005 foi instituído o “Programa de Ação MERCOSUL Livre de Febre Aftosa” (PAMA), através do qual os países do Cone Sul ratificaram o compromisso de erradicação da febre aftosa até 2009.

Em nível nacional, destaca-se que no ano de 2007 foi publicada a Instrução Normativa nº 44, de 2 de outubro de 2007, que reuniu e atualizou toda a base legal do PNEFA. Na verdade, o projeto de Instrução Normativa foi discutido com os Serviços Veterinários Estaduais e representantes das Secretarias Federais de Agricultura (SFAs) envolvidos com o PNEFA; posteriormente passou por consulta pública e, após análise e incorporação das sugestões propostas, foi publicado no Diário Oficial da União de 03 de outubro de 2007.

Ainda conforme informações contidas na página eletrônica do MAPA, segundo Relatório do MAPA sobre o PNEFA, até o final de 2007 o Programa cobriu uma área de 17% do território brasileiro com reconhecimento internacional de livre da febre aftosa, envolvendo 22% da população bovina nacional e 36% do rebanho de suínos. E que, portanto, o Brasil possui 59% de seu território na zona livre de febre aftosa, concentrando 89% do rebanho bovino e 86% do rebanho suíno (BRASIL, 2009).

A Instrução Normativa nº 44, de 02 de outubro de 2007, no Art. 17, determina a vacinação obrigatória para bovinos e bubalinos em todas as idades (e proíbe sua aplicação em outras espécies). E a estratégia de vacinação sistemática que passou a ser implementada em conformidade com a referida Instrução Normativa do MAPA, é a seguinte:

- a) Estratégia 1: vacinação semestral de todos os animais, em etapas com duração de 30 dias; b) Estratégia 2: vacinação semestral de animais com até 24 (vinte e quatro) meses de idade e anual para animais com mais de 24 meses de idade, com realização ou não de etapa de reforço para animais com até 12 (doze) meses de idade, em etapas com duração de 30 (trinta) dias. Essa estratégia somente pode ser adotada em Unidades da Federação onde o cadastro de propriedades rurais esteja consolidado e com realização de vacinação semestral por pelo menos dois anos consecutivos, observando-se índices globais de vacinação superiores a 80%; c) Estratégia 3: vacinação anual de todos os animais, em etapas de 45 a 60 dias, em regiões onde as características geográficas possibilitam o manejo das explorações pecuárias apenas durante período limitado do ano. Atualmente, essa estratégia está limitada à região do pantanal no Estado do Mato Grosso do Sul e ao Arquipélago do Marajó, no Estado do Pará. (BRASIL, 2009, p.11).

A tabela nº 7 dá informações sobre o desempenho das campanhas de vacinação realizadas no país desde 1998 até 2007, conforme informações do MAPA. Conforme se pode observar, o percentual de cobertura da campanha de vacinação passou de 83% (em 1998) para 97% (em 2007), evidenciando uma tendência de aumento da cobertura vacinal. Isso em termos de doses de vacina representou um número próximo de cem milhões de doses de vacina.

**Tabela 7 - Cobertura vacinal contra a febre aftosa, segundo declaração do produtor, e doses de vacina aplicadas, Brasil, 1998 a 2007.**

Ano	Bovinos existentes	Bovinos vacinados	%	Doses aplicadas (vacinação e revacinação)
1998	158.009.814	131.200.698	83	243.562.873
1999	160.395.129	139.950.430	87	236.903.765
2000	166.974.605	147.718.162	88	232.017.381
2001	170.625.996	156.101.114	91	277.505.686
2002	183.668.123	157.639.726	86	292.629.840
2003	192.246.837	180.948.940	94	313.502.481
2004	198.941.557	188.653.738	95	332.788.563
2005	201.246.878	192.659.465	96	343.289.451
2006	201.417.031	196.380.141	97	347.962.201
2007	198.558.832	192.606.159	97	341.292.163

Fonte: BRASIL, 2008, p.13

Com o intuito de evitar que o gado vacinado não fosse contaminado nas áreas de fronteira, o governo federal passou a dar maior atenção aos esforços de monitoramento e controle de entrada e saída de animais nas referidas áreas de fronteiras do país. Assim, como se verifica no site do MAPA, no ano de 2007 o governo federal baixou a Instrução Normativa nº63, estabelecendo as diretrizes para a execução do sistema de vigilância veterinária nas Zonas de Alta Vigilância de Febre Aftosa (ZAVs). Com base nessa Instrução Normativa reforçou a estrutura de fiscalização e intensificou as atividades de vigilância em todos os estados que possuem fronteiras internacionais. De forma especial deu-se atenção às áreas de fronteira dos estados que fazem fronteira

com a Bolívia, como Acre, Mato Grosso e Rondônia uma vez que aquele país registrava alto índice de casos da febre aftosa naquele país.

Na prática, os resultados dos avanços do PNEFA no país são verificados pelo crescimento contínuo das exportações brasileiras de carne bovina. Segundo informações oficiais (BRASIL, 2009), o Brasil exporta atualmente carne bovina para mais de 150 países. Cerca de 79% do total de carne exportada é *in natura*. O mercado interno consome em torno de 75% do volume total de carne produzida no Brasil. Quanto à origem das exportações, destaca-se o Estado do Rio Grande do Sul, com 50% do volume exportado, Santa Catarina com 31% e Paraná com 6%.

Enfim, a evolução da condição sanitária é colocada pelo Ministério da Agricultura como o fator primordial para a manutenção e ampliação dos mercados internacionais. São estes os motivos do esforço governamental em garantir a erradicação da Febre Aftosa em todo o país. Na verdade, não somente o PNFEA, mas também outros programas foram implementados paralelamente ao longo dos anos 2000. Na verdade todos fazem parte da Política Nacional de Defesa Agropecuária, dentre os quais estão: Programa Nacional de Controle e Erradicação da Brucelose e Tuberculose Animal, Programa Nacional de Controle da Raiva dos Herbívoros, Programa Nacional de Prevenção e Controle das Encefalopatias Espongiformes Transmissíveis, Programa Nacional de Sanidade Suínea , etc. (BRASIL, 2009).

### **2.2.3 Programa Boi Guardião**

Além de estabelecer ações com vistas à garantia da saúde animal do rebanho nacional, o governo federal buscou formas alternativas para equacionar o problema do avanço do desmatamento na Amazônia como resultado da expansão da atividade pecuária. Para isso, o governo federal lançou em 2009 o projeto piloto de um programa que visa fazer o monitoramento por satélite das fazendas de gado localizados no Bioma Amazônico, denominado Programa Boi Guardião. Trata-se de uma iniciativa do MAPA e sua execução vem ocorrendo em parceria com o Governo do Estado do Pará, da Federação de Agricultura do Estado (FAEPA), além de contar com o apoio do BNDES, de supermercados e frigoríficos. Assim, como parte das atividades de programa as fazendas são georeferenciadas e monitoradas por técnicos do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET) e da Agência de Defesa agropecuária do Estado do Pará (Adepará).

O objetivo do governo federal é conter o desmatamento nas zonas de pecuária do país de forma a reduzir o desmatamento e livrar o país de fraudes na pecuária. Conforme o Programa, a propriedade que for apontada como fonte de desmatamento ilegal não receberá a Guia de Trânsito Animal, a qual será emitida eletronicamente em tempo real.<sup>30</sup> Conforme declarou o então Ministro da Agricultura (Reinhold Stephanes) “o documento é uma espécie de passaporte do gado, que identifica os locais por onde os animais passaram”. Além disso, advertiu o referido Ministro: “Sem a GTA eletrônica, a pessoa ficará fora do mercado”. O mesmo ainda enfatizou que há razões econômicas e emblemáticas para que os pecuaristas passem a produzir de acordo com a lei e preservando o meio ambiente.

Ou seja, o Programa Boi Guardião, funciona como uma política ambiental na medida em que age em busca de conter o problema do desmatamento na Amazônia ao mesmo em que tem a função de realizar a rastreabilidade da carne bovina, o que vai ao encontro das exigências do mercado externo, cuja demanda (União Européia) prima pela segurança alimentar desse produto. Em vista disso, previu Stephanes, no evento de lançamento do Programa: "Logo, outros países seguirão esse modelo, e até os brasileiros vão querer saber a origem da carne". Segundo o mesmo, esse programa produzirá benefícios econômicos para quem o seguir, e “será útil para quem quer atender ao mercado de hoje e do futuro”, disse o então Ministro.

#### **2.2.4 Projeto “Desenvolvimento de Sistemas Pecuários Sustentáveis em Áreas Alteradas na Amazônia**

Tendo em vista esse contexto problemático com relação ao desenvolvimento da pecuária na Amazônia, na medida em que passou a ser vista como uma das atividades que mais impactam o bioma Amazônia bem como a causa principal do desmatamento, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) buscou encontrar forma alternativas para solucionar essa questão na segunda metade dos anos 2000. Assim, o Banco da Amazônia, na sua função de promotor do desenvolvimento regional, desenvolveu no período 2005-2008, o projeto “Desenvolvimento de Sistemas Pecuários Sustentáveis em Áreas Alteradas na Amazônia” o qual foi realizado em parceria com a EMBRAPA, tendo seus resultados divulgados no ano de 2009. Segundo declarações do

---

<sup>30</sup> Conforme página eletrônica do MAPA (<<http://www.agricultura.gov.br>>), trata-se de um documento com informações de sanidade do rebanho, que é obrigatório para o transporte de animais entre propriedades, municípios e estados, para frigorífico ou mesmo para exportação.

então Presidente do BASA, o propósito desse projeto consistia em orientar a pecuária para a adoção de sistemas de produção sustentáveis, a partir da agregação de tecnologias que permita o uso sustentável dos recursos naturais bem como viabilizando uma produção de alimentos e geração de renda e empregos com fins de diminuir a vulnerabilidade econômica dos produtores da região. (BASA, 2009). Assim, por conta desse Projeto, uma série de tecnologias foi testada em diferentes Estados da região pela EMBRAPA, sendo com isso criadas diversas alternativas aos tradicionais sistemas pecuários adotados até então. Os resultados dessas experiências da Embrapa redundaram na publicação de vinte e um artigos na 8<sup>a</sup> edição da Revista Amazônia: Ciência e Desenvolvimento, artigos estes que divulgam estudos desenvolvidos pelos pesquisadores da Amazônia Oriental e Ocidental que podem funcionar como alternativas para a implementação de uma pecuária sustentável na Amazônia.

Merece mencionar que a maioria desses estudos foi produzida na parte oriental da Amazônia (principalmente no Estado do Pará) e no tocante aos Estados da Amazônia Ocidental, o Estado do Acre foi um dos que mais se desenvolveu e apresentou resultados de pesquisas para a promoção de uma pecuária sustentável na região.

Dentre as experiências testadas e analisadas na parte oriental da Amazônia destacam-se alguns estudos relevantes tais como:

- estudo de viabilidade de criação de bovinos de corte em sistemas silvipastoris; de avaliação do corte e Trituração da Capoeira na Utilização de Pastagens em Igarapé-Açu;
- pesquisa sobre formas alternativas para a suplementação de ruminantes através da utilização da torta de coco, da torta de dendê e do consumo de silagem de sorgo;
- estudo sobre o efeito de Sistemas Silvipastoris no Conforto Térmico e nos Índices Zootécnicos de Bezerros Bubalinos criados na Amazônia Oriental; e
- sobre formas alternativas de recuperação de pastagens nos sistemas de produção leiteira, etc.

Já no âmbito da Amazônia Ocidental destacam-se os estudos oriundos principalmente de experiência realizadas no Acre e Amazonas que analisam dentre outras coisas: o valor nutritivo e fatores antinutricionais nos capins estrela-africana, tangola e Tanner-Grass nas Condições Ambientais do Acre; aspectos econômico, ambiental e social da utilização do amendoim forrageiro em pastagens consorciadas para recicla-engorda de Bovinos de Corte no Acre; a recuperação de áreas degradadas através do sistema de Pastejo Rotacionado Intensivo no Amazonas, etc. (BASA, 2009)

## 2.2.5 Apoio à pesquisas de inovação tecnológica para a pecuária (estudos da Embrapa)

Nas últimas três décadas, tem se verificado um acentuado progresso tecnológico na pecuária brasileira, gerando resultados positivos no tocante à produtividade, rentabilidade e competitividade do setor. Ao longo dos últimos 36 anos a Embrapa dedicou considerável esforço para viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica para a sustentabilidade das atividades agropecuárias. Das diversas tecnologias, serviços e produtos disponibilizados pela Embrapa e que já vêm sendo adotados por produtores, contribuindo para a recuperação das áreas degradadas, desenvolvimento sustentável da pecuária de corte e leite nas áreas desmatadas e redução das pressões de desmatamento na Amazônia Legal, merece destacar os sistemas intensivos de produção de pecuária bovina de corte e de leite que consistem na adoção das seguintes tecnologias:

- a) recuperação de pastagens com uso de corretivos (calcário), fertilizantes e espécies de gramíneas e leguminosas forrageiras adaptadas às diferentes condições ambientais existentes nas áreas desmatadas da região;
- b) uso de cercas eletrificadas e manejo do rebanho sob lotação rotacionada, propiciando o aproveitamento de até 70% da forragem produzida no pasto;
- c) melhoramento genético do rebanho por meio da inseminação artificial, fertilização in vitro e transferência de embriões;
- d) manejo sanitário e nutricional adequado do rebanho;
- e) arborização das pastagens em até 30%, propiciando conforto térmico e aumentando a produtividade de carne e leite, além de possibilitar ganhos econômicos e ambientais com as espécies arbóreas (VALENTIM; ANDRADE, 2005).

Conforme descreve os referidos pesquisadores, o potencial desse sistema permite a criação de um rebanho bovino de 100 milhões de cabeças em 40 milhões de hectares de pastagens. Isto representaria um aumento de 42% em relação ao rebanho bovino de 2007 (70,2 milhões de cabeças), com uma redução de 35% em relação à área de pastagens existente em 2006 (61,6 milhões de hectares, sendo parte em áreas do Bioma Cerrado).

Salienta-se que o Programa de Recuperação Melhoramento e Manejo das Pastagens - Propasto que foi desenvolvido no período 1976 a 1982, com o apoio da

Sudam e do BASA, visou detectar as causas do declínio da produtividade das pastagens plantadas e naturais, além de estudar tecnologias de manejo e recuperação dessas pastagens. E, os conhecimentos produzidos no âmbito desse Projeto conduziram nas décadas seguintes diversas instituições de pesquisas e de ensino superior na Amazônia a gerarem novas tecnologias centradas no manejo adequado de pastagens em nível regional. (VALENTIM E ANDRADE, 2005)

Sem dúvida, essas tecnologias desempenham papel importante tanto no desenvolvimento da agropecuária como no tocante à questão do desmatamento na Amazônia, uma vez que elevam a produtividade e diminuem a pressão da demanda por novas áreas desmatadas.

Enfim, estes e outros programas foram desenvolvidos no país como forma de contribuir para a expansão da pecuária, tendo em vista sua importância econômica para a economia nacional, na medida em que geradora de saldo positivo na Balança Comercial. Contudo, na região Norte, onde está grande parte dos Estados da Amazônia Legal, essa atividade se desenvolveu de forma concentrada em alguns estados da federação (Pará e Mato Grosso), embora os demais Estados venham apresentando a cada ano desempenhos positivos nessa atividade.

May e Smeraldi (2009) informam que menos de 6% de todo o financiamento para a atividade pecuária na Amazônia é destinado à implantação e reforma da pastagem, enquanto 75% visam aquisição e custeio de animais. Também, salientam que, apesar de planos governamentais e de um discurso amplamente difundido entre tomadores de decisão, continua inexistente o apoio para atividades de recuperação de terras degradadas ou abandonadas.

Em suma, nos anos 2000 a pecuária passa a receber um tratamento diferente em termos de ações e programas governamentais, os quais são qualitativamente diferentes das políticas anteriores, baseadas na política de incentivos fiscais. Haja vista o problema do avanço do desmatamento e queimadas na Amazônia que alcançaram níveis alarmantes nos primeiros anos da referida década, e em resposta às pressões de organismos internacionais e nacionais voltados à proteção do meio ambiente, o governo federal, na tentativa de continuar apoiando o desenvolvimento da pecuária nacional, tendo em vista sua importância para o agronegócio brasileiro e sua capacidade geradora de divisas, passou a financiar pesquisas voltadas ao desenvolvimento de tecnologias capazes de elevar a produtividade da pecuária e reduzir o impacto da

atividade pecuária sobre o meio ambiente, diminuindo assim a pressão da demanda por novas áreas desmatadas ( principalmente as pesquisas da Embrapa). Também, ampliou as linhas de financiamento à essa atividade (criando linhas específicas de financiamento no âmbito de programas de financiamento já existentes como FNO, do Pronaf, do BNDES e criando novos programas de financiamento ) e deu apoio a programas voltados à saúde animal (reativando o Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa e criando outros) de forma a garantir a qualidade do produto e se adequar às exigências de segurança alimentar dos países importadores, além de outros programas voltados ao monitoramento do rebanho bovino. Em fim, o resultado de todas essas ações e programas tem se refletido nos resultados positivos do rebanho bovino nacional, no tocante à produtividade, rentabilidade e competitividade do setor.

### **2.3 Políticas do Governo Federal para o Setor Florestal nos anos 2000**

Ao se analisar a evolução de programas federais para a Amazônia que contemplam o setor florestal, verifica-se que a maioria desses programas foram lançados nos anos 2000 atendendo à pressões do movimento ambientalista, de ONGs e outras organizações da sociedade civil, tendo em conta o acirramento dos problemas verificados em nível mundial e nacional (como desmatamento, mudanças climáticas, queimadas, aquecimento global, etc.). Especificamente para a Amazônia, o governo brasileiro assumiu no âmbito da Rio-92 compromissos de reduzir o desmatamento, como forma de contribuir para a redução do aquecimento global, passando assim a formular políticas relativas à proteção e valorização dos recursos naturais daquele bioma.

Desta feita, quando se fala de políticas públicas florestais é comum relacionar com políticas ambientais, uma vez que essas políticas são voltadas para o bioma Amazônia e, portanto, contemplam a floresta e os recursos naturais nela existente. Nesse sentido, é importante esclarecer que embora o presente estudo não tenha como propósito analisar as políticas ambientais implementadas na Amazônia ao longo dos anos 2000, algumas dessas políticas ambientais serão consideradas, uma vez que muitas delas tem como propósito a promoção do desenvolvimento do setor florestal, através do incentivo à cadeia produtiva da madeira, incentivam a prática de planos de manejo florestal sustentável (empresarial ou comunitário) para geração de renda aos produtores, extrativistas, ribeirinhos, etc. Como afirmam Nascimento & Drumond (2003), as

políticas florestais brasileiras se baseiam necessariamente no Código Florestal e contemplam questões como desmatamento, planos de manejo e florestas nacionais.

### **2.3.1 Processo de institucionalização da política de manejo florestal no país**

Comumente se houve falar do Brasil como sendo um país florestal. Esse adjetivo se deve ao fato do país abrigar cerca de 5,5 milhões de km<sup>2</sup> de floresta, o que representa 10% da toda floresta existente no mundo. Desse total, aproximadamente 60% é constituído de florestas tropicais úmidas e estão situadas na Amazônia Legal e uma boa parte (aproximadamente 66%) é composta de florestas públicas (sejam terras devolutas, Unidades de Conservação ou Terras Indígenas); já as áreas privadas representam apenas 24% do território Amazônico e as áreas especiais (assentamentos rurais, áreas de proteção ambiental - APAS, quilombolas) somam apenas 10%. Originalmente a Floresta Amazônica ocupava 4 milhões de km<sup>2</sup>, mas o desflorestamento já removeu cerca de 0,7 milhão de km<sup>2</sup> até 2005. (VERÍSSIMO, 2006).<sup>31</sup>

Por ser uma grande fornecedora de madeira tropical do mundo, a Amazônia brasileira tem a exploração madeireira uma de suas principais atividades econômicas, na medida em que emprega em torno de 400 mil pessoas diretamente, e mais de um milhão sob outras modalidades. As indústrias madeireiras na Amazônia estão distribuídas em 82 polos existentes nos diversos Estados. Caracteristicamente, a maioria ainda opera com equipamentos antigos, mão-de-obra pouco qualificada, o que leva à obtenção de baixa produtividade e operar com alto nível de desperdício de matérias-primas. (COSTA, 2009).

Segundo o mesmo, a evolução da indústria madeireira na Amazônia ao longo das três últimas décadas pode ser constatada analisando-se o aumento de empreendimentos legalizados e clandestinos (próximo de 3 mil), ou o volume extraído de madeira em tona (14,2 milhões de metro cúbico ) ou processada, etc. Desse total, quase a metade foi proveniente do Estado do Pará (47%), onde os Estados do Mato Grosso e Rondônia figuram com uma participações bem significativa (28 e 16%) . Os Estados do Acre e do Amazonas foram responsáveis por apenas 3% dessa produção, e os demais com apenas 1% cada. (IMAZON, 2010). Destaca-se que o dinamismo desse setor tem a ver diretamente com o crescimento do mercado interno e internacional; mas tem relação também com a mobilidade das fronteiras de ocupação; com o adensamento

---

<sup>31</sup> Além da Amazônia, estão também os Cerrados que totalizam 34% das florestas do Brasil enquanto as Matas de Caatinga somam 4% das florestas do país. Finalmente, as florestas remanescentes na Mata Atlântica representam menos de 2% das florestas do Brasil. (VERÍSSIMO, 2006)

e modernização das redes de circulação (rodoviária e hidroviária) e à expansão da pecuária e das atividades agroindustriais que passaram a ser recentemente exploradas, tais como a soja. Esse segmento econômico possui, segundo Costa (2009), um duplo significado para o desenvolvimento da região: por um lado, tem sua importância econômica devido a capacidade de geração de emprego e renda uma vez que atende a uma forte pressão de demanda interna e internacional; por outro é identificada como “um dos segmentos econômicos responsáveis pelo desmatamento e a degradação ambiental” (p.195)

Mas, foi somente após a década de 1970 que a exploração madeireira na Amazônia passa a ganhar expressividade em âmbito regional e nacional. Até então, a atividade madeireira na Amazônia era realizada em florestas de várzea, sendo exploradas com mais intensidade aquelas florestas ao longo dos principais rios da Amazônia. Por ser ainda uma exploração bem seletiva, a atividade causava pequeno impacto na região. E por muito tempo, o processo de extração se deu tendo como pressuposto básico a abundância e existência de estoque ilimitado desse recurso na região, sem nenhuma preocupação com a possibilidade de seu esgotamento, muito menos com os danos ambientais que essa atividade pudesse causar no futuro. Além disso, acrescenta Costa (2009): “A maioria das indústrias madeireiras e especialmente as serrarias operavam sob a forma de sistema itinerante, avançando para as frentes pioneiras em áreas de florestas nem sempre regularizadas na forma da lei...” (p.196)

Com a abertura de estradas estratégicas na região a atividade madeireira, a partir da década de setenta, passa a ser explorada de forma mais intensa, assumindo um importante papel na economia da região. Essa mudança de cenário pode ser explicada por três fatores principais, a saber:

- a) a construção de estradas, que facilitou o acesso aos recursos florestais;
- b) o baixo custo da atividade (visto que não havia restrição ambiental e nem fundiária);
- c) o término dos estoques de madeiras na região Sul do país aliado ao período de crescimento da economia do país que ocorria naquela década. (IMAZON, 2010)

Segundo Vita (1999), até meados dos anos 1980 o Brasil tinha uma participação modesta nas exportações de madeira. Até então, a atividade de exploração de madeira era de menor interesse em relação aos outros projetos de desenvolvimento promovidos pelo governo brasileiro. Mas, segundo a referida autora, esta situação é alterada no início dos anos noventa, com a redução dos incentivos fiscais da SUDAM (que financiavam grandes projetos pecuários e minerais) passando assim a crescer o interesse

econômico sobre essa atividade. E também com a elevação da demanda internacional, em virtude da exaustão das florestas tropicais dos países africanos e a proximidade do esgotamento das florestas asiáticas. Assim, com a elevação dessa demanda internacional, a exploração madeireira passou a ter sua importância reconhecida pelos Estados da Amazônia, passando os governos estaduais a oferecerem vantagens e subsídios para atrair essas empresas asiáticas que estão em busca de novas áreas para continuarem suas atividades de exploração da madeira.

### **2.3.1.1 Os instrumentos legais e institucionais criados para enfrentar a questão do desflorestamento e a aprovação da política federal de manejo florestal sustentável**

A partir das últimas duas décadas, tem-se verificado uma elevação no grau de conscientização dos países sobre os efeitos perversos do desflorestamento. Nesse sentido, os países centrais (principalmente) vêm desenvolvendo uma série de medidas para proteger a sustentabilidade de seus ecossistemas. No Brasil, os reflexos dessas medidas surgiram a partir da década de 1990, quando então, em virtude do processo de globalização, o país foi forçado a adaptar-se à essas novas circunstâncias.

Conforme Costa (2009):

A crescente preocupação com os impactos do desflorestamento e o uso inadequado dos recursos naturais – especialmente da Amazônia- tem levado o poder público e os mercados a adotarem uma nova postura em relação à exploração florestal como um todo, com destaque para as exigências legais, os dispositivos de monitoramento e controle e os sistemas de manejo florestal e de certificação (p.196)

Em outras palavras, o problema do desmatamento e da exploração madeireira suscitou o desenvolvimento de uma nova política para a regulamentação florestal. Além disso, suscitou o surgimento de inúmeras iniciativas provenientes de ONGs internacionais e brasileiras, as quais redundaram no esforço governamental de construção de um aparato legal e institucional, com vistas a efetuar o controle da exploração das florestas brasileiras.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Outra Lei muito importante e que representa a vitória de uma luta contra o desmatamento na Amazônia foi a Lei N° 7.804 , de 18 de julho de 1989 que criou as Reservas Extrativistas. Regulamentada através do Decreto N° 98.897, de 30 de janeiro de 1990, é o resultado da luta histórica dos seringueiros da Amazônia Ocidental, capitaneada pelos seringueiros do Acre. No Art. 1º da referida Lei fica expresso o fim para o qual foram criadas essas reservas, ou seja, para a exploração auto-sustentável e para conservação dos recursos naturais renováveis. Nessa Lei estabelece também que esses espaços naturais só devem ser explorados pela população extrativista que vive na floresta. No plano institucional a Lei que cria as Reserva Extrativista ganhou expressividade após participar de duas instâncias institucionais: no Plano Nacional de Reforma Agrária, ao integrarem o “Projeto de Assentamento

Pode-se dizer que a partir da segunda metade dos anos noventa, o arcabouço normativo ambiental brasileiro passou por um expressivo avanço em termos de inserção de normas ambientais, seguindo a trajetória iniciada em 1988, quando da promulgação da nova Constituição do país, na qual foram aprovados dispositivos importantes que estabeleceram a adoção de mecanismos de proteção ambiental (como a criação de espaços especialmente protegidos), a função social da propriedade privada e a exigência prévia da Avaliação de Impacto Ambiental. Mas, foi a partir da Rio-92 que mudanças significativas ocorreram no aparato legal e institucional brasileiro voltado para a proteção e o uso adequado dos recursos naturais, mudanças essas que foram complementadas por certas atividades de organizações da sociedade civil que primam pelo controle da exploração florestal e encorajam a adoção de tecnologias sustentáveis no país. (VITA, 1999).

Todavia, não é lícito afirmar que antes dos anos noventa não existia nenhum instrumento legal que tratasse da questão da proteção florestal e seu uso adequado (manejo) no país. Na verdade, já nos anos sessenta do século passado o governo brasileiro deu um primeiro passo no sentido de criar medidas legais voltadas a proteção do meio ambiente e a exploração das florestas de forma adequada aprovando a Lei nº 4.771 (Art. 15) que instituiu o II Código Florestal, em 1965. Especificamente no Art. 15, o Código já determinava a proibição de se explorar de forma empírica as florestas primitivas da bacia amazônica e salientava a obrigatoriedade da utilização para exploração de planos técnicos de manejo. (IBAMA, 2009). Embora, não fosse colocado em prática, é o primeiro instrumento legal aprovado no âmbito federal relativo à prática de manejo florestal no país.

Além disso, analisando o II Código Florestal do país, verifica-se a existência de outros normativos que já consideravam de forma específica a prática do manejo florestal, tais como o artigo 2º e 3º (que destacam a figura jurídica das Áreas de

---

Extrativista”, (PAE), conforme Portaria 627 de 30 de julho de 1987, do Incra; e, também, fazendo parte do Programa Nacional do Meio Ambiente, atual Sistema Nacional de Conservação (SNUC), conforme Lei 7.804, de 18 de julho de 1989, artigo 9, e Decreto 98.897, regulamentado em 30 janeiro de 1990, como uma unidade de manejo sustentável dos recursos naturais. As Reservas Extrativistas são geridas pelo CNPT- Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado de Populações Tradicionais, órgão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), cuja função principal é gerenciar, executar assessorar e monitorar os programas dessa unidade de manejo sustentável, a partir das demandas das próprias populações tradicionais e em trabalho conjunto.

Informações sobre a Lei nº 7.804 estão contidas no sitio eletrônico do planalto (<http://www.planalto.gov.br>). Acesso em 10 de novembro de 2011.

Proteção Permanente - APP); o artigo 16º (que determina as áreas mínimas de reserva legal que devem ser preservadas ou manejadas); dentre outros.

Destaca-se, porém, que foi somente em 1989 que os primeiros planos de manejo começaram a ser protocolados no Ibama, haja vista a aprovação da Lei nº 7.803 de 18/07/89 ( Art. 19) que determinava que toda exploração das florestas fosse feita somente a partir da aprovação do Ibama e que fossem adotadas técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas. Cinco anos depois, foi aprovado o Decreto nº 1.282 (de 19 de outubro de 1994) que tratou a questão da exploração florestal sob a forma de manejo florestal sustentável, especificamente nos Artigos 15, 19, 20 e 21 do Código Florestal. Ou seja, o Art. 15 estabeleceu as sanções que devem ser impostas às pessoas físicas ou jurídicas que, sem justificativa técnica, não realizarem as operações e tratos culturais previstas no plano de manejo; o Artigo 19 determina a celebração de convênios com o Ibama para a realização de planos de manejo; o Artigo 20 que determina que o Ibama regulamente a exploração comercial de recursos florestais, desde que não implique supressão do indivíduo da espécie explorada e o Art. 21 que enquanto não for estabelecido o Zoneamento Econômico-Ecológico caberá ao Ibama estabelecer as normas para exploração da floresta em corte raso.

Através da Portaria nº 48 o Ibama especificou o manejo florestal sustentável o que foi incorporado no referido Decreto 1.282/94. Especificamente no artigo 1º (parágrafo 2º) do referido Decreto foi definido manejo florestal sustentável como sendo a administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos e sociais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo. E no artigo 2º, são destacados os princípios gerais bem como os fundamentos técnicos para a elaboração do Plano de manejo florestal sustentável, a saber: “a) conservação dos recursos naturais; b) conservação da estrutura da floresta e de suas funções; c) manutenção da diversidade biológica; d) desenvolvimento sócio-econômico da região”. (BRASIL, Decreto 1.282/94).

A verdade é que, desde que foi aprovado, o II Código Florestal recebeu inúmeras Emendas e diversas Medidas Provisórias foram criadas alterando e complementando o texto do referido Código. Assim, dentre essas diversas alterações, destaca-se a Medida Provisória nº 2.166-67 de 24 agosto de 2001, a qual incluiu no Art. 1º, item V, da Lei 4.771, a definição do que seriam as atividades de interesse social no âmbito daquela Lei, bem como ressalta a importância de se garantir a integridade da vegetação nativa e de se

desenvolver atividades de manejo florestal de forma que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área. Conforme segue:

V - interesse social: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA. (Lei nº 4. 771/65)

#### a) A criação do SISNAMA

Mas, além do Código Florestal, outros instrumentos institucionais foram aprovados pelo Governo federal em prol do setor florestal e que determinaram a adoção da prática de manejo madeireiro no país. Assim, no ano de 1981, foi aprovada uma Lei que representa um dos marcos importantes da política ambiental brasileira, na medida em que buscou introduzir a variável ambiental em outros setores da economia. Trata-se da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (regulamentado pelo DL nº 99.274 de 06 de junho de 1990), que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama. Conforme estabelecido na referida Lei, esse sistema é constituído de diversos órgãos e entidades da União, Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações fomentadas pelo Poder Público que atuam em busca da melhoria da qualidade ambiental. O órgão superior desse Sistema é o Conselho do Governo; o órgão deliberativo é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); o órgão central é o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e quem executa as atividades do referido Sistema é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. (BRASIL, 2011).

Dentre os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, destaca-se aquele referente a elaboração dos critérios e padrões de qualidade ambiental, bem de normas para que seja realizado o uso e manejo de recursos ambientais.(Art. 4º, item III). Na verdade, embora desde a década de sessenta se tenha uma lei que exige a realização de manejo florestal adequado para uso dos recursos ambientais, é só a partir da criação da Política Nacional do Meio Ambiente que se passa a ter uma definição dos critérios a

serem observados para a prática do manejo florestal, bem como a criação de instrumentos institucionais que permitam colocar em prática essa exigência, tais como o Sisnama.

Destaca-se que através dessa legislação, os papéis dos poderes públicos foram alterados, sendo descentralizadas suas decisões e ampliada a participação na formulação das políticas públicas, bem como sua implementação pelos níveis estaduais, municipais, ficando a União nos papéis de coordenação, articulação e fomento. (MELO, 2006)

No final da década de oitenta deu-se a criação de outro importante instrumento do arcabouço institucional para a implementação da nova política florestal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama. Sobre as mudanças institucionais promovidas pelo governo federal para a criação desse órgão, informam Arnt e Schuartzman (1992),

Em 22 de fevereiro de 1989, o presidente da República, através do Decreto-lei 7.735, extinguiu a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, incorporando-lhe, também, os recursos, patrimônio e pessoal Superintendência da Borracha (Sudhevea) e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (extintos pela Lei 7.732 de 14/02/1989) (p.284).

São objetivos estatutários do Ibama: formular, coordenar e executar a política nacional do meio ambiente, acrescentam os referidos autores. Em outros termos, visa promover o desenvolvimento econômico e ecologicamente sustentável de projetos públicos e privados. Dentre suas várias atribuições destacam-se: promover, executar e avaliar os inventários florestais; promover o aproveitamento sustentável dos recursos florestais; dar assistência aos Estados, municípios e às entidades civis no tocante ao ordenamento dos recursos florestais; orientar e supervisionar as atividades de manejo dos recursos florestais, etc. (IBAMA, 2011).

Em termos de ações desse importante órgão, destaca-se a coordenação do Laboratório de Produtos Florestais com o intuito de gerar e transferir tecnologias com vistas a promover o desenvolvimento sustentável no setor. Dos diversos programas desenvolvidos por esse Laboratório, vale destacar o programa de “Caracterização Tecnológica de Madeiras” cujo fim é determinar as propriedades de madeiras pouco conhecidas, de forma que essas passassem a ser utilizadas no mercado, aliviando, assim, a pressão sobre as madeiras nobres. Esse trabalho se desdobrou posteriormente em estudos de caracterização de madeiras de florestas plantadas de pinus e eucaliptos.

Adicionalmente, vale ressaltar a atividade de apoio do Ibama no setor produtivo no desenvolvimento de produtos de maior valor agregado e na introdução de novas espécies de madeira através do “Programa de maior Valor Agregado.” (VITA, 1999). Em 1989, o Ibama lançou a primeira orientação sobre como deveria ser avaliado um plano de manejo através da Ordem de Serviço 002/89 – DIREN de 07 de agosto de 1989, cuja orientação se intitulava: “Roteiro Básico para Análise de Planos de Manejo Florestal. Destaca-se também que no ano de 1991 foi promulgada a Normativa nr. 80, que determina ações objetivas relativas ao manejo florestal, tais como: o nível de abordagem do inventário florestal, o nível da regeneração natural, a intensidade amostral e a periodicidade do inventário contínuo e o ciclo mínimo de corte de 20 anos (o qual foi posteriormente alterado para 30 anos) (IBAMA, 2011).

Segundo afirma Benatti et al. (2003), profundas mudanças ocorreram na política de gestão ambiental do Ibama ao longo da última década. Dentre essas mudanças ressalta-se a introdução de uma série de medidas para descentralizar a gestão dos recursos naturais e aumentar o grau de participação de grupos de usuários locais.

Não se pode deixar de registrar o papel do Ministério do Meio Ambiente (MMA) no desenvolvimento da nova política para o setor florestal. Como exemplo de ação com vistas a melhorar a qualidade ambiental destaca-se, além do seu trabalho de monitoramento da região amazônica, a elaboração, em 1995, de um projeto juntamente com a Secretaria da Amazônia Legal denominado “Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal”. Este projeto seria executado através de parcerias do governo federal com a sociedade civil, com o objetivo de assegurar a manutenção dos ciclos naturais, dos recursos renováveis e da sua diversidade biológica. Além disso, salienta-se que essa nova política adotada pelo MMA incluía (além da ação de controle dos impactos ambientais) a implementação de um ambicioso projeto de ordenamento econômico e ecológico do território amazônico, bem como o desenvolvimento de um projeto de educação ambiental na região amazônica. (VITA, 1999).

Outra importante iniciativa governamental em apoio às florestas tropicais em que se registra a efetiva participação do MMA foi a operacionalização de um Programa de cooperação multilateral para a proteção das florestas brasileiras, intitulado Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), instituído em 05 de junho de 1992 pelo Decreto nº 563/92 (revogado, pelo Decreto nº 2.119, em 13 de janeiro de 1997).

Esse Programa resulta de uma ação conjunta dos países do Grupo dos Sete, do governo brasileiro e da União Européia, com vistas a implantação de um modelo sustentável em florestas tropicais brasileiras, tendo o Banco Mundial como administrador dos recursos financeiros do Fundo Fiduciário para Florestas Tropicais (MMA, 1996). Constitui-se de um conjunto de projetos a serem executados de forma integrada pelos governos federal, estaduais e municipais juntamente com a participação da sociedade civil organizada, além do apoio técnico e financeiro da comunidade internacional. (BRASIL, 1997).

Conforme Imme Scholz<sup>33</sup> (2002), o PPG-7 foi orçado no valor de US\$ 350 milhões, onde se destaca o governo da República Federal da Alemanha como maior financiador, participando com 43% do orçamento total. Os seis maiores projetos setoriais do PPG7, que consomem 65% do orçamento total, são em sua maior parte financiados pela Alemanha. Outros doadores são a União Européia (24%), Grã Bretanha (7%), os EUA (5%), Japão, os Países Baixos e França. O Brasil arca com 10% das despesas.

Segundo o referido estudo do MMA, figuram como objetivos desse Programa:

- demonstrar que é viável a busca do desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente nas florestas tropicais;
- atuar em prol da conservação dos recursos genéticos das florestas tropicais; reduzir a emissão de gás carbônico proveniente das florestas tropicais brasileiras e funcionar como exemplo de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para tratamento de questões ambientais (BRASIL, 1996). Dentre os objetivos específicos está: o fortalecimento institucional das entidades responsáveis pela proteção do meio ambiente e execução do zoneamento econômico e ecológico; o fomento à geração e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos para a conservação e desenvolvimento sustentável da Região Amazônica; promover a demarcação das terras indígenas; modernizar e descentralizar a gestão ambiental; fortalecer as instituições de pesquisa existentes na Amazônia, etc. (ANTONI, 2010; BRASIL, 2011).

Conforme ressaltado no relatório do Ibama (2009), data do início da década de 1990 a busca constante dos produtores da Amazônia pela legalização da exploração de produtos florestais, madeireiros e não madeireiros e o PPG-7 tem aplicado uma

---

<sup>33</sup> Pesquisadora do DIE (Instituto Alemão do Desenvolvimento, Bonn, Alemanha) e esteve licenciada entre 1999 e 2002 para ser consultora da GTZ junto à Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado do Pará, no âmbito do Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN).

significativa parcela de investimentos, tanto na esfera federal como em parceria com governos estaduais para a promoção de políticas públicas voltadas para a conservação e proteção<sup>34</sup> da biodiversidade brasileira. Os recursos do PPG-7 são distribuídos em quatro subprogramas: Política de Recursos Naturais; Unidades de Conservação e Manejo dos Recursos Naturais; Ciência e Tecnologia e Projetos Demonstrativos.

Assim, no tocante aos efeitos mais positivos do referido Programa destaca-se: a criação de 100 milhões de hectares de áreas protegidas na Amazônia e na Mata Atlântica (incluindo 2,1 milhões de hectares de reservas extrativistas, 44 milhões de hectares de terras indígenas demarcadas e 72 milhões de hectares de corredores ecológicos), bem como sua ação distinta no país em termos de fortalecimento e descentralização da gestão ambiental, na medida em que conseguiu envolver todos os Estados da Amazônia brasileira (ANTONI, 2010).

Embora não seja propósito deste estudo fazer uma avaliação da atuação desse Programa no país, considera-se importante registrar, que por ocasião do encerramento do PPG-7 em 2009, conforme divulgado na página eletrônica do Sistema de Proteção da Amazônia- Sipam (Ministério da Defesa), o governo federal destacou a importância das experiências do PPG-7 para a formação de uma base de conhecimentos, a qual serviu de subsídio para a criação de diversos outros programas tais como o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM), o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (BR 163 Sustentável), o Fundo Amazônia, dentre outros.<sup>35</sup>

Ao se analisar o processo de constituição do arcabouço institucional construído a partir dos anos 1980 com vistas apoiar a consolidação da prática do manejo florestal na Amazônia, considera-se importante abrir parêntese para registrar a criação, em 1995, de uma organização não governamental também voltada para promoção, conservação e uso sustentável dos recursos naturais e para atender as necessidades do setor florestal e agrícola do país: o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e

<sup>34</sup> O PPG-7 passou a ser operacionalizado em 1994 e concluiu sua primeira fase em 1999. Chegou a funcionar até 2009, quando então passou a confluir no Programa Amazônia, que é apresentado como o depositário das experiências e do conhecimento acumulados no âmbito do PPG-7. Uma avaliação da primeira fase do PPG-7, com sugestões e comentários para a segunda fase pode ser encontrada em Scholz (2002), intitulado "O Desenvolvimento de Instituições de Política Ambiental na Amazônia a partir de 1992: a contribuição do PPG7".

<sup>35</sup> Conforme Portal do SIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia). Disponível em: <[www.sipam.gov.br](http://www.sipam.gov.br)>. Acesso em 12 de julho de 2010

Agrícola (Imaflora). Sua função é avaliar os empreendimentos para certificação florestal e agrícola no Brasil, bem como oferecer treinamento, dar incentivo a políticas públicas e ao consumo responsável. Seu primeiro grande projeto foi o Programa de Certificação Florestal, passando a constituir a partir daí a primeira ONG do hemisfério sul a utilizar os critérios do FSC para avaliação de empreendimentos florestais (para isso, fez a adaptação das normas internacionais à realidade brasileira). No ano seguinte, o Imaflora passou a desenvolver o Programa de Certificação Agrícola (o qual foi elaborado tendo como inspiração os princípios do Programa Nacional de Florestas) e passou a desenvolver programas complementares para treinamento e capacitação de produtores, sociedade civil e poder público, e a desenvolver ações para influenciar políticas públicas e incentivar o consumo responsável.<sup>36</sup>

#### **b) O Programa Nacional de Florestas**

No ano 2000, um importante avanço se verificou no setor florestal brasileiro, a criação do principal marco institucional e legal do financiamento das florestas nativas do país. Através do Decreto nº 3.420, datado de 13 de abril de 2000, foi instituído o Programa Nacional de Florestas (PNF). Através desse Programa o governo federal passou a definir os mecanismos financeiros para o apoio ao segmento de florestas nativas no país. Assim, o PNF estabeleceu parcerias com programas de financiamento público já existentes, como o Pronaf e os Fundos Constitucionais de Financiamento, do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO, respectivamente) o que resultou na criação de linhas de crédito específicas para o setor de florestas nativas, tais como o Pronaf-florestal, o FNO-Floresta, o FNE-Verde, FCO-Pronatureza (VERÍSSIMO, 2006).

Ainda conforme Veríssimo (2006), os mecanismos de financiamento para as florestas nativas são muito recentes, e em sua maioria coincidem com o lançamento do PNF. Na sua visão, apesar da importância do setor florestal de madeira nativa da Amazônia para o PIB da Amazônia Legal (representa 15% do PIB), esse segmento econômico tem sido historicamente marginalizado nas políticas de crédito governamentais, haja vista que no período de 1989 a 2005, o setor florestal recebeu menos de 0,1% dos recursos aplicados do FNO na Amazônia. Segundo o mesmo, foi somente a partir de 2003 que o FNO passou a priorizar o setor florestal nas suas linhas

---

<sup>36</sup> Disponível em [www.imaflora.org](http://www.imaflora.org). Acesso em 10 de outubro de 2011.

de crédito, evidenciando com isso, o reconhecimento por parte do governo federal das funções essenciais e complementares das florestas para o desenvolvimento do país, uma vez que assumem importantes funções, a saber:

- a) As florestas tem a função de gerar emprego, renda e tributos, especialmente na Amazônia e no Nordeste;
- b) as florestas nativas propiciam a melhoria das condições de vida de um contingente populacional que vive nas florestas e dela retira alimentos e produtos para comercialização como óleos, fármacos, madeira, etc.;
- c) as florestas nativas prestam serviços ambientais tais como clima, regulação do ciclo hidrológico, etc., os quais são de fundamental importância para o país e para o mundo.

Contudo, Varella (2001) nos informa que antes mesmo de 2003, em conformidade com a política ambiental do Governo Federal, o BASA já vinha colocando em prática, através do FNO, uma nova estratégia de financiamento. Esta estratégia teria como intuito principal a conservação e sustentação do meio ambiente, passando assim a financiar projetos de implantação de sistemas agroflorestais (SAF) e de manejo florestal sustentável comunitário. Assim, por exemplo, no final dos anos 1990 o FNO já contava com um programa que tinha como objetivo “racionalizar o uso dos recursos naturais renováveis através de processos tecnológicos apropriados, procurando minimizar o desequilíbrio dos ecossistemas por meio do manejo sustentável da atividade agrícola, pecuária, florestal e da reabilitação de áreas alteradas” (p.3), denominado Programa de Apoio ao Meio Ambiente - Prosumam. Essa mudança no uso dos recursos naturais renováveis se daria através da implantação de sistema agro-florestais, do reflorestamento e através da capacitação tecnológica.<sup>37</sup>

Segundo mesmo, além do Prosumam, o BASA estabeleceu em 2001 uma nova linha de crédito dentro do Programa FNO desta vez com vistas a proteção ambiental das florestas nativas, que foi o FNO-Floresta cujo objetivo é financiar especificamente os agricultores familiares que atuam na área do manejo florestal, silvicultura e sistemas agroflorestais. De forma geral o FNO-Floresta financia o Manejo florestal sustentável, bem como atividades de reflorestamento para fins energéticos e madeireiros; sistemas agroflorestais; recuperação de áreas degradadas aquisição de máquinas e equipamentos;

---

<sup>37</sup> Destaca-se que essa nova linha de crédito foi estabelecida também na mesma época nos demais Fundos Constitucionais no âmbito do FCO (Centro-Oeste) e FNE (Nordeste) e em conformidade com as diretrizes do Plano Nacional de Florestas do Brasil (PNF).

projetos integrados – rural e industrial; promoção de mercado. Destaca-se que essa nova linha de crédito foi estabelecida também na mesma época nos demais Fundos Constitucionais no âmbito do FCO (Centro-Oeste) e FNE (Nordeste) e em conformidade com as diretrizes do Plano Nacional de Florestas do Brasil (PNF). Outra linha de crédito que possui o mesmo propósito do FNO-Floresta (também operacionalizada pelo BASA nos anos 2000) é denominada Pronaf-Floresta, a qual passou a fazer parte do Programa de Financiamento da Agricultura Familiar –Pronaf, criado em 1995. Segundo informações disponíveis na página eletrônica do BASA<sup>38</sup>, nos anos 2000 também foi criada uma linha de crédito voltada para a manutenção e recuperação da biodiversidade da Amazônia, denominada FNO-Biodiversidade, a qual financia projetos que visem alavancar o desenvolvimento florestal e apoiar à regularização e recuperação de áreas de Reserva Legal degradadas/alteradas, contribuindo para a geração de emprego e renda.

Em termos de experiência dessa política de financiamento nas florestas da Amazônia, destaca Veríssimo, o PNF tem acompanhado a parceria entre o BNDES e o governo do Estado do Acre no financiamento de um projeto de apoio ao desenvolvimento florestal daquele Estado. Dentre as atividades financiadas estão o fortalecimento do manejo florestal comunitário e o apoio à industrialização de produtos madeireiros de maior valor agregado. (VERÍSSIMO, 2006). É importante frisar que foi no âmbito do PNF que foi instituído o Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia- ProManejo. Na verdade o PNF constitui o principal instrumento do Ministério do Meio Ambiente para alcançar os objetivos do ProManejo e assim consolidar o manejo comunitário na Amazônia.

**c) A aprovação da Lei de Gestão de Florestas Públicas e a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.**

Apesar dos avanços verificados no setor florestal com a criação dos mecanismos de financiamento, destaca-se que o setor florestal passou a enfrentar desde o final de 2003 a maior crise legal e institucional de sua história. Aponta-se como causa principal dessa crise a ausência de um marco regulatório que possibilitasse o acesso legal às florestas públicas. Sem um marco regulatório, ficava difícil a expansão do manejo

---

<sup>38</sup> Informação disponível no site do Banco da Amazônia <[www.basa.org.br](http://www.basa.org.br)>. Acesso em 02 de maio de 2011.

florestal, a qual ficou restrita às áreas privadas com floresta. (VERÍSSIMO, 2006). Diante dessa demanda e supostamente, considerando a preocupação da sociedade com a proteção das florestas públicas, o Congresso aprovou em 03 de março de 2006 a Lei 11.284, conhecida como Lei de Gestão de Florestas Públicas, com o fim de regulamentar a gestão das florestas em áreas públicas (União, Estados e Municípios). Através dessa Lei, foi instituído o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para gerir a exploração sustentável das florestas públicas federais brasileiras e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), com o propósito de promover o desenvolvimento tecnológico, assistência técnica e criar incentivos para o desenvolvimento do setor florestal. (BRASIL, 2006).

Mediante a nova Lei de ordenamento florestal o governo federal objetivava efetuar a transição organizada para o manejo sustentável das florestas, de forma a anular um dos principais vetores de grilagem e desmatamento, ou seja, a extração clandestina em terras públicas. Ao mesmo tempo, o governo federal buscava gerar melhorias na qualidade e no valor da madeira extraída no país.<sup>39</sup> Conforme diz Veríssimo (2006), uma vez que na Amazônia, praticamente toda floresta remanescente é pública e grande parte dela pertence ao governo federal, essa nova política visava garantir que essas áreas continuassem públicas e cobertas por florestas, desenvolvendo-se a prática do manejo sustentável, certificado, de alta eficiência e baixo impacto.

Para a consecução dos seus objetivos a referida Lei estabeleceu oito princípios que devem ser observados no processo de gestão de florestas públicas, dentre os quais destaca-se: a proteção dos ecossistemas, do solo, da água, da diversidade e valores culturais associados e também do patrimônio público; o uso eficiente e racional das florestas de forma a contribuir para que se alcance as metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País; o respeito ao direito da população, em

---

<sup>39</sup>Para uma leitura crítica sobre a Lei de Florestas Públicas, ver trabalho de Niro Higuchi, pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA/MCT), coordenador de projetos sobre Manejo Florestal, Dinâmica de Carbono e do Instituto Nacional de Ciências e Tecnologia de Madeiras da Amazônia (INCT- Madeiras da Amazônia); pesquisador que ajudou na elaboração de um relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC); e foi um dos ganhadores do Prêmio Nobel da Paz de 2007. Ver HIGUCHI, N. *O setor florestal da Amazônia brasileira: exploração florestal seletiva e o mercado internacional de madeira dura tropical* (Manaus: s.d.). Em entrevista concedida a IHU online, em março de 2012, o engenheiro florestal afirma: “esse código florestal atual mais parece um código agrário do que florestal. O código florestal, na verdade, é a lei de gestão pública que vai interferir nas florestas públicas. Essa sim é perigosa. Tentem ler o que representa a lei de floresta pública; assim verão que o que é danoso à Amazônia. Ao lado dessa lei, o código florestal é um ‘santinho’”. Disponível em <<http://www.ecoagencia.com.br/?open=noticias&id=VZISXRIVONIYHZFTOdFdWJFbKVVVB1TP>>. Acesso em 20 de maio de 2012.

especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e seus benefícios; a promoção do processamento local e o incentivo ao incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, bem como à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão-de-obra regional; dentre outros (BRASIL, 2006).

É importante notar que no artigo 2, parágrafos 1 e 2 da Lei de Florestas, ficou determinado que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderiam fazer as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, de forma a se atentar<sup>40</sup> às peculiaridades das diversas modalidades de gestão de florestas públicas. Bem como elaborarem normas supletivas e complementares e estabelecer padrões relacionados à gestão das florestas públicas sob sua jurisdição. (Brasil, 2006).

Não se pode deixar de notar que o conteúdo desse artigo 2, nos seus parágrafos 1 e 2 é preocupante, pois, como diz Silva (2007), com esse dispositivo o governo passa a criar condições para a ocorrência de ações ilegais na exploração da floresta com a conivência dos Estados e municípios, uma vez que a Lei lhes dá o direito de elaborar normas supletivas e complementares, bem como estabelecer padrões a serem observados na gestão florestal.

No tocante à forma de gestão, a citada Lei define três formas de gestão: (i) Unidades de Conservação para produção florestal (por exemplo, Flonas); (ii) uso comunitário (assentamentos florestais, RESEX, RDS etc.) e (iii) concessões florestais pagas em Unidades de Conservação de Uso Sustentável e em florestas públicas. A definição de floresta pública é expressa na Lei como sendo: “florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta;”(BRASIL, Lei nº. 11.284, p.2).

Outra definição importante no âmbito da Lei de florestas encontra-se no Art. 3º, a de concessão florestal, compreendida como sendo : “delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo” (p.2). O “Manejo” a que se refere o referido Artigo é o “manejo florestal sustentado” o qual é assim definido:

---

<sup>40</sup> Embora não seja propósito deste capítulo discutir as consequências dessa Lei, é interessante ver o que Ariovaldo Umbelino de Oliveira, publicou um artigo sobre as consequências da Lei de Gestão de Florestas Públicas disponível em: <<http://www.noticiasdaamazonia.com.br/3859-a-grilagem-de-terras-publicas-na-amazonia-por-ariovaldo-umbelino-de-oliveira/>>. Acesso em 10 de julho de 2011.

administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal;(p.2)

Sem dúvida, a concessão florestal prevista no Artigo 3º também representa um fator preocupante, pois, como observa Silva (2007), tendo em vista que a finalidade última das empresas concessionárias é o lucro e o Governo não dispõe de imediata estrutura de monitoramento e fiscalização necessária, nada garante que a ação dessas empresas seja condizente com os princípios de conservação e proteção dos recursos hídricos, da fauna silvestre, em fim dos ecossistemas ali existentes. Por exemplo, não se pode garantir que essas empresas concessionárias terão a preocupação de observar se as árvores que estão cortando contém os ninhos da fauna silvestre, ou se a retirada das árvores não está impactando nos recursos hídricos, etc.

Acrescenta-se ainda que, conforme Art. 14 da Lei de florestas, a concessão florestal se realizará tendo por fim a exploração florestal de produtos e serviços florestais em unidades de manejo florestal que estejam devidamente registradas no cadastro de floresta e incluídas no conjunto de unidades de manejo que serão licitadas (também chamado de lote de concessão florestal). Nesse sentido, a Lei determina que seja instituído o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, interligado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural e integrado pelo Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União e pelos cadastros de florestas públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2006, p.5). Contudo, de acordo com a referida Lei de Florestas os recursos florestais das unidades de manejo de florestas nacionais, estaduais e municipais somente serão objeto de concessão após aprovação do plano de manejo da unidade de conservação, nos termos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000. (Art. 48, seção XIV, da Lei de Florestas).<sup>41</sup>

Para fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e promover a inovação tecnológica do setor florestal, o Governo federal criou no

---

<sup>41</sup> Depois de mais de dez anos de debate, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) foi apresentado ao CONAMA e ao Congresso Nacional. Embora sua criação estivesse prevista na Constituição Federal de 1988 (Capítulo VI, Artigo 225) o SNUC foi oficialmente estabelecido no ano 2000, através da Lei 9.985, de 19 de julho de 2000. Esta lei estabelece os princípios básicos para a estruturação do sistema brasileiro de áreas protegidas e apresenta os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação da Natureza. Informação disponível no site <<http://www.fflorestal.sp.gov.br>> . Acesso em 20 de julho de 2010.

âmbito da Lei de Florestas o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF . Conforme estabelece o Art. 41 da referida Lei, os recursos do referido fundo serão aplicados prioritariamente em projetos nas seguintes áreas:

I - pesquisa e desenvolvimento tecnológico em manejo Florestal; II - assistência técnica e extensão florestal; III - recuperação de áreas degradadas com espécies nativas; IV - aproveitamento econômico racional e sustentável dos recursos florestais; V - controle e monitoramento das atividades florestais e desmatamentos; VI - capacitação em manejo florestal e formação de agentes multiplicadores em atividades florestais; VII - educação ambiental; VIII - proteção ao meio ambiente e conservação dos recursos naturais. (BRASIL, 2006, p.16)

No tocante à eleição das unidades de manejo que serão objetos de concessão, o órgão gestor deverá elaborar o Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF, que “... conterá a descrição de todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar.” (Art. 10, Seção II, p.4). Sua elaboração deverá levar em consideração: as políticas e o planejamento para o setor florestal, bem como a reforma agrária, a regularização fundiária, o meio ambiente, o Zoneamento Ecológico-Econômico e as políticas públicas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, dentre outros itens, conforme Art. 11 da Lei de Florestas Públicas.

Conforme o Art. 50, os órgãos do SISNAMA serão os responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades ambientais em suas respectivas jurisdições, devendo efetuar a fiscalização e a proteção das florestas públicas; efetuar a fiscalização da unidade de manejo em caso de denúncias por parte de terceiros ou mesmo para atender solicitação da parte; aplicar sanções administrativas em caso de infração ambiental; expedir a licença prévia para uso sustentável da unidade de manejo; bem como aprovar e monitorar o Plano de Manejo Florestal Sustentável -PMFS da unidade de manejo das respectivas florestas públicas.

Com a descentralização da gestão florestal para os órgãos estaduais de meio ambiente e a definição de competências (ocorrida no ano de 2006) e com a edição da Lei de Gestão de Florestas Públicas, o licenciamento do manejo florestal executado ficou atrelado às condicionantes, critérios e parâmetros técnicos, definidos pelos Estados da federação. Todavia, conforme estudos analíticos do Ibama, apesar da existência desses dispositivos estaduais, os dispositivos legais construídos na esfera federal continuam sendo empregados com muita freqüência, o que evidencia que o arcabouço federal, mesmo com a descentralização da gestão florestal, ainda é bastante usado na tentativa de buscar a conservação das florestas, por meio da determinação de

medidas e procedimentos básicos para disciplinar o uso sustentável de seus recursos. (IBAMA, 2009).

**d) O amparo legal às atividades de manejo comunitário na Amazônia**

É importante registrar que até 1998, a Portaria nº 48 de 10 de julho de 1995 do Ibama era o instrumento legal oficial que determinava as principais orientações e parâmetros para a atividade florestal madeireira de larga escala. Todavia, esta Portaria não amparava legalmente a atividade exploratória realizada por pequenos produtores e comunidades, os quais permaneciam abastecendo informalmente as médias e grandes empresas madeireiras, atividade esta que foi por muito tempo vista como clandestina e ilegal. Desta feita, buscando descentralizar suas atividades na região e promover a co-gestão dos recursos naturais na região amazônica o Ibama passou a institucionalizar no final dos anos noventa as iniciativas de manejo comunitário, atividade esta que passou a ser orientada através do desenvolvimento de dois projetos pilotos: o Provárzea e o Promanejo.<sup>42</sup> (VITA, 1999; IBAMA, 2011).

Pode-se dizer que a formalização de planos de manejo comunitários é uma prática recente na Amazônia, uma vez que seu início remonta a década de 1990. Conforme consta no Resumo Executivo do Relatório Técnico do IMAZON elaborado por Pinto et al. (2010), foi a partir da segunda metade da referida década que começaram as discussões formais sobre manejo florestal comunitário e familiar na Amazônia brasileira. Ressalta-se que em geral, toma-se como marco desse processo a realização da primeira oficina de manejo florestal comunitário da Amazônia, (em abril de 1998) que se deu no Estado do Acre, com a liderança de organizações não-governamentais ambientalistas e organizações da sociedade civil, além da participação de representantes do Governo federal (especificamente do Ibama). Segundo o referido autor, todas essas discussões ocorridas no final dos anos 1990 em torno do tema do manejo florestal madeireiro foram promovidas geralmente por organizações comunitárias da Amazônia e outros segmentos da sociedade civil em parceria com as ONGs ambientalistas. E que, certamente, essas discussões contribuíram fortemente para a formulação de políticas públicas voltadas para o manejo.

---

<sup>42</sup> O Provárzea visa apoiar a exploração sustentável das florestas localizadas próximas às várzeas dos rios. Já o Promanejo, tem como objetivo contribuir para que os produtos madeireiros da região sejam oriundos de unidades de produção, onde se pratique o manejo florestal de impacto reduzido.

Desta feita, em 28 de dezembro de 1998, o Governo federal promulgou a Instrução Normativa IBAMA n.º 4, sendo então a primeira normativa que regulamentou o Manejo Florestal Comunitário e Familiar. De acordo com essa instrução define-se manejo florestal sustentável de uso múltiplo e comunitário como sendo aquele manejo cuja responsabilidade está nas mãos de uma associação ou cooperativa composta pelos legítimos donos da terra. Esses legítimos proprietários referidos nessa instrução são na verdade aqueles que podem comprovar a posse da terra em que vivem.

Verifica-se aqui uma sensível diferença desse conceito com relação ao conceito de manejo florestal sustentável definido anteriormente na Lei de Florestas, pois naquele o manejo florestal era colocado como sendo a administração da floresta com vistas a se obter benefícios econômicos, sociais e ambientais. Ou seja, não enfatiza a necessidade da participação dos legítimos proprietários da terra nesse processo de administração da floresta e nem defende a necessidade de se comprovar a posse da terra para que seja efetuada a exploração da floresta. Ou seja, no conceito do manejo florestal sustentável comunitário, o diferencial é a ênfase na questão da legitimidade da posse da gleba rural a ser manejada, o que no outro tipo de manejo, isso não tem importância alguma e a figura do proprietário da área não é contemplada.

Um item importante incluído nesse documento para a prática de todas as modalidades de manejo previstas foi a proibição de se adotar um ciclo de corte inferior a vinte e cinco anos. Porém, a própria lei abre uma brecha para a possibilidade de se praticar manejos em prazo inferior quando diz ser possível autorizar para ciclos de corte inferiores, desde que seja apresentado um estudo de viabilidade técnica de realização desse manejo devidamente comprovada através do inventário florestal da área a ser manejada, através de dados de incremento das espécies florestais, e, por meio de vistoria técnica pelo órgão ambiental responsável pelo manejo.

No ano seguinte foi instituída a Instrução Normativa nº 5/98 que estabeleceu as especificações técnicas para apresentação de Plano de Manejo Florestal Comunitário Simplificado, instituiu a responsabilidade coletiva pela execução do plano de manejo bem como criou sanções coletivas e individuais para os indivíduos participantes da empresa comunitária atuante no manejo. O adjetivo simplificado refere-se a elaboração de um só Plano para um conjunto de famílias que participam de uma Associação ou qualquer outra organização social.

Segundo descrevem Pinto et al. (2010), o início dos anos 2000 foi marcado por um forte processo de revisão de procedimentos para regulamentação da atividade de manejo florestal comunitário e familiar (o que só aconteceu no ano de 2009) junto aos órgãos de controle e fiscalização ambiental e várias iniciativas pilotos de manejo comunitário tinham sido implementadas na Amazônia via ProManejo. Com a regulamentação da Lei de Gestão de Florestas Públicas e a consequente transferência para Estados da gestão florestal, iniciou-se um processo de reconfiguração do marco regulatório para manejo florestal.

No âmbito dessa reconfiguração foi que, no ano de 2002, a referida Instrução Normativa nº 4/02-MMA foi finalmente publicada, passando então a estabelecer quatro categorias de Planos de Manejo Florestal Sustentável de Uso Múltiplo (PMFS): (1) PMFS em Escala Empresarial; (2) PMFS em Pequena Escala; (3) PMFS Comunitário; e (4) PMFS em florestas com palmeiras, sendo definidos parâmetros técnicos para cada uma das categorias. Porém, essa Instrução foi revogada com a publicação da Instrução Normativa nº 4 de 11 de dezembro de 2006, onde foram definidos os critérios técnicos para a Autorização Prévia à Análise Técnica de Planos de Manejo Florestal. Assim, promulgou no mesmo período a IN nº 5, de 11 de dezembro de 2006, que definiu apenas duas categorias de planos de manejo, conforme a intensidade do corte e do grau de mecanização da exploração, a saber: plano de manejo de baixa intensidade (sem uso de máquinas para o arraste das toras) e o plano de manejo pleno com uso de máquinas. (IBAMA, 2009).

Em 2009, o Governo Federal aprovou o Decreto nº 6.874 (de 05 de junho de 2009) criou o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PMCF). Tendo o MMA e o MDA na frente do processo, o governo federal se propõe a organizar ações de gestão e fomento ao manejo em florestas que sejam objeto de utilização pelos agricultores familiares. O Programa contempla uma perspectiva ampla do desenvolvimento sustentável prevendo o uso múltiplo dos recursos naturais, incluindo bens e serviços da floresta.

Apesar dos avanços verificados nas últimas décadas em nível legal e institucional, como demonstram alguns estudos empíricos, a prática do manejo florestal na Amazônia é feita com muitas dificuldades existindo diversos fatores que contribuem para dificultar sua disseminação e adoção como uma prática eficiente no combate aos

problemas do desmatamento da Amazônia bem como alternativa de melhoria das condições de vida das populações tradicionais.

Confirmando essa idéia diz Costa (2009), que apesar desse significativo avanço em termos de legislação ambiental a partir dos anos 2000, a exploração florestal madeireira ainda vem se dando, em grande medida, à margem dos sistemas oficiais de controle. E, segundo o mesmo, na maioria dos empreendimentos de exploração madeireira, ainda predominam formas arcaicas de exploração, com baixo nível de produtividade.

Homma et al. (1998) diz que as manifestações são quase<sup>43</sup> unâimes na defesa do extrativismo madeireiro através do manejo sustentado, na busca de se garantir que daqui uns 30 ou 35 anos possam apresentar um retorno equivalente ao atual, tornando-se assim uma área produtiva com sua biodiversidade inalterada. Acrescenta que, como resultado dessas manifestações, em 1996 foi realizada uma pesquisa junto aos 701 projetos de manejo florestal existentes no Estado do Pará no sentido de verificar se os propósitos do manejo sustentado estavam sendo colocado em prática na região, bem como as dificuldades existentes.

Conforme essa pesquisa, a extração de madeira no Pará tem se caracterizado pela contínua incorporação de novas áreas e que em algumas áreas (como o nordeste paraense) já são consideradas como esgotadas sob o ponto de vista do potencial madeireiro; e que o manejo florestal desenvolvido naquela região está conduzindo o Estado do Pará para uma situação de inevitabilidade de se fazer, a médio e a longo prazo plantios das essências mais nobres (uma vez que exploram inicialmente as mais nobres, passando depois para as madeiras de menor valor).<sup>44</sup> Essa a pesquisa apontou

---

<sup>43</sup> Segundo o mesmo, esta quase unanimidade se verifica em função de que existe representantes de ONGs na Amazônia que não aceitam a intervenção na floresta sob a forma de abate das árvores, concordando apenas com a coleta de frutos, do látex e de outros produtos que a floresta oferece, em hipótese alguma aceitam o abate de árvores. Na verdade, o problema é de maior gravidade, pois existe inúmeros pesquisadores, lideranças que tem manifestado oposição à exploração florestal madeireira na Amazônia.

<sup>44</sup> Esse comportamento de explorar primeiramente as árvores de alto valor e depois as de menor valor Homma et al. denominaram de “comportamento ricardiano” em alusão à Teoria Ricardiana da Renda da terra formulado pelo economista Clássico David Ricardo em sua obra *Principles of Political Economy* (1817). Conforme essa teoria, são exploradas primeiramente as terras do tipo A (mais férteis), mas à medida que aumenta a população, a demanda por alimentos cresce e surge a necessidade de explorar mais terras, passando-se assim para as terras do tipo B e depois do tipo C. À medida que as terras de qualidade inferior vão sendo utilizadas, as primeiras terras exploradas (tipo A) passam a perceber uma renda fundiária que é o diferencial de produtividade desta em relação à demais terras menos produtivas, o que é denominada de renda da terra. Ver NAPOLEONI, C. *Smith*,

também que dentre as principais dificuldades na implantação do manejo florestal naquelas áreas é a baixa capacidade dos produtores para arcarem com os custos do manejo, pois segundo os mesmos, esse custos são elevados. De forma mais detalhada, segundo os entrevistados dessa pesquisa, a adoção do manejo madeireiro sustentado implica aumento de custos devido à necessidade de um inventário florestal; da necessidade de abrir estradas com maior cuidado; devido às altas taxas de juros do mercado; devido à necessidade de se dispor de grandes áreas, o que exige que se faça imobilização do capital, etc. Os argumentam se baseiam na idéia de que como o preço da madeira não inclui o custo ambiental e como não existem políticas de governo que beneficiem os adotantes deste processo, o manejo sustentado acarreta aumentos nos custos de extração. E em vista da incursão desses custos, destacam que uma mesma espécie de madeira não pode ter o mesmo tratamento em diferentes áreas de extração, pois, algumas espécies de alto valor suportam custos elevados de transporte até seu destino, já outras espécies tem sua comercialização inviabilizada à medida que a extração se distancia do mercado consumidor, devido à existência de árvores em locais mais acessíveis. Ou seja, a grande distância entre a área a ser explorada e o mercado, aliada às precárias condições de infraestrutura pode inviabilizar a adoção do manejo de madeira de espécies menos nobres devido a esses altos custos de transporte até o mercado.

Em vista disso, para evitar esses problemas, salientam a necessidade de se estabelecer normas de manejo diferenciadas para áreas de exploração madeireira em função dos custos de transportes naquelas áreas mais distantes do mercado. Também que, para facilitar a fiscalização as áreas manejadas deveriam ficar concentradas em pólos florestais, e que deveriam ser colocadas como metas a serem perseguidas: a extração racional da madeira, o aumento da eficiência do processo de beneficiamento, o aproveitamento dos resíduos, etc. E que para atender a crescente demanda, deveria-se incorporar anualmente ao processo de extração também as áreas de floresta densa. Enfim, fazem a seguinte observação: que o retorno à área original após 30 a 35 anos pode não assegurar a oferta de madeira e isso conduzirá inevitavelmente a necessidade de se efetuar plantios com recursos madeireiros. E que sem subsídios, o reflorestamento terá grandes dificuldades de ser implementado.

Nascimento & Drumond (2003), também apontam uma série de dificuldades na prática do manejo florestal nos Estados da Amazônia. Afirmam que apesar dos planos de manejo florestal aprovados pelo Ibama, a maior parte da madeira produzida naquela região é retirada de forma ilegal via desmatamento e corte seletivo. Segundo esses autores, “falta maquinaria e tecnologia adaptada a áreas menores que cinco mil hectares. As operações florestais são executadas sem critérios técnicos, com máquinas inadequadas e por trabalhadores sem treinamento”.(p.152). Acrescentam que, embora o Ibama conheça as falhas técnicas existentes nos planos de manejo, ainda assim busca viabilizá-los, reduzindo assim os custos e deixando-os mais simples. Contudo, salientam que o setor privado e o terceiro setor ainda consideram a prática do manejo algo muito burocrático naquele Estado.

Apesar dessas dificuldades apresentadas, Homma et al. (1998) defendem a importância da adoção dessa prática nas florestas da Amazônia, uma vez que, essa prática funciona como um programa de disciplina no trato das árvores e evita desperdícios, os quais são muito freqüentes na prática da derrubada e da queimada. Acrescenta ainda que “a extração racional da madeira implica também a melhoria de situação econômica e tecnológica dos pequenos produtores, em face da vinculação existente” (182).

Vale destacar também a experiência de manejo florestal madeireiro do Estado do Amazonas, que vem desde 2003 desenvolvendo um programa denominado Zona Franca Verde. Esse programa visa dar apoio técnico, legal e financeiro para a implementação de Planos de Manejo Florestal Sustentável com procedimentos simplificados aos pequenos produtores de madeira do interior do Estado. Ao longo do processo, foram incorporadas algumas inovações de natureza técnica, tais como a adoção do sistema de abate das árvores baseado no conceito “árvore mães, filhas e netas”. Por esse sistema as primeiras árvores só são abatidas quando tiverem produzido muitas filhas e netas.<sup>45</sup>

Contudo, apesar dos resultados positivos decorrentes dessa e outras inovações, segundo Costa (2009) verifica-se uma desproporcionalidade entre o esforço de implementação do Programa e os resultados alcançados. Segundo o mesmo, as principais causas desse insucesso do Programa Zona Franca Verde são: as dificuldades nos processos de licenciamento da madeira (apesar do objetivo de simplificar o processo

---

<sup>45</sup> Segundo o autor, essa inovação foi inspirada numa experiência bem sucedida no Estado do Acre, realizada no Projeto de Assentamento Agroextrativista do Seringal Cachoeira, em Xapuri-AC.

de licenciamento); o grau de complexidade técnica e legal que exigida para a execução do manejo (tal como a exigência de realização de um inventário florestal); a exigência de profissional qualificado e credenciado junto ao órgão ambiental para elaborar o plano de manejo (o que implica custos de contratação de pessoal); dificuldades na comercialização devido à exigência da venda da madeira só poder ser efetuada por pessoa jurídica legalizada.

No tocante a implementação do manejo sustentável comunitário nos diferentes Estados da Amazônia, é importante destacar os resultados da pesquisa de Amaral et al. (2007), que aponta que até o ano de 2006, já havia 176 planos de Manejo florestal Comunitário sendo executado na Amazônia. Um aspecto interessante desses planos, salientado pelos referidos autores é que os projetos de manejo florestal são desenvolvidos a partir de parcerias entre empresas madeireiras e comunidades ou cooperativas de pequenos produtores, operando de acordo com planos de manejo controlados.

Um estudo realizado no Estado do Acre pelo Imaflora, em 2007, com o objetivo de avaliar o impacto da certificação sobre o manejo madeireiro comunitário nos projetos de assentamentos extrativistas também aponta um conjunto de fatores de dificuldades semelhantes aos demais Estados da Amazônia. Conforme compilação feita por Lima et al. (2008), a atividade de manejo florestal madeireiro praticado por seis associações de agroextrativista dos Projetos de assentamento selecionados foi considerada como bastante custosa do ponto de vista financeiro e operacional, pois além de exigir dos envolvidos alta capacidade técnica em diversas áreas (tais como inventário florestal, técnicas de corte, planejamento da colheita e do arraste, identificação botânica, entre outras), as associações pesquisadas não possuem estrutura técnica e capacidade operacional para dar suporte às atividades de manejo de forma autônoma e independente das ações das instituições de apoio e de fomento ao manejo.

Ressalta-se, também, os resultados de um recente estudo realizado pelo IEB e pelo Imazon em seis Estados da Amazônia<sup>46</sup>, organizado por Pinto et al. (2010) onde são apontados diversos obstáculos a consolidação de uma política de manejo florestal comunitário familiar na Amazônia. Dentre esses obstáculos destacam-se: dificuldades

---

<sup>46</sup> O referido estudo teve início com um levantamento realizado na Amazônia com vistas a identificar o número de iniciativas de MFCF de espécies florestais de uso madeireiro e não-madeireiro que funcionaram entre 2005 e 2009 e esse levantamento contemplou os seguintes Estados da Amazônia brasileira: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Pará e Rondônia.

nos processos de licenciamento da atividade de manejo florestal em comunidades; situação fundiária problemática; inexistência de técnicos qualificados e adaptados à atividade de manejo para assessorar a execução dos planos; dificuldade de acesso a crédito para manejo; o baixo grau de organização social no âmbito das atividades florestais; e as dificuldades de acesso aos mercados.

Além disso, deve-se acrescentar que, o alto grau de analfabetismo funciona como um entrave ao processo de implementação de projetos voltados para a sustentabilidade da produção agroflorestal, bem como à estruturação de empreendimentos sustentáveis. Dificulta até mesmo o processo de organização social nessas áreas, resultando assim no isolamento dessas comunidades, o que implica viverem sob a égide de atravessadores, grileiros, sendo vítimas de todo tipo de ações oportunistas.

Conforme Pinto et al. (2010), ainda há muito que ser feito para que se estabeleçam as condições necessárias para atender uma demanda reprimida de manejo florestal comunitário na Amazônia, uma vez que predominam problemas de infraestrutura e de capacidade técnica e financeira dos órgãos fomentadores dos programas para lidarem com a complexidade inerente ao manejo florestal comunitário e familiar. Além disso, destacam-se também as ações desarticuladas em diferentes estruturas de Governo bem como uma desarmonia entre as metas estabelecidas pelos Programas e as demandas e prioridades das comunidades. Em vista desse quadro de dificuldades, salienta Pinto et al. (2010), é necessário articular o conjunto dos atores envolvidos no processo de manejo florestal comunitário, contudo, salientam os referidos autores, essa articulação deve ser feita tanto entre as organizações ligadas a movimentos ambientalistas e os movimentos de luta pela reforma agrária, quanto entre essas organizações e os setores do Governo (e entre eles) e da iniciativa privada.

Enfim, existe um grande desafio de aperfeiçoar, disseminar e controlar o manejo florestal no âmbito da produção madeireira das florestas nativas da Amazônia. Há ainda muitos obstáculos a serem superados de forma que o manejo se torne técnica e economicamente viável nesse tipo de exploração de recursos naturais. Dentre esses obstáculos estão os custos de produção e o preço final do produto (que são relativamente altos se comparados com os sistemas tradicionais de extração de madeira; problemas estruturais tais como: a carência de recursos humanos qualificados para a atividade; o conservadorismo das empresas do setor; a existência de um emaranhado de

leis e normas existentes no país e na Amazônia; uma pesada burocracia estatal na gestão e no controle dessas atividades de manejo; a fragilidade dos sistemas de fiscalização (Costa, 2009).

Deve-se acrescentar também a questão fundiária como um dos maiores obstáculos para a consecução do manejo florestal na região, uma vez que a indefinição dos direitos de propriedade é um impedimento para a aprovação do plano de manejo, bem como para a obtenção de crédito, etc. Além desse fator, ganha destaque o desconhecimento sobre manejo, pois segundo informações da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, publicada no “Boletim Em Questão Nº 150”<sup>47</sup>, apesar de todo o potencial do Setor Florestal, em um universo de 20 mil técnicos que atuam no meio rural, menos de 1% estão capacitados para o manejo sustentável das florestas. Deve-se considerar como um grande dificultador da consolidação do manejo florestal na Amazônia o baixo grau de escolaridade das comunidades envolvidas, visto que o percentual de analfabetos nessa região é bastante elevado, o que de certa forma dificulta a absorção das técnicas de manejo e a compreensão e aceitação das mesmas. Entretanto, estudos de Drigo (2005), Carvalho (2009), mostram que a questão da escolaridade não constitui entrave para o manejo florestal na Amazônia.

#### **f) A Certificação dos recursos madeireiros**

A discussão do manejo florestal sustentável leva necessariamente à discussão de outro ponto muito importante para o desenvolvimento do setor florestal: a certificação da madeira manejada, uma vez que o manejo florestal é o objeto da certificação. Com base em Viana (2003) pode-se afirmar que os últimos anos da década de oitenta e o início da década de noventa registraram um conjunto de fatos que contribuíram para a criação da certificação florestal nas florestas brasileiras, principalmente na Amazônia. Assim, cita-se, por exemplo, a morte de Chico Mendes, o movimento dos seringueiros e de outros representantes das populações tradicionais, como ribeirinhos, quilombolas, índios, etc. todos reivindicando a proteção das florestas.

---

<sup>47</sup> Boletim Em Questão Nº 150 - Brasília, 05 de fevereiro de 2004 da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República.

Já nos anos noventa, tem-se a mudança de paradigma que foi influenciada pelo discurso do desenvolvimento sustentável a partir da realização da Eco-92.<sup>48</sup> Após a realização dessa Conferência, verifica-se o início de uma nova fase da política ambiental, quando então foram implementadas diversas normas, leis com vistas a promover a conciliação entre crescimento econômico e proteção do meio ambiente. Verifica-se também a luta dos ambientalistas no sentido de influenciar as empresas madeireiras à adotarem práticas menos predatórias, haja vista os dados alarmantes de desmatamento na Amazônia e os alardes de instituições ambientalistas nacionais e internacionais sobre o problema do aquecimento global.

Porém, com base em Freris e Laschefski (2002), afirma-se que por muitos anos foram realizadas freqüentes manifestações realizadas por organizações ambientalistas contra às indústrias de madeira tropical, acusando-as de exploração predatória da madeira das florestas, e responsabilizando-as pelos danos ambientais na Amazônia. Para os ambientalistas, os produtos de madeira tropical eram considerados um luxo desnecessário e, ao final dos anos 80, as ONGs lançaram uma campanha de boicote na Europa e nos Estados Unidos contra o comércio de madeiras tropicais oriundas do desmatamento. Diante desse quadro, houve uma forte mudança na consciência dos consumidores, cujo comportamento na demanda ocasionaram perdas significativas para os importadores e vendedores de madeira tropical.

Em vista disso, salienta May (2002), os consumidores de madeira tropical, tanto europeus como americanos buscaram elaborar algumas medidas que viessem garantir um futuro para seus negócios; fundaram então uma associação voltada para a proteção das florestas pluviais denominada de WoodWork's Alliance for Rainforest Protection (WARP). Além de promover várias discussões a respeito da possibilidade de se criar um sistema de certificação de madeiras de florestas tropicais que utilizam um bom manejo, essa associação publicou uma lista de boas maneiras que devem ser consideradas de forma a alcançarem a certificação, publicação esta que a tornou conhecida no mundo inteiro. Segundo Viana (2003), graças ao movimento

---

<sup>48</sup> Com disse Allegretti (Deve-se notar que os novos conceitos de desenvolvimento e meio ambiente se consolidaram a partir do Relatório Brundtland, publicado em 1987, com o título “Nosso Futuro Comum”). Esse relatório chamou a atenção do mundo para a necessidade de medidas que evitassem uma grave crise ambiental no planeta que comprometeria o patrimônio natural das futuras gerações. E os novos instrumentos conceituais e institucionais do desenvolvimento (tais como o conceito de “desenvolvimento sustentável”) tendo como base a noção central de sustentabilidade, foram delineados e aprovados na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

desencadeado pela WARP, surgiu o primeiro programa onde estão definidos os primeiros padrões para se avaliar se determinada floresta estaria sendo bem manejada ou não. Trata-se do Programa SmartWood, o qual foi aprovado pelo Manejo Florestal Mundial (Forest Stewardship Council – FSC) para a certificação do manejo de floresta natural, plantações florestais e cadeia de custódia.

Conforme observam Freris e Laschefski (2002), a tendência de boicote da madeira advinda de florestas tropicais antes verificada mudou radicalmente nas últimas décadas, pois, em vez de boicotarem o consumo da madeira os consumidores passaram a defender o seu consumo, porém, “com a restrição de que o produto carregue o carimbo do FSC”<sup>49</sup> (p.1). Chris van Dam (2002), membro do FSC, esclarece que na verdade existem dois sistemas internacionais de certificação florestal os quais concorrem entre si que são: o Forest Stewardship Council (FSC) e o Pan-European Forest Certification Council (PEFCC), além de vários sistemas nacionais, localizados particularmente nos Estados Unidos e Canadá, bem como na Malásia e Indonésia. E explica o que vem a ser certificação florestal da seguinte forma:

es un procedimiento que implica una evaluación por parte de un certificador independiente, por el cual este asegura que un bosque o plantación está siendo manejado de acuerdo a criterios ecológicos, sociales y económico-productivos acordados. La certificación da lugar a un sello o etiqueta que informará al consumidor que la madera (u otro producto) que está adquiriendo proviene de un bosque certificado.(p.3)

Na prática os sistemas de certificação buscam promover a diferenciação dos bens florestais produzidos com métodos sustentáveis daqueles que provêm de tecnologia ambientalmente insustentável, diz Vita (2002). E sua utilidade da certificação é, portanto, informar ao consumidor e aumentar a sua consciência sobre as características ambientais dos produtos. Por sua vez, Freris e Laschefski (2002)

<sup>49</sup> Em reunião realizada no Estado da Califórnia, nos Estados Unidos (EUA), em 1990, surgiu o embrião do Conselho de Manejo Florestal. Representantes de compradores de madeiras, de comerciantes, de organizações ambientalistas e de direitos humanos concluíram que era necessário um sistema que incluísse um consenso global em torno do conceito do bom manejo das florestas. O Conselho de Manejo Florestal – FSC (sigla em inglês para Forest Stewardship Council) somente foi estruturado em 1993, considerado o primeiro sistema de certificação florestal. Porém, no Brasil, o Conselho Brasileiro de Manejo Florestal (FSC-Brasil) só foi fundado em 2001, sob a coordenação da WWF-Brasil. (DRIGO, 2005). O FSC é uma associação internacional, não governamental, sem fins lucrativos, Seus princípios e critérios de Manejo Florestal são usados como base para a certificação independente das operações de manejo florestal em todo o mundo. A elaboração dos princípios ocorre em dois níveis: internacional e nacional/regional. A elaboração dos princípios a nível internacional se deu no ano de 1994. No mesmo ano deu-se o início do processo de criação dos Princípios no Brasil (AMARAL NETO; CARNEIRO, 2003).

acrescentam que a importância da certificação está também na sua função de estimular os produtores florestais a adotarem práticas de manejo, de forma que essas práticas sejam “socialmente apropriadas, ambientalmente saudáveis e economicamente viáveis” (p.1).

No tocante ao surgimento da prática da certificação ressalta-se que essa prática partiu inicialmente do mercado consumidor de madeira, de ONGs e de produtores preocupados com a intensificação do desmatamento. O Conselho de Manejo Florestal (FSC) surgiu em 1993, como resultado das tentativas de conciliação dos interesses sociais, ambientais e econômicos no setor madeireiro, com o propósito de sugerir princípios e critérios internacionais para atestar a certificação florestal socioambiental. Ressalta-se também que a certificação se divide em dois tipos. Como diz van Dam (2002), existe a certificação do manejo propriamente dito da floresta ou plantação que foi manejada e a certificação da cadeia de custódia, a qual se refere a todo o trajeto desde o momento que madeira foi extraída da floresta nativa ou da área plantada, até o produto final.

Segundo Lima et al. (2008) não obstante às dificuldades atuais de implantação do manejo florestal na Amazônia brasileira, a prática da certificação florestal (FSC)<sup>50</sup> vem se difundindo significativamente tanto no âmbito de pequenos como médios e grandes produtores, e que, no caso dos pequenos produtores, essa difusão vem se dando graças ao constante apoio de ONGs e também do apoio do poder público.

A primeira certificação ocorreu em 1992 com a entidade norteamericana Rainforest-Alliance, que certificou a primeira empresa brasileira (ISABEL, 2001). E a primeira instituição certificadora do hemisfério sul foi a IMAFLORA, criada em 1995. Salienta também, que a certificação socioambiental de florestas com o emprego dos princípios e critério do FSC só começou a ser realizada em 1997 quando se reuniram pela primeira vez, de maneira paritária, os representantes dos setores ambiental e empresarial.

Carneiro (2005), por sua vez, destaca que logo no primeiro quinquênio dos anos 2000 o tamanho da área certificada no país superou a marca de 2,8 milhões de hectares, salientando-se que, aproximadamente, 60% dessa área provinham de florestas nativas localizadas na Amazônia. Freris e Laschefski (2002) acrescentam que além da certificação estar avançando plenamente na Amazônia e em geral aliada à proposta de

desenvolvimento sustentável, também vem ganhando relevância nas estratégias políticas de instituições nacionais e internacionais, como o Banco Mundial, por exemplo. E que vem se tornando num tema de grande importância também no planejamento regional.

Embora, a certificação seja colocada como um valioso instrumento de planejamento e de relevância para o combate ao desmatamento e a exploração predatória da madeira nas florestas, assim como o manejo, esta vem sendo alvo de críticas por parte de diversos setores da sociedade, até mesmo de ambientalistas, uma vez que muitos deles não apóiam nenhum tipo de intervenção na floresta.

Van Dam (2002), por exemplo, lança sérias críticas à certificação, afirmando que essa prática atua como mecanismo de fortalecimento do mercado madeireiro o qual é dominado por interesses das grandes indústrias e dos intermediários que tentam simultaneamente elevar suas receitas, colocar regras no jogo dos produtos florestais e se apoderar da mais-valia oriunda da comercialização da madeira certificada. Argumenta ainda que, no lado da produção da madeira, a certificação também funciona como um mecanismo gerador de benefícios para as grandes empresas e concessionárias de florestas nativas. E que gera benefícios de forma especial aos grandes capitais investidos em florestas plantadas, passando a fortalecer a constituição de um mercado oligopolizado de produtores de madeira.

Na verdade o mesmo se opõe à idéia disseminada pelas ONGs ambientalistas como a WWF, Greenpeace e Friends of the Earth de que, embora o mercado tenha sido um dos principais protagonistas do processo de desflorestação, esse mesmo mercado pode também ser agora o protagonista da conservação e do manejo sustentável. E que nesse processo de certificação todos ganham, consumidores (que ficam tranqüilos com sua consciência ambiental, além de verem sua demanda atendida), a grande indústria (que deixa de ser acusada de ecocídio e fica livre dos boicotes, aumentando seus lucros) e as organizações ambientais (que deixam de ser acusadas pelos próprios membros de serem pouco eficazes no combate ao desmatamento e destruição da floresta).

Essa crítica de van Dam (2002) vai claramente ao encontro do pensamento de Paula (2005) uma vez que o mesmo defende que a própria legislação brasileira que normatiza o manejo sustentável (Lei nº 11.284) atende os interesses das grandes corporações controladoras do mercado mundial de madeira na medida em que assegura no artigo 5º, parágrafos 1º, 13º e 48º, que toda área florestal, particularmente as florestas nacionais, estaduais e municipais, serão mapeadas e divididas em áreas, as quais serão concedidas à iniciativa privada, por licitações. Conforme diz Paula (2005),

essa legislação permitiu que se efetuasse um “novo arranjo internacional de floresta”, arranjo esse que “não se restringiu às articulações de cúpula, mas procurou envolver ativamente movimentos sociais e organizações representativas das populações viventes nessas áreas” (p.57). E acrescenta que a certificação enquanto ferramenta de mercado, gera três consequências, a seu ver problemáticas:

1<sup>a</sup>) A certificação não pode contribuir para o manejo sustentável daquelas florestas muito degradadas ou que suas espécies florestais sejam de baixo valor de mercado, ou que estejam fora do mercado. Ou seja, só é funcional para poucas florestas do planeta, podendo contribuir para o manejo sustentado somente naquelas florestas cuja produtividade, biodiversidade, condições de acesso, manejo empresarial, etc. permitam que seu aproveitamento seja rentável;

2<sup>a</sup>) com a certificação, o mercado só valoriza um dos produtos da floresta (neste caso, a madeira). Isso quer dizer que deixa de fora do mercado os outros bens e serviços ambientais, como: conservação da biodiversidade, paisagem, proteção do solo e regulação dos recursos hídricos, os produtos não madeireiros. Enfim, tudo isso fica fora do preço dado pelo mercado pela certificação (os consumidores não reconhecem a existência desses produtos e serviços);

3<sup>a</sup>) a certificação também não considera os múltiplos, valores, sentimentos que a floresta representa para aqueles que nela habitam (populações rurais, indígenas, seringueiros, etc.), valores estes que explicam historicamente a existência atual dessas florestas. Desta feita, a certificação de florestas comunais, por exemplo, podem ser vistas por muitos como a imposição dessa ideia dominante de mercantilização da natureza, onde ocorre uma violência cultural e econômica,

Em Isabel (2001) também se encontra algumas críticas à certificação, tais como a elevação do número de ocorrência de acidentes que ocorrem nas serrarias após a certificação devido a intensificação do ritmo de trabalho e também do número de emissões de funcionários. Também aponta a existência de condições precárias e de baixíssimos salários dos empregados das serrarias situadas nos grandes centros após a adoção da prática de certificação.

Referindo aos problemas detectados nas madeireiras do Estado do Amazonas, a autora informa existir uma denúncia generalizada quanto ao desrespeito à legislação trabalhista por parte das empresas madeireiras naquela região, e por funcionar como uma atividade de baixa geração de emprego e renda desarticula a pequena produção. Além disso, a mesma acrescenta que o importante é não se perder de vista que a

certificação florestal surgiu em resposta ao movimento dos usuários da madeira tropical, ao perceberem o risco futuro de seus negócios (apesar de que deve ser considerado todo o apelo ambiental). E, que não se pode fugir da idéia de que a certificação florestal é carregada do interesse econômico do grande capital, notadamente dos países do Norte.

Diante do exposto sobre manejo e certificação florestal na Amazônia, pode-se concluir que:

- a) apesar do primeiro Código Florestal instituído nos anos sessenta já estabelecesse alguns dispositivos legais em favor do manejo florestal, verifica-se que foi somente a partir dos anos noventa que os primeiros planos de manejo florestal passam a ser implementados na Amazônia;
- b) embora sejam apontados significativos avanços na legislação ambiental para implantar o manejo florestal no país produzidos a partir dos anos 2000, a exploração florestal madeireira ainda vem se dando, em grande medida, à margem dos sistemas oficiais de controle, onde a maioria dos empreendimentos de exploração madeireira, ainda predominam formas arcaicas de exploração, com baixo nível de produtividade;
- c) que a implementação dos planos de manejo vem se dando com muitas dificuldades, e que dentre os principais fatores de dificuldades verificados nas experiências de manejo na Amazônia estão: o alto nível de burocracia na aprovação dos planos, o desconhecimento sobre o que é e a importância do manejo florestal, o elevado grau das exigências técnicas, a questão da regularização fundiária, os altos custos da atividade, o analfabetismo, etc.;
- d) concorrem também com esses problemas: o isolamento de muitas comunidades aliado à uma precária fiscalização dos órgãos competentes além de um emaranhado de Leis existentes no país.

Com referência à certificação florestal, destaca-se que tal prática vem sendo adotada significativamente tanto no âmbito de pequenos como médios e grandes produtores. E que no caso dos pequenos produtores, vem se difundido com o apoio de ONGs e também do poder público.

Mas ao mesmo tempo em que a certificação é apontada como uma atividade de planejamento e vantajosa para a região por conter o desmatamento, por ter capacidade de ampliar mercado, de gerar uma renda mais elevada aos extrativistas, etc. verifica-se também, que essa prática não é vista com bons olhos por diversos autores, como Van Dam (2002), Paula (2005), Isabel (2001) e outros que argumentam que a

certificação atua como mecanismo de fortalecimento do mercado madeireiro e que só gera benefícios financeiros para a grande indústria madeireira.

Na verdade, assim como o manejo da floresta, a certificação também é alvo de diversas críticas, sendo geralmente apontada como uma prática muito onerosa; que utiliza alto grau de exploração da mão-de-obra (tanto em termos de horas trabalhadas como em termos de remuneração); baixa capacidade de geração de emprego, dentre outros. Apesar do avanço institucional legal ora existente, tanto o manejo sustentável da madeira como a sua certificação ainda enfrentam diversos problemas, o que impede a sua consolidação como prática corrente entre os produtores, agroextrativista, seringueiros, ribeirinhos da Amazônia.

### **2.3.2 Políticas de crédito para o setor florestal: PropFlora (Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas); Profloresta; FNO-Floresta**

As principais fontes oficiais de crédito para apoiar o desenvolvimento do setor florestal no país, e especificamente a Amazônia, são o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco da Amazônia (BASA).

Tendo como foco a promoção do desenvolvimento da Amazônia, o BASA representa uma das principais fontes oficiais de crédito naquela região e é o gestor do mais importante (senão o único) programa de financiamento para a região Norte do país desde 1988, o FNO (já discutido no cap. 1).

Com efeito, em conformidade com a política ambiental do Governo Federal, a partir dos anos 1990 o BASA criou uma nova estratégia a ser seguida pelo FNO, que é a estratégia de “conservação e sustentação do meio ambiente”. A partir de então o BASA passou a financiar projetos de implantação de sistemas agroflorestais (SAF) e de manejo florestal sustentável comunitário com recursos do FNO, bem como criou linhas de crédito específicas para apoiar projetos que visam a proteção ambiental, tais como o PROSUMAM , cujo objetivo se resume em:

racionalizar o uso dos recursos naturais renováveis através de processos tecnológicos apropriados, procurando minimizar o desequilíbrio dos ecossistemas por meio do manejo sustentável da atividade agrícola, pecuária, florestal e da reabilitação de áreas alteradas, através de sistema agro-florestais e de reflorestamento, e a capacitação tecnológica (VARELA, 2001, p.3).

Foi no bojo dessa nova estratégia do BASA de conservação e sustentação do meio ambiente que o BASA estabeleceu em 2001 uma nova linha de crédito dentro do FNO, desta vez com vistas a proteção ambiental das florestas nativas, denominada de

FNO-Floresta. Seu objetivo é financiar especificamente os agricultores familiares que atuam na área do manejo florestal, silvicultura e sistemas agroflorestais. De forma geral o FNO-Floresta financia o Manejo florestal sustentável, bem como atividades de reflorestamento para fins energéticos e madeireiros; sistemas agroflorestais; recuperação de áreas degradadas; aquisição de máquinas e equipamentos; projetos integrados – rural e industrial; promoção de mercado. Ainda nos anos 2000 o BASA passou a operacionalizar outra linha de crédito com o mesmo propósito do FNO-Floresta, em atenção às medidas do Governo Federal de proteção ao meio ambiente, o Pronaf-Floresta, a qual passou a fazer parte do Programa de Financiamento da Agricultura Familiar – Pronaf. E, conforme informações disponíveis no site da FAO informam que o Pronaf-Floresta nasceu graças ao Programa Nacional de Florestas-PNF que foi instituído pelo governo federal no ano 2000<sup>51</sup>.

Destaca-se que nos demais Fundos Constitucionais, (FNE e FCO), também foram criadas linhas específicas para o setor florestal, a saber: FNE verde e Pronatureza (respectivamente), em conformidade com as diretrizes do Plano Nacional de Florestas do Brasil (PNF).

Destaca-se que a partir de 2007 o BASA efetuou uma sensível redução dos programas do FNO, tanto no setor rural, quanto no industrial e outros. Na verdade, agrupou algumas linhas de financiamento que tinha objetivos e beneficiários semelhantes e concentrou em alguns poucos programas. Assim, observa-se que nos anos de 2007 e 2008, o FNO passou a ofertar apenas 2 programas de financiamento: o FNO/PRONAF e o FNO-Amazônia Sustentável. Contudo, este último passou a aglutinar várias linhas de financiamento, apoiando financeiramente as atividades produtivas, tais como a agricultura, a pecuária; a silvicultura, a aquicultura, captura de pescado, agroindústria), atividades estas que antes faziam parte do elenco de atividades financiadas por outros programas do FNO rural. Contudo, verifica-se que nesse novo programa a pecuária continuou sendo contemplada. Da mesma forma, o setor florestal continuou sendo apoiado, na medida em que esse programa se destina a fazer o custeio para reflorestamento e Plano de Manejo Florestal Sustentável aprovado pelo órgão florestal competente.

---

<sup>51</sup> Conforme página eletrônica da FAO, disponível em: <<http://www.fao.org/forestry>>. Acesso em 10 de agosto de 2011

Em 2009, no âmbito do programa Amazônia Sustentável do FNO, também foi estabelecida uma nova linha de crédito específica para a biodiversidade da floresta amazônica: o FNO-Biodiversidade. Por meio desta linha de financiamento ocorre a concessão de financiamentos a empreendimentos que privilegiem o uso racional dos recursos naturais, com a adoção de práticas de manejo, bem como empreendimentos voltados para a regularização e recuperação de áreas de reserva legal degradadas ou alteradas das propriedades rurais. Dentre os objetivos específicos dessa nova linha de financiamento estão: manter e recuperar a biodiversidade da Amazônia; alavancar o desenvolvimento florestal e apoiar à regularização e recuperação de áreas de Reserva Legal degradadas/alteradas, contribuindo para a geração de emprego e renda. (Site do Banco da Amazônia, 2011). Na região Nordeste, no âmbito do FNE está o FNE Verde, cuja finalidade é semelhante à do FNO floresta, ou seja, financiar o manejo florestal sustentável; reflorestamento para fins energéticos e madeireiros; sistemas agroflorestais; recuperação de áreas degradadas; aquisição de máquinas e equipamentos; projetos integrados rural e industrial; promoção de mercado.

Conforme informações disponíveis no Plano Agrícola 2009/2010, também o BNDES também passou a atender o setor florestal nos anos 2000, mediante uma linha de crédito voltada a atender projetos que contemplem o plantio comercial e recuperação de florestas, denominada Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas (Propflora). Seu objetivo é financiar produtores rurais (pessoas físicas e jurídicas), associações ou cooperativas.

Em termos de atividades financiadas, esse programa visa apoiar: a implantação e manutenção de florestas destinadas a fins econômicos, a recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva florestal legal, financiamento de investimentos fixos e semifixos, inclusive aqueles investimentos ligados à atividade de manejo florestal; implantação de projetos silvipastorais e agroflorestais. O Propflora é operacionalizado pelo Banco do Brasil e demais bancos credenciados pelo BNDES e conta com a parceria de instituições públicas e privadas, de pesquisa e não governamentais para prestar assistência técnica aos seus financiados.

### **2.3.3 Programa Amazônia Sustentável (PAS)**

No âmbito do governo Lula colocou-se em pauta a necessidade de equacionar o problema das desigualdades regionais e da diversidade. Conclui-se que é necessário regular ações nacionais de desenvolvimento a partir de uma perspectiva territorial,

dando prioridade àquelas regiões de menor nível de desenvolvimento de forma a superar as desigualdades regionais. E no que se refere à diversidade, predomina a intenção de estimular os potenciais endógenos da região, implementando projetos que considerem a exploração das especificidades regionais e sua valorização como forma de agregação de valor e de criar oportunidades para se gerar renda e emprego na região. Assim, no intuito de se institucionalizar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, passa-se a estabelecer as linhas de ação e a formulação de estratégias com vistas a promoção do desenvolvimento da Amazônia, as quais passam a compor o PPA 2004-2007. No interior do PPA apresenta-se um plano, constituído de um conjunto de estratégias e ações norteadoras para que o governo federal e os governos estaduais possam promover o desenvolvimento da Amazônia. A formulação inicial desse Plano se deu a partir de uma reunião em maio de 2003, em que reuniram-se na cidade de Rio Branco (AC) os Governadores dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia e Roraima, bem como as Ministras do Meio Ambiente e de Minas e Energia, os Ministros da Integração Nacional, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento Agrário, da Educação, da Saúde e da Justiça e o Sub-Chefe de Articulação Federativa da Casa Civil da Presidência da República para realizar um debate em torno da necessidade de reduzir as desigualdades regionais do país.

O resultado mais importante desse encontro foi a aprovação de um documento que possuía as referências iniciais do Programa “Amazônia Sustentável” o qual foi elaborado conjuntamente pelo Ministério do Interior e o Ministério do Meio Ambiente. Na ocasião foi assinado um Termo de Cooperação entre o Presidente e os Governadores, documento este que estabeleceu como princípio metodológico do PAS a consulta aos diversos setores da sociedade regional e nacional e, como prioridade, cinco eixos temáticos: produção sustentável com tecnologia avançada; novo padrão de financiamento; gestão ambiental e ordenamento territorial; inclusão social e cidadania e infra-estrutura para o desenvolvimento (MMA, 2004).

Pinto (2005) refere-se ao lançamento desse Plano como uma proposta de revolução para os estados da Amazônia, uma vez que buscava combinar o atual modelo agrário com o modelo florestal. Conforme suas palavras:

O Presidente Lula lançou, em abril de 2003, em Rio Branco uma proposta de revolução, por meio do Plano Amazônia Sustentável, para mudar o modelo agrário até agora prevalecente pelo modelo florestal. E tudo o que acontece na Amazônia é devido à matriz do

modelo agrícola. Ainda não surgiu o *homo florestal*, só o *homo agrícola*. (p.19)

Conforme relembram os referidos autores, até recentemente a frente de expansão na Amazônia seguia o pressuposto de que a floresta não tinha valor e por isso mesmo que o conceito de valor era o VTN, representando o valor de terra nua. Esse princípio serviu de força para se desenvolver por quatro décadas um processo de expansão da fronteira da Amazônia e de sua integração do Brasil. Em vista disso, explicam Coy e Kohlhepp (2005) foi que o Presidente Lula, no seu primeiro mandato, propôs colocar o eixo no aproveitamento da floresta, desenvolvimento sustentável, modelo agro-florestal e com isso, assim, em vez da figura do colono agrícola, ele propunha que se desenvolvesse a figura do colono florestal, através da implementação do PAS.

Tal Programa é constituído de diversos projetos que visam preservar e manter a enorme área da Amazônia e oferecer opções de desenvolvimento que beneficiem especialmente as populações que lá vivem. Esse Programa requer a participação de estados, municípios, organizações não governamentais e comunidades locais. Como informa Becker (2005) o PAS “fundamenta-se no princípio da transversabilidade e significa a inserção da variável ambiental nas políticas setoriais, princípio expresso na criação de Grupos de Trabalhos Interministeriais (GTIs) para ação pública na região”. (p.39). Segunda a mesma, esse programa visa compatibilizar crescimento econômico, inclusão social e conservação ambiental, abandonando-se a postura preservacionista.

O PAS é apresentado pelo governo federal como uma nova proposta de desenvolvimento, um novo olhar para o território, caracterizando-se como instrumento de redefinição de uma nova incursão federal na região, cujo princípio básico é a sustentabilidade. Uma de suas preocupações é o ordenamento territorial e a legalização do acesso aos recursos naturais (MMA, 2004).

Contudo, na prática a implementação do PAS vem sendo alvo de críticas e se deparando com dificuldades, não somente de ordem financeira como de aceitabilidade na região (face os impactos ambientais que poderão ser gerados como resultado dos grandes investimentos de infraestrutura previstos no Programa). Como diz Locatelli (2009), embora esse plano disseminasse a adoção de uma concepção de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, segunda a mesma “os Planos Plurianuais (PPAs) 2004-2007 e 2008-2009 não apresentaram os meios de financiá-lo” (p.7). Também Becker (2005) comenta de forma crítica a política do PAS, afirmando que o calcanhar-de-aquiles do PAS é a infraestrutura que esse programa visa criar em prol do

desenvolvimento na região. Segunda a autora, isso tem se constituído num elemento de geração de conflitos, debates e resistências entre os chamados desenvolvimentistas e os ambientalistas. Na visão destes últimos, expõe a autora, a criação de toda essa infraestrutura implica não somente a devastação da floresta para a abertura das estradas e rodovias, como serve de porta de entrada para grileiros e empresas com vista à exploração clandestina de madeira.

### **2.3.4 Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA**

Como exemplo de outros Programas federais implementados na Amazônia nos anos 2000 alinhados ao PAS, destaca-se o Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA, o qual é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), gerenciado pelo FUNBIO (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade) e financiado com recursos do Global Environment Facility (GEF) - por meio do Banco Mundial -, do governo da Alemanha - por meio do Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KFW) - da Rede WWF - por meio do WWF-Brasil e do Fundo Amazônia por meio do BNDES.

Esse Programa foi lançado no ano de 2002 para durar 13 anos e ser executado em três fases independentes e contínuas e é tido com um dos maiores programas de conservação de florestas tropicais desenvolvidos no mundo e o maior ligado à temática das unidades de conservação no Brasil. Sua proposta era expandir e fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) na Amazônia, proteger 60 milhões de hectares, assegurar recursos financeiros para a gestão destas áreas a curto e longo prazo e promover o desenvolvimento sustentável nessas áreas de conservação da Amazônia.

Mello (2006) explica com mais detalhes os objetivos e metas desse Programa. Segunda a mesma, o ARPA tinha, dentre outros objetivos, identificar 50 novas áreas para proteção e fazer o mapeamento de 20 dessas áreas numa escala 1: 2500000 com vistas servir de base para a identificação das áreas com potencial, indicadas pelos estados e município; além disso, previa a elaboração de diagnósticos das condições locais dessas referidas 20 unidades de conservação (UCs) de forma a constituir uma base de informações preliminares e para consulta pública, bem como a elaboração de planos de manejo e mobilização da população residente no entorno dessas áreas para 10 delas. Em termos de monitoria, a meta era realizar o monitoramento ambiental detalhado em cinco UCs existentes e, de maneira geral, monitorar 25 UCs federais já existentes.

Conforme salientado nos documentos do MMA (2011) somente a criação de 13 UCs na Amazônia entre 2003 e 2007 com o apoio do programa ARPA busca-se evitar, até 2050, a emissão de 0,43 bilhões de toneladas de carbono na atmosfera. Dessa forma, a expansão futura do SNUC na Fase II do ARPA e a melhoria na gestão das UCs poderão aumentar a contribuição do Programa para a redução das taxas de desmatamento na Amazônia Legal (MMA, 2011).

O ARPA encontra-se alinhado com o Plano Amazônia Sustentável bem como com as principais políticas e estratégias do governo brasileiro para a conservação da Amazônia, tais como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), cujas contribuições e interfaces com o ARPA estão em sintonia com os objetivos e diretrizes gerais de ambos, incluindo as metas do PPCDAM de ordenamento fundiário e territorial da região, através da criação e consolidação de Unidades de Conservação (UCs); o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), com o qual o ARPA colabora para o cumprimento de diversas diretrizes (tais como a de assegurar a representatividade dos diversos ecossistemas e de articular segmentos da sociedade visando a conservação da biodiversidade); e com o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que tem no Programa ARPA importante apoio para sua consecução.

Conforme estudos do MMA (2011) essa integração se deu a partir da consulta e do envolvimento de diversos setores das sociedades regional e nacional, além de permear os cinco eixos temáticos prioritários do PAS: produção sustentável com tecnologia avançada, novo padrão de financiamento, gestão ambiental e ordenamento territorial, inclusão social e cidadania e infra-estrutura para o desenvolvimento (MMA, 2011).

Mello (2006) acrescenta ainda que o Programa ARPA também faz interface com o PPG7- não somente pelo fato deste constituir uma das suas fontes de recursos mas também pelo trabalho de consolidação e criação de UCs por meio do Projeto Corredores Ecológico, de forma especial, através do Corredor Central da Amazônia; pela manutenção financeira da UC, utilizando-se das experiências de implantação dos PD-A, dos PGAs, das atividades de monitoramento e avaliação que foram desenvolvidas pelos projetos do PPG-7. E que nesse Programa foram definidos também o tamanho de área mínima ideal para conservação, bem como formas alternativas de gerar receitas próprias para o financiamento das UCs. Dentre essas formas alternativas estão, no caso

das unidades de proteção integral e das UCs de uso indireto, a cobrança de *royalties* decorrentes do acesso a recursos genéticos, serviços ambientais.

Por outro lado, ressalta a referida autora, desde que foi lançado o ARPA vem recebendo críticas dos ambientalistas. Uma delas refere-se ineficácia da fiscalização nas UCs. Argumentam que não basta criar essas unidades de conservação e associá-las à fiscalização, pois estas são geralmente ineficazes para essas situações em que existem comunidades tradicionais dentro e no entorno de seus limites, visto que as comunidades não conhecem seus limites e nem tem conhecimento da importância da biodiversidade que existe no ambiente em que vivem. Outra crítica que se faz é quanto à existência das UC's federais as quais normalmente se restringem à demarcação da área, à demarcação da propriedade pública e a um trabalho de fiscalização muito precário, evidenciando a ausência do Estado no exercício de direito sobre essas áreas.

Contudo, por outro lado, verifica-se que o estudo de avaliação efetuado pela WWF apresentado em outubro de 2010 apontou resultados significativos alcançados pelo Programa ARPA. Conforme divulgado no site dessa ONG, em seus primeiros seis anos de atuação, foi responsável pela criação de 44 novas unidades de conservação na região e pela consolidação de outras 18 áreas, num total de 62 unidades de conservação (UC's) apoiadas.

### **2.3.5 Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia- PPCDAM (2003)**

No início dos anos 2000, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) divulgou dados do desmatamento ocorrido na Amazônia entre agosto de 2001 e agosto de 2002. Os dados anunciam um crescimento acentuado do desmatamento na Amazônia, em torno de 40% em relação ao período anterior. Tal notícia alarmou o governo, que passou a tomar medidas urgentes no sentido de avaliar as causas desse crescimento na taxa de desflorestamento da Amazônia, de forma que servisse de base para o planejamento de um conjunto de ações integradas do poder público, a serem implementadas com a participação da sociedade brasileira ( BRASIL, 2004). Desta feita, durante o primeiro mandato do governo Lula, especificamente em março de 2004, foi lançado um grande programa interministerial para redução de desmatamento na Amazônia: o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia- PPCDAM. No início de 2003, começaram os preparativos para o Plano de ação do PPCDAM e uma das medidas importantes foi a instituição de um decreto presidencial que criava um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial composto de

12 agências federais, lideradas pela Casa Civil da Presidência da República com o fim de coordenar a implementação do referido Plano. Este grupo tinha por fim:

propor medidas e coordenar ações que visem à redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, por meio dos seguintes instrumentos: i) ordenamento fundiário nos municípios que compõem o Arco do Desmatamento; ii) incentivos fiscais e creditícios com os objetivos de aumentar a eficiência econômica e a sustentabilidade de áreas já desmatadas; iii) procedimentos para a implantação de obras de infraestrutura ambientalmente sustentáveis; iv) geração de emprego e renda em atividades de recuperação de áreas degradadas; v) incorporação ao processo produtivo de áreas abertas e abandonadas, e manejo de áreas florestais; e vi) atuação integrada dos órgãos federais responsáveis pelo monitoramento e a fiscalização de atividades ilegais no Arco do Desmatamento, e vii) outros que julgar pertinentes. (BRASIL, 2004)

Pode-se dizer que o PPCDAM foi formulado a partir de uma análise das dinâmicas do desmatamento no país tendo como estratégia focar nas áreas relevantes como posse de terra (até mesmo a criação de áreas protegidas), revisão de incentivos econômicos ligados à agricultura sustentável e o manejo florestal. Em suas diretrizes estava a garantia da sustentabilidade de projetos de infraestrutura de transporte e energia (MAY; MILLICAM, 2011). Em síntese o PPCDAM previa 32 ações estratégicas e 149 atividades organizadas em torno de três eixos temáticos: i) ordenamento fundiário e territorial; ii) monitoramento e controle ambiental; e iii) fomento a atividades produtivas sustentáveis. E dentre seus objetivos destaca-se:

Aprimorar o monitoramento do processo de desmatamento, da escala regional à escala local, de forma a dar mais agilidade à ação do poder público contra os degradadores; fomentar a presença do poder público nas zonas consideradas críticas, uma reivindicação antiga dos setores mais vulneráveis da sociedade regional; enfrentar a especulação fundiária com terras públicas, problema que está no cerne do avanço da fronteira econômica sobre a floresta; fazer o ordenamento da ocupação territorial em áreas críticas, mediante a destinação adequada de terras públicas, segundo suas peculiaridades sociais e ecológicas; conter a exploração madeireira predatória ao mesmo tempo em que fomenta atividades produtivas que valorizem a permanência da floresta, como o manejo florestal sustentável (Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento do Acre, 2009).

Comparando com programas anteriores, o PPCDAM foi concebido como um programa inovador na medida em que pela primeira vez no país o desmatamento e a exploração madeireira não foram considerados um “problema” exclusivo do Ministério do Meio Ambiente; pois com o PPCDAM o problema do desmatamento passou a ser

visto como de responsabilidade do governo federal como um todo, incluindo ministérios responsáveis pela reforma agrária, agronegócio, justiça e infraestrutura física (mineração e energia, transporte) (MAY; MILLICAM, 2011).

Segundo declarações do governo federal, a iniciativa de criação do PPCDAM se insere plenamente nas diretrizes e prioridades do Programa do Governo Lula, no Plano Plurianual (PPA) 2004–2007 e no Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (PAS) como estratégia de desenvolvimento regional que orientará os investimentos do PPA 2004-2007 e políticas públicas afins. Deve-se destacar que segundo discurso governamental, a prioridade do Governo Lula era a viabilização de um novo modelo de desenvolvimento na região amazônica, o qual teria como base a inclusão social, a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e competitivas e o uso sustentável dos recursos naturais, mantendo o equilíbrio ecológico desse enorme patrimônio brasileiro (BRASIL, 2004).

Com referência à operacionalização do PPCDAM na Amazônia, May; Millikan; Gebara (2011), comentam de forma crítica esse processo de implementação do PPCDAM uma vez que, segundo os referidos autores, esta foi dificultada por uma estrutura centralizada que coordenava o Plano. Segundo os referidos autores, tem havido pouca coordenação entre esse tipo de iniciativa, bem como não se vê um apoio contínuo aos setores que expandiram, como agronegócio, mineração, transporte e infraestrutura energética. Por fim, observam que, mesmo não possuindo uma coordenação política intersetorial adequada, o governo Lula “fez do PPCDAM a peça central de seu compromisso anunciado na COP 15 em Copenhague.” (p.26). E que o PPCDAM foi estendido aos nove Estados da região Amazônica, sendo que pelo menos sete Estados já estavam preparando seus próprios planos de redução de desmatamento, evidenciando na prática a implementação de uma nova estrutura descentralizada para uma governança ambiental regional.

A implementação do PPCDAM evidenciou os enormes problemas na coordenação institucional, tal como as agendas opostas das agências governamentais. Aponta-se como a maior deficiência desse Plano, o fracasso do grupo de trabalho em estabelecer um diálogo contínuo com organizações da sociedade civil e outros atores (governos estaduais, movimentos sociais, setor privado, etc.), como parte integral do planejamento, monitoramento e avaliação do plano de ação. Deve-se acrescentar também a falta de acesso público a informações para monitorar a implementação

independentemente, figurando assim como os grandes obstáculos para uma governança eficaz do PPCDAM (MAY; MILLIKAN, GEBARA, 2011)

Embora o INPE tenha divulgado que o desmatamento na Amazônia apresentou uma curva de queda exatamente a partir do primeiro ano de execução do Plano, isto é, 2005, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), afirma que após 5 anos de implementação do Plano, “as ações de comando e controle previstas no PPCDAM se mostravam limitadas para fazer frente ao desmatamento, cuja dinâmica espacial havia se modificado – inclusive, como decorrência das medidas executadas.” Segundo pesquisas do referido instituto houve nesse período de implementação do PPCDAM (2004-2008) uma pulverização espacial no corte da cobertura florestal, o que na verdade representa uma reação dos principais agentes associados ao desmatamento (produtores de madeira, soja e gado). E que, enquanto os grandes polígonos diminuíam sua participação no total desmatado, ocorreu um aumento relativo dos pequenos polígonos, em diferentes áreas da Amazônia.<sup>52</sup>

Apesar dessas limitações, o PPCDAM produziu alguns resultados ao longo de quatro anos dos quais merece destacar aqueles verificados no eixo Fomento às atividades produtivas sustentáveis, com a criação da lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/06); a implantação do Serviço Florestal Brasileiro; a criação do Distrito Florestal Sustentável da BR 163; e 1<sup>a</sup> Llicitação Pública de Concessão Florestal (Flona Jamari –RO). No eixo ordenamento fundiário e territorial, destaca-se como resultado a criação de mais de 25 milhões de hectares de Unidades de Conservação em geral localizadas nas zonas de conflito. E no eixo Monitoramento e controle ambiental, destaca-se a nova metodologia de fiscalização no Ibama, com o planejamento das operações em áreas prioritárias e a participação do Exército, da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal; e a criação do sistema DETER, que indica alertas de desmatamento, e aperfeiçoamento do sistema PRODES, que mede a taxa (MAY; MILLIKAN, GEBARA, 2011).

Em vista da modéstia dos resultados alcançados com a primeira versão do PPCDAM em 2008 o governo federal resolveu promover uma revisão geral do PPCDAM com o objetivo de identificar problemas, ajustar instrumentos e repactuar as iniciativas propostas com os respectivos órgãos responsáveis. Assim em 2009, foi

---

<sup>52</sup> Conforme site do IPAM, disponível em <www.ipam.org.br. Acesso em 15 de fevereiro de 2011.

concluída a revisão dada início à segunda fase do PPCDAM. Dentre as diretrizes estabelecidas para essa segunda fase, destacam-se aquelas que afetam diretamente o setor florestal, tais como: valorizar a biodiversidade e conhecimentos das populações tradicionais sobre a sua utilização sustentável; estimular a integração entre a produção agroextrativista e os processos industriais e de comercialização; promover programas de pesquisas voltadas para a valorização da biodiversidade amazônica com inclusão social e com enfoque na geração de tecnologias inovadoras de produção e beneficiamento, reforçar as ações de criação e implantação de unidades de conservação de uso sustentável que permitam o manejo florestal em nível empresarial e comunitário; recuperar as áreas degradadas por meio de práticas de manejo do solo e sistemas agropastoris, silvipastoris e agrossilvipastoris de modo a permitir ganhos econômicos e a diminuir as pressões sobre as florestas remanescentes; gestão de florestas públicas, com novas licitações florestais; implementar ações para uma política agrícola sustentável para a Amazônia Legal, em conjunto com as secretarias estaduais de agricultura.

Além disso, o PPCDAM também passou a apoiar o aprimoramento dos instrumentos de financiamento e crédito existentes; licenciamento ambiental dos assentamentos de reforma agrária, manejo dos recursos naturais e assistência técnica e extensão rural; apoio às comunidades extrativistas e indígenas; pesquisa e desenvolvimento de modelos produtivos sustentáveis para o Bioma Amazônia; acordos setoriais/empresariais visando ao fim da vinculação entre produção agropecuária e madeireira e o desmatamento, dentre outros.

Um aspecto que diferencia sensivelmente o PPCDAM 2004-2008 para o PPCDAM 2009-2011 é o nível tático-operacional, pois sua concepção original foi baseada nas diretrizes que levaram à formulação do Plano Amazônia Sustentável (PAS). Deste modo, enquanto o segundo PPCDAM tem como eixo central a questão do desenvolvimento regional, no primeiro, a preocupação recai sobre o problema do desmatamento, suas causas e consequências (BRASIL, 2009).

De fato, na sua primeira fase, o PPCDAM enfrentou dificuldades em aproximar os esforços dos governos estaduais da estratégia federal. Nesse sentido, com vistas a promover maior integração entre as ações federais e estaduais o Governo Federal, por meio do MMA, passou a executar um projeto de cooperação técnica com o PNUD e com doação do Reino da Noruega com o objetivo de apoiar a elaboração de planos de

prevenção e controle do desmatamento nos Estados do Acre, Mato Grosso e Pará. Com recursos do PPG7, foi possível também apoiar a elaboração dos planos estaduais de Tocantins e Rondônia. Enquanto que a GTZ apoiou o Estado do Amazonas na elaboração do respectivo plano, o Estado do Amapá recebeu cooperação do WWF e apoio técnico do MMA. Vale dizer que os planos estaduais devem cumprir a mesma divisão interna do PPCDAM, isto é, estabelecendo os eixos temáticos de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle ambiental, fomento à atividades produtivas sustentáveis e governança (BRASIL, 2009).

### **2.3.6 Plano Nacional de Áreas Protegidas – PNAP**

Tendo em conta os compromissos assumidos no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, em 1992, através da assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica (aprovada pelo Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994) e, considerando que o desenvolvimento de estratégias, políticas, planos e programas nacionais para áreas protegidas representava um dos principais compromissos assumidos pelos países membros da Convenção sobre Diversidade Biológica, o governo brasileiro institui em 13 de abril de 2006 o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP. Conforme o Decreto nº 5.758 que institui o referido plano, sua coordenação está à cargo de uma comissão instituída no âmbito do Ministério do Meio Ambiente a qual conta com participação e colaboração de representantes dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, de povos indígenas, de comunidades quilombolas e de comunidades extrativistas, do setor empresarial e da sociedade civil.

O objetivo do PNAP é orientar as ações para o estabelecimento de um sistema abrangente de Áreas Protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, integrando áreas terrestres e marinhas, até o ano de 2015. E as Unidades de Conservação e os Territórios de Ocupação Tradicional (Terras Indígenas ou Territórios Remanescentes de Quilombo) são os grupos de Áreas Protegidas incluídos no PNAP (BRASIL, 2006).

A criação de Áreas Protegidas representa um instrumento para resguardar a integridade dos ecossistemas, da biodiversidade e dos serviços ambientais associados (como a conservação do solo e a proteção das bacias hidrográficas, a polinização, a reciclagem de nutrientes e o equilíbrio climático, etc.). Tem por fim contribuir para assegurar o direito de permanência e a cultura de populações tradicionais e povos

indígenas já existentes nessas áreas (IMAZON, 2011). Ainda conforme o referido Instituto:

Em dezembro de 2010, as Áreas Protegidas na Amazônia Legal somavam 2.197.485 quilômetros quadrados (km<sup>2</sup>), ou 43,9% da região, ou ainda, 25,8% do território brasileiro. Desse total, as Unidades de Conservação (federais e estaduais) correspondiam a 22,2% do território amazônico enquanto as Terras Indígenas homologadas, declaradas e identificadas abrangiam 21,7% da mesma região [...].

É importante esclarecer que as Unidades de Conservação podem ser classificadas quanto à gestão (federal, estadual ou municipal) e quanto ao grau de intervenção permitido (Área de Proteção Integral ou de Uso Sustentável, sendo esta última, o tipo de área protegida onde são permitidas atividades econômicas sob regime de manejo e comunidades residentes). Assim, com relação às referidas Unidades de Conservação, o mesmo estudo do Imazon realizado em 2011<sup>53</sup>, informa que:

Até 2010, só as Unidades de Conservação federais na Amazônia Legal somavam 610.510 km<sup>2</sup>, enquanto as estaduais ocupavam 563.748 km<sup>2</sup>. Com relação às Unidades de Conservação de Uso Sustentável [...], até dezembro de 2010 correspondiam a 62,2% das áreas ocupadas por UCs (federais mais estaduais), enquanto as de Proteção Integral totalizavam 37,8%... A criação das Unidades de Conservação ocorreu de forma mais intensa entre 2003 e 2006, quando foram estabelecidos 487.118 km<sup>2</sup> dessas áreas. No caso das Terras Indígenas, houve dois períodos com maior número de homologações: 1990/1994, com 85 novas unidades somando 316.186 km<sup>2</sup>, e 1995/1998, também com 85 novas unidades, que totalizavam 314.061 km<sup>2</sup>. (p.1).

Pode-se dizer, portanto que houve avanços importantes no que diz respeito à criação de Áreas Protegidas na Amazônia ao longo dos anos 2000. Em se tratando de avanço, merece ressaltar que antes da instituição da PNAP, somente as UCs eram consideradas áreas protegidas. Mas foi com a implantação do PNAP, em 2006, que se passou a considerar no conceito de áreas protegidas as terras indígenas e os territórios Quilombolas (Decreto n.º 5.758/2006), uma vez que ambos também abrangem “áreas naturais definidas geograficamente, regulamentadas, administradas e/ou manejadas com objetivos de conservação e uso sustentável da biodiversidade” (BRASIL, 2006).

Todavia, apesar dos resultados positivos já alcançados, existem muitos desafios para garantir que esse programa nacional de Áreas Protegidas prossiga apresentando tal

---

<sup>53</sup> Tal estudo faz um resumo da situação das Áreas Protegidas na Amazônia e analisa indicadores e dados relacionados à criação de Unidades de Conservação e Terras Indígenas, com ênfase na sua gestão e nas ameaças a que estão submetidas. Disponível em <[http://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/10372.pdf](http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10372.pdf)>. Disponível em 21 de maio de 2011.

desempenho e para que ocorra uma proteção socioambiental efetiva. Para isso, é preciso superar diversos problemas tais como: a falta de planos de manejo na maioria das Unidades de Conservação; bem como a inexistência de um Conselho Gestor nesse tipo de áreas protegidas; o baixo número de funcionários alocados nessas áreas, o que impede um eficiente trabalho de fiscalização nas áreas, etc.

Um aspecto importante dessa situação problemática é que, mesmo em se tratando de “áreas protegidas” essas áreas ainda assim são vítimas do problema do desmatamento, sendo na verdade muito freqüente essa prática nas áreas protegidas da Amazônia. Afora os diversos fatores que contribuem para o avanço do desmatamento (queimadas, formação de pastos, exploração madeireira, etc.), deve-se destacar a existência de uma vasta rede de estradas ilegais que avança sobre as Áreas Protegidas (muitas dessas vias estão associadas à exploração madeireira ilegal). Na verdade, “entre 1998 e 2009 – o desmatamento nessas áreas alcançou 12.204 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 47,4% do desmatamento acumulado até 2009 dentro de Unidades de Conservação e Terras Indígenas” (Imazon, 2011, p.1). O referido estudo acrescenta ainda que, nesse mesmo período, nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável (excluídas as APAs), o porcentual de território desmatado chegava a 3,7%, e que nas Unidades de Conservação de Proteção Integral, essa proporção era relativamente menor (2,1%). Já as Terras Indígenas apresentavam um percentual de apenas 1,5% de desmatamento.

A tabela 8 informa, foi elaborada com dados do IBGE e mostra como está a participação de cada estado no total de áreas protegidas da Amazônia no ano de 2010. Conforme se pode observar, o estado do Amazonas é o estado que detém a maior extensão de Áreas Protegidas da Amazônia, com 798.808 km<sup>2</sup> de Unidades de Conservação e Terras Indígenas. Em segundo lugar está o Pará, com 686.384 km<sup>2</sup>. Em termos de participação percentual das áreas protegidas na área total do estado, destacam os estados do Amapá (com 70%), Roraima (58%) e Pará (55%).

Mas, em termos de UCs, é o estado do Amapá que se destaca com 62,1% de sua área total com esse tipo de área protegida, seguido do estado do Acre (com 34%) e Pará (32,3%). Na verdade o estado do Acre e o Amapá são os estados em que desde a década de 1990 optaram por adotar uma política governamental que visa promover o desenvolvimento sustentável a partir de uma economia pautada na floresta e nas formas

de preservação e uso sustentável de seus recursos, o que explica esses percentuais de participação das UCs nas áreas totais dos referidos estados..

No tocante à Terras Indígenas (TIs), Roraima é o estado da Amazônia que detém a maior proporção de TIs (46,3%); por outro lado, os estados do Amapá, Maranhão e Tocantins têm as menores porções de seus territórios amazônicos protegidos como Terras Indígenas (ou seja, com 8,3%, 8,7% e 9,2%, respectivamente).

Tabela 8 - Proporção dos estados da Amazônia Legal ocupada por Unidades de Conservação (UCs e TIs) em 2010

Estados	Área total (km <sup>2</sup> )*	% UC	% Terra Indígena	% total	Total de áreas protegidas (km <sup>2</sup> )
Acre	152.581	34,2	15,9	50,0	76.360
Amapá	142.815	62,1	8,3	70,4	100.504
Amazonas	1.570.746	23,5	27,3	50,9	798.808
Maranhão	249.632	17,4	8,7	26,1	65.242
Mato Grosso	903.358	4,6	15,2	19,8	178.722
Pará	1.247.690	32,3	22,7	55,0	686.384
Rondônia	237.576	21,6	21,0	42,7	101.345
Roraima	224.299	11,9	46,3	58,2	130.588
Tocantins	277.621	12,3	9,2	21,4	59.533
Total	5.006.317	22,2	21,7	43,9	2.197.485

\*Considerado apenas a parte do estado do Maranhão que pertence à Amazônia Legal.  
Fonte: IBGE (2010) e Imazon (2011)

Por fim, deve-se destacar que, apesar desse quadro favorável descrito acima, esse Programa federal enfrenta e enfrentará sérios desafios nos próximos anos, tais como o problema da escassez dos recursos financeiros e de recursos humanos, dificultando assim o trabalho de consolidação das Áreas Protegidas da Amazônia. Nesse sentido, aponta-se o PPG7 e o Programa Arpa como programas fundamentais

para que se possa garantir a consolidação dessas Áreas Protegidas. Em vista disso, coloca-se como medida urgente a ampliação das fontes de financiamento para as Áreas Protegidas e que se crie mecanismo de transferências transparentes, de forma a fortalecer iniciativas sustentáveis e cadeias produtivas que relevam os saberes tradicionais das comunidades que estão inseridas na floresta e dela dependem para sobreviver. (IMAZON, 2011).

### **2.3.7 Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**

Muito antes da elaboração da Carta Magna do país de 1988, as comunidades tradicionais já vinham pautando suas demandas ao Estado brasileiro, exigindo reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições. Dentre os diversos problemas que essas comunidades enfrentam, o do isolamento constitui um dos mais graves cuja causa mais eminente consiste na falta de acesso às políticas públicas. Esse isolamento fazia com que as comunidades tradicionais ficassem “invisíveis” na esfera política brasileira. Como explica a então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva:

Em razão de processos históricos diferenciados, segmentos da sociedade brasileira desenvolveram modos de vida próprios e distintos dos demais, ocasionando ao mesmo tempo riqueza sociocultural e invisibilidade perante a sociedade e as políticas públicas de modo geral. Tal invisibilidade se refletia, até muito pouco tempo, na ausência de instâncias do poder público responsáveis pela articulação e implementação de políticas para esses povos e comunidades, especialmente no que diz respeito àquelas de inclusão social. Mesmo no caso dos grupos para os quais já existe reconhecimento constitucional – indígenas e quilombolas –, persistem questões primordiais pendentes, como o acesso à terra, à saúde e educação diferenciadas, de condições mínimas necessárias para a permanência desses povos e comunidades em seus territórios e com sua identidade cultural preservada. (SILVA, 2008, p.7)

Explica ainda que devido ao não reconhecimento dessas diferenças e no consequente despreparo histórico dos órgãos e agentes públicos para lidar com tais diferenças ocorrem grande parte dos problemas e dificuldades enfrentados por essas comunidades tradicionais<sup>54</sup> no acesso às políticas públicas que são oferecidas aos demais segmentos

---

<sup>54</sup> Segundo a Medida Provisória nº 2.186 de 23 de agosto de 2001, que regulamenta alguns dispositivos inseridos no art. 225 da Constituição Federal de 1988 e na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), o termo comunidade tradicional refere-se a grupo humano, incluindo remanescentes de comunidades de quilombos, distintos por suas condições culturais, que se organiza, tradicionalmente, por gerações sucessivas e costumes próprios, e que conserva suas instituições sociais e econômicas (art. 7º, inciso III).

da sociedade brasileira. Mas, salienta que esse problema está sendo superado. A institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, em 2007 representou uma importante ação do governo federal no sentido de superação desse isolamento (publicada no Diário Oficial da União do dia 8 de fevereiro de 2007, por meio do Decreto Nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007). Conforme Silva (2008), tal Decreto instituiu “uma política construída em estreita vinculação com os seus beneficiários, além de dar uma definição legal ao conceito de povos e comunidades tradicionais e aos seus territórios” (idem, p.8) uma vez que a implementação de políticas direcionadas a esses segmentos requeria uma definição do conceito de comunidades tradicionais, embora várias tenham sido as tentativas de uma conceituação no campo teórico. Nesse contexto, definiu Povos e comunidades tradicionais como sendo:

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.(BRASIL, 2007)

Essa política tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais e está estruturada em quatro grandes eixos: acesso a territórios tradicionais e aos recursos naturais; infraestrutura; inclusão social e educação diferenciada; fomento à produção sustentável. Para sua implementação, os seguintes instrumentos legais são considerados: os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007; os fóruns regionais e locais; e o Plano Plurianual.

Silva (2008) chama atenção para a relevância do papel desempenhado pelas comunidades tradicionais na conservação dos recursos biológicos e dos conhecimentos tradicionais a eles associados, inclusive na manutenção da agrobiodiversidade, em contraposição ao agravamento de aspectos relacionados às possibilidades de permanência desses povos e comunidades nos espaços necessários à sua subsistência. Para essa autora, é necessário assegurar a essas comunidades tradicionais o acesso ao território e isso significa “manter vivos, na memória e nas práticas sociais, os sistemas

de classificação e de manejo dos recursos naturais, os sistemas produtivos, os modos tradicionais de distribuição e consumo da produção” (p.8).

Dentre as medidas governamentais no sentido de à instituição de uma Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável para as comunidades tradicionais, deve-se registrar a realização do I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais, em agosto de 2004, Luziânia – DF. Além de povos indígenas e quilombolas, (os quais têm direitos específicos reconhecidos na Constituição), participaram do evento agroextrativistas, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais e caiçaras que conquistaram direitos em associação com a proteção ao meio ambiente. Além desses atores sociais, estiveram presentes os geraizeiros, varzanteiros, pantaneiros, ciganos, pomeranos, comunidades de terreiro, fundos de pasto, faxinais e ribeirinhos do São Francisco. Registra-se também a realização das cinco oficinas regionais no período de 13 a 23 de setembro de 2006, nos estados do Acre, Pará, Bahia, Mato Grosso e Paraná, as quais contaram com a participação de cerca de 350 representantes de povos e comunidades tradicionais de todo o Brasil.

No tocante aos aspectos de formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, Silva (2008) informa que esta foi desenhada de forma participativa, em uma série de debates públicos realizados no âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), fórum de composição paritária (Decreto de 13 de julho de 2006) visando, justamente, à elaboração de uma política nacional que reflete tal diversidade.

### **2.3.8 O Fundo Amazônia (Decreto 6.527 de 04/08/2008)**

Como forma de obter recursos para incentivar a preservação da floresta, foi criado em 1º de agosto de 2008, mediante Decreto nº 6.527, o Fundo Amazônia. Seu objetivo central é promover projetos para a prevenção e o combate ao desmatamento e também para a conservação e o uso sustentável das florestas no bioma amazônico.

A proposta de criação desse Fundo surgiu na COP-12, realizada no ano 2006, em Nairóbi, quando o governo brasileiro propôs a criação de um mecanismo visando a contribuição voluntária de países em desenvolvimento para a redução da emissão de gases do efeito estufa resultantes do desmatamento e da degradação da floresta (IPAM, s/d).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é tanto o captador como o gestor dos recursos para esse Fundo, cujos recursos são aplicados sob a forma de financiamentos não reembolsáveis. O Fundo capta doações para investimentos destinados a prevenção e combate ao desmatamento, promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no bioma amazônico e investimento em novas tecnologias de monitoramento (em todos os biomas brasileiros). As iniciativas para a aplicação dos recursos são categorizadas como: atividades produtivas sustentáveis, conservação e proteção de Unidades de Conservação, desenvolvimento científico e tecnológico, modernização e eficiência institucional. O Fundo considera as seguintes modalidades operacionais: gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta; zoneamento ecológico e econômico, ordenamento e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade; recuperação de áreas desmatadas.

Destaca-se que, conforme estabelecido nos princípios do Fundo Amazônia, este deve apoiar somente as iniciativas que estejam devidamente alinhadas com o Plano Amazônia Sustentável (PAS), com o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), os Planos Estaduais de Combate ao Desmatamento, as diretrizes e os critérios do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e com as políticas operacionais do BNDES (BNES/FUNDO AMAZÔNIA, 2011).

Segundo Portal do Fundo Amazônia<sup>55</sup>, até 2011 o Fundo Amazônia aprovou 23 projetos aprovados no valor de R\$ 261 milhões para apoio de atividades produtivas sustentáveis; desenvolvimento institucional de órgãos ambientais, regularização ambiental; ciência, tecnologia e inovação. Dentre os projetos aprovados, destaca-se: Projeto de Assentamentos Sustentáveis (tendo como beneficiário o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia-IPAM); Projeto Disseminação e Aprimoramento das Técnicas de Manejo Florestal Sustentável (tendo como beneficiário o Instituto Floresta Tropical); Projeto Bolsa Floresta (beneficiando a Fundação Amazonas Sustentável); Projeto Áreas Protegidas da Amazônia-ARPA (cujo beneficiário foi o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade e Conservação Internacional-Funbio), etc.

Com recursos do referido Fundo foi reflorestada um extensão de 4.031 Km<sup>2</sup>, o que equivale a 60% da área desmatada na Amazônia, capacitação de 13.361 pequenos

---

<sup>55</sup> Em <[www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia](http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia)>. Acesso em 16 de fevereiro de 2011.

produtores rurais e habitantes de comunidades tradicionais; 8.470 assistências técnicas prestadas aos produtores rurais da Amazônia; criação de novas unidades de conservação que totalizaram 135 mil km, etc. (Portal Fundo Amazônia, 2011). Além desses projetos o Fundo Amazônia apoiou a gestão estadual de alguns Estados da Amazônia como: o Acre, financiando o Programa de Valorização do Ativo Ambiental; o Amazonas, financiando o SDS Amazonas e o Pará, financiando o Projeto SEMA, dentre outros. Também foram beneficiados com recursos do Fundo Amazônia: o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia-Imazon (em torno de R\$25,7 milhões) e o TNC Brasil na execução de projetos de monitoramento do desmatamento, apoio à gestão municipal e à elaboração do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

No tocante ao processo de aplicação desse Fundo merece notar seu aspecto contraditório, uma vez que, apesar de ter como princípio apoiar somente as iniciativas que estejam devidamente alinhadas com o Plano Amazônia Sustentável (PAS), com o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), os Planos Estaduais de Combate ao Desmatamento, as diretrizes e os critérios do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e com as políticas operacionais do BNDES, na prática esse Fundo tem servido para financiar grandes projetos de implantação de frigoríficos na Amazônia e obras de infraestrutura (abertura de estradas, hidrelétricas, etc.), os quais são considerados investimentos causadores de grandes impactos ambientais (BNDES/FUNDO AMAZÔNIA, 2011).

### **2.3.9 Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade**

Tendo em vista os anseios do governo federal em desenvolver uma política que conciliasse os interesses de conservação e uso sustentável do bioma amazônico e que funcionasse como alternativa de renda para as comunidades rurais da Amazônia, foi instituído em 2008 (lançado em 2009) o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade, o qual surgiu de uma parceria entre Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério do Desenvolvimento Agrário. Na verdade, o Programa de Agrobiodiversidade responde a uma reivindicação de setores da sociedade civil que há muito reclamavam uma ação urgente do Estado, na forma de políticas públicas na área de conservação, manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade.

O Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade, reveste-se de considerável importância para as comunidades rurais, tendo em vista que visa fomentar a produção e a comercialização de produtos florestais na Amazônia, garantindo-lhes uma alternativa de renda mediante a facilidade de acesso ao crédito, à assistência técnica e à extensão rural, à mercados, bem como aos instrumentos de comercialização e à política de preços mínimos. Pretende-se através desse apoio estimular a formação de arranjos produtivos locais e regionais a partir da exploração de produtos extrativista não madeireiros e assim promover o fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade.<sup>56</sup>

Dentre os instrumentos utilizados para o alcance dos objetivos do referido Plano está a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM)<sup>57</sup> que tem como objetivo garantir a sustentação dos preços de alguns dos produtos extrativistas. Nota-se que a partir de 2008, foram incluídos onze produtos da sociobiodiversidade, ampliando assim os instrumentos de apoio aos produtos extrativistas não-alimentícios como a andiroba, a copaíba, a piaçaba e a borracha natural. Segundo informações contidas no site do MDA, o impacto imediato dessa política foi na melhoria de renda das famílias extrativistas, contribuindo para a melhoria de vida de aproximadamente 1,8 mil da região amazônica.

Outra ação importante para o alcance dos objetivos do Plano Nacional de Promoção das Cadeias Produtivas da sociobiodiversidade foi a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Através do PAA, o governo passou a incluir os produtos oriundos da sociobiodiversidade na alimentação escolar, garantindo uma demanda para os produtos das famílias extrativistas e através da modalidade Formação de Estoques Estratégicos da Agricultura Familiar (do PAA) as famílias extrativistas passam a ter acesso a mercados sociais mais justos e garantir uma renda familiar com a venda dos produtos extraídos da floresta.

### **2.3.10 O Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico e o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia**

O Programa Zoneamento Ecológico Econômico - PZEE é um dos instrumentos previstos na Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política

<sup>56</sup> Informações obtidas no site do MDA, disponível em <[http://www.mda.gov.br/terralegal/noticias/item?item\\_id=8350409](http://www.mda.gov.br/terralegal/noticias/item?item_id=8350409)>. Acesso em 20 de agosto de 2011.

<sup>57</sup> Nota-se que inicialmente essa política contemplava somente as cadeias produtivas da castanha-do-brasil e do babaçu, em virtude da relevância desses produtos do ponto de vista socioeconômico e ambiental.

Nacional do Meio Ambiente (PNMA). É um programa do PPA 2000 – 2003, que se caracteriza por ser multisectorial e de ações descentralizadas, com diferentes unidades responsáveis por sua execução.

Conforme as diretrizes metodológicas estabelecidas no Programa, o zoneamento é obtido a partir do cruzamento de informações sobre a potencialidade social e a vulnerabilidade natural de uma localidade e sua atuação dá-se em duas dimensões: o Projeto ZEE Brasil e os Projetos de ZEE's Regionais/Estaduais.

Para consolidar a metodologia e executar o ZEE do território nacional, o governo federal, através de um Decreto Presidencial de 28/12/2001, estabeleceu uma parceria com diversos órgãos técnicos do governo, formando o Consórcio ZEE Brasil. Assim, a Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente – SDS articulou parcerias com órgãos técnicos do Governo fazendo parte desta parceria (no momento inicial) o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, vinculado ao Ministério do Planejamento, pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, pelo Serviço Geológico do Brasil - CPRM, vinculado ao Ministério de Minas e Energia. Incluiu, também o Ministério da Integração Nacional, a Agência Nacional de Águas –ANA e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, vinculado ao Ministério do Planejamento. (BRASIL, 2002). O referido Consórcio vem atuando na busca de metodologias e ferramentas para o estabelecimento de áreas importantes para a conservação da biodiversidade no Brasil, associando essas áreas às estratégias de conservação e à recuperação de ecossistemas degradados. A proposta da Coordenação de Zoneamento Ambiental é aplicar essas metodologias no âmbito dos ZEE's.

Conforme informações contidas na página eletrônica do Ibama<sup>58</sup> e do MMA a referência à questão ambiental passou a figurar no ZEE com a aprovação do Decreto Nº 4.297, de 10 de julho de 2002 (o qual regulamentou o art. 9º, inciso I, da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981) que regulamentou o processo de implementação do ZEE em território nacional, como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. Esse decreto estabeleceu os objetivos, as diretrizes, os produtos e as condições para execução

---

<sup>58</sup> Disponível em <<http://www.ibama.gov.br/areas-tematicas/zee-brasil>>. Acesso em 14 de fevereiro de 2011 e no Portal eletrônico do MMA <[http://www.mma.gov.br/estruturas/225/\\_arquivos/01\\_apresentao\\_12\\_225.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/01_apresentao_12_225.pdf)>.

de projetos em conformidade com o documento Diretrizes para o ZEE no Território Nacional, cuja última versão data de 2006. Em outras palavras, determinou o estabelecimento de medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

O ZEE tem a relevante função de subsidiar a formulação de políticas de ordenamento do território da União, Estados e Municípios e de orientar os diversos níveis decisórios para a adoção de políticas convergentes com as diretrizes de planejamento estratégico do país, propondo soluções de proteção ambiental e de desenvolvimento que considerem a melhoria das condições de vida da população e a redução dos riscos de perda do patrimônio natural.

A Coordenação de Zoneamento Ambiental tem o papel de fortalecer o componente biodiversidade dentro do contexto do ZEE, trazendo metodologias inovadoras que identificam, dentre um conjunto de áreas que precisam de proteção, as mais urgentes de conservação, seja pela importância biológica, fragilidade, instabilidade ou ameaça, facilitando, com isso, a elaboração e implementação de políticas públicas.

O Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal foi elaborado pela CCZEE e pelo Grupo de Trabalho criado para esse fim específico, constituído por representantes dos nove estados da região e pelas instituições do Consórcio ZEE Brasil. Ao longo de todo o processo de sua elaboração foram realizadas as Mesas de Diálogo com representantes de vários segmentos da sociedade civil (em especial, oriundos dos setores da agropecuária, indústria, academia, ONGs e movimentos sociais). A proposta foi ainda submetida à consulta pública via internet para a apreciação e recebimento de críticas e propostas a serem analisadas e se possível incorporadas. Segundo o MMA, dois desafios importantes estiveram presentes na elaboração desse ZEE para a Amazônia: definir uma abordagem e definição convergente no âmbito da CCZEE e estabelecer a relação do Macrozoneamento com os ZEE's estaduais que já foram elaborados em diversos estados e aqueles em fase de conclusão. Ainda referindo-se aos desafios, segundo o MMA: “Tratam-se de desafios conceituais, metodológicos e políticos, relacionados com a apreensão da realidade e com a orientação da ação estratégica para encaminhar as soluções dos mais importantes problemas socioambientais e econômicos da Amazônia” (p.1).

Enfim, com base no trabalho publicado pelo MMA intitulado *MacroZEE da Amazônia Legal*, o propósito central do Macrozoneamento Ecológico-Econômico é proporcionar uma visão integrada da realidade socioambiental, econômica e territorial da região amazônica, de forma a oferecer um conjunto de estratégias e recomendações voltadas para ampliar a sustentabilidade das políticas, programas e projetos de desenvolvimento em curso na Amazônia, levando em conta as diversas experiências de planejamento e ordenamento territorial já existentes naquela região.

Enfim, verificou-se que ao longo da década de 2000 o setor florestal foi beneficiado com a criação e ampliação de um conjunto de linhas de financiamento para atender esse setor. A criação desses programas se deu em forte sintonia com a política ambiental que passou a ser desenvolvida no país a partir dos anos noventa, dado o acirramento dos problemas de desmatamento na Amazônia, e a exploração predatória dos recursos naturais e principalmente como resultado das discussões e acordos firmados nos fóruns e convenções internacionais sobre os problemas ambientais em nível global. Além da criação de instrumentos de financiamento para o setor florestal, verificou-se que o governo federal aprovou a institucionalização de diversos instrumentos para a consolidação do manejo florestal no país e aprovou diversos outros programas na década de 2000, tais como a política de manejo florestal, o Programa Nacional de Florestas, o Plano Amazônia Sustentável, etc. Embora quase todos esses programas sejam vistos como políticas ambientais, englobam um conjunto de medidas que visam proteger e explorar de forma sustentável a floresta, principalmente através da prática do manejo florestal (madeireiro) e via implantação de sistemas agroflorestais.

Um aspecto importante destacado no estudo dessas políticas foi que o manejo florestal apresentado como uma importante alternativa para a exploração sustentável das florestas brasileira remonta os anos sessenta, quando da aprovação do primeiro Código Florestal. Outro aspecto a ressaltar é que, embora já existisse no país um instrumento legal voltado para a referida prática, foi somente nos anos oitenta, com a criação da Política Nacional do Meio Ambiente que se passou a ter uma definição dos critérios a serem observados para a referida prática. E que, somente na década de oitenta foi que se deu a criação de outro importante instrumento do arcabouço institucional para a implementação da nova política florestal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

Apesar dos esforços do governo federal para disseminar a prática do manejo florestal em toda a Amazônia, diversos estudos (tais como PINTO et al., 2010; COSTA, 2009; LIMA et al, 2008) apontam a existência de um grande desafio de aperfeiçoar, disseminar e controlar o manejo florestal no âmbito da produção madeireira das florestas nativas da Amazônia. Verificou-se que há ainda muitos obstáculos a serem superados de forma que o manejo se torne técnica e economicamente viável nesse tipo de exploração de recursos naturais, uma vez que ainda existem diversos fatores que impedem seu desenvolvimento.

Com relação às demais políticas, percebe-se que muitas delas foram elaboradas no sentido de atender as demandas dos ambientalistas, à medida que problemas como desmatamento, queimadas, passam a se apresentar com mais freqüência no final dos anos noventa e no início dos anos 2000. Percebe-se também que as políticas federais de cunho ambientalistas visam desenvolver o mercado de madeiras oriundas de florestas nativas do país, dada a escassez dessa matéria-prima em diversos países, uma vez que trata-se também, tal como a carne, de uma *commoditie* valorizada no mercado internacional.

De forma geral, o estudo das políticas criadas pelo governo federal ao longo dos anos 2000 para atender o setor pecuário e florestal, auxilia no entendimento do contexto em que foram criadas essas políticas bem como deixa claro que as políticas de apoio à pecuária na Amazônia fazem parte de um conjunto de ações do governo brasileiro no sentido de elevar a qualidade e a produtividade da produção de carne bovina no país de forma a garantir a competitividade do setor no mercado externo. Inclui-se também nessas ações aquelas voltadas para a implementação do Plano Nacional de Agroenergia que comporta quatro grandes grupos: etanol e co-geração de energia provenientes da cana-de-açúcar; biodiesel de fontes lipídicas (animais e vegetais); biomassa florestal e resíduos; e dejetos agropecuários e da agroindústria.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Ver Plano Nacional de Agroenergia 2006-2011 / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Secretaria de Produção e Agroenergia. 2. ed. rev. - Brasília, DF : Embrapa Informação Tecnológica, 2006.

### **3 OS DESDOBRAMENTOS DAS POLÍTICAS FEDERAIS NO ESTADO DO ACRE SOB ADMINISTRAÇÃO DO GOVERNO DA FRENTE POPULAR NO PERÍODO 1999-2010**

Os anos setenta do século XX geralmente são apontados como o período de forte intervenção federal na Amazônia, quando se implementou um conjunto de ações e programas com o objetivo de alterar a base produtiva da região e implantar atividades pecuárias e a produção de grãos. No Acre, este momento foi marcado por um conjunto de transformações de ordem econômica, política e social, tendo em vista a chegada de investidores oriundos do centro-sul atraídos por uma intensa campanha promovida pelos governos federal e estadual no intuito de substituir a economia extrativista por atividades consideradas modernas, tais como a pecuária bovina e a produção de grãos.

A partir daí, outros acontecimentos marcaram a história econômica e social do Acre, tais como a criação das reservas extrativistas, como resultado da luta e resistência dos movimentos sociais dos seringueiros, contra o avanço da implantação de grandes fazendas agropecuárias, movimento que foi marcado por intensos conflitos e posteriormente, pela conquista de uma política federal de proteção à floresta Amazônica, representada pela Lei N° 7.804/1989 que viria criar as Reservas Extrativistas no final dos anos oitenta.

O presente capítulo tem como propósito abordar os desdobramentos das políticas federais no governo da Frente Popular destinadas a promover o desenvolvimento do setor pecuário e florestal acreano, ao longo do período 1999-2010. Procuramos arrolar o conjunto de programas e ações do governo que foram desenvolvidos neste período. A idéia central é apresentar a interação entre os desdobramentos da política estadual da FPA (pautada no desenvolvimento sustentável, na florestania e no neoextrativismo) e as atividades de pecuária e de exploração madeireira. E compreender como o governo da FPA conviveu com o avanço da pecuária, ao mesmo tempo em que buscava controlar o avanço do desmatamento, em consonância com o propósito de promover o desenvolvimento a partir de uma economia de base florestal sustentável.

O capítulo ficou organizado da seguinte forma: na seção 3.1 aborda-se brevemente o contexto que antecede a entrada da Frente Popular no poder executivo do Acre em 1999, pegando desde os anos 1970 ao final dos anos 1990, destacando os conflitos entre pecuaristas e seringueiros, o processo de organização social dos seringueiros até a conquista das Resex. Na seção 3.2 apresenta-se uma síntese do programa governamental da Frente Popular, destacando os princípios e os conceitos defendidos nesse programa, tais como o de desenvolvimento sustentável, florestania e neoextrativismo. Na seção 3.3 faz-se um estudo das principais políticas que o governo da FPA desenvolveu nos três mandatos consecutivos (1999-2010) em prol do desenvolvimento de uma pecuária sustentável no estado; e na seção 3.4 discutem-se as ações e programas governamentais com vistas a desenvolver uma economia pautada na valorização da floresta.

### **3.1 A chegada dos pecuaristas no Acre na década de 1970, movimentos sociais e a criação das Reservas Extrativistas**

Nesta seção se apresentará o contexto socioeconômico prevalecente no estado Acre nos anos 1970, enfatizando os conflitos fundiários entre seringueiros e pecuarista vindo do centro-sul do país com intuito de desenvolver empreendimentos agropecuários nas terras acreanas, tendo em conta o apoio governamental recebido tanto do governo federal e estadual (créditos, subsídios fiscais, et.).

A idéia de retroceder aos anos setenta prende-se ao fato de que o governo da Frente Popular incorporou (desde sua campanha política) os ideais defendidos pelo movimento dos seringueiros contra os desmatamentos com vistas a implantação de grandes projetos pecuários no Acre, contra a ação dos especuladores devido o baixo preço da terra e a expulsão dos seringueiros de suas terras. Desta feita, foi em virtude de se apoiar e defender os ideais dos movimentos sociais acreanos em defesa da floresta que a FPA incorporou em seus discursos os conceitos e propostas defendidas no âmbito do Relatório Brundtland, bem como na Agenda 21 e buscou aplicá-los de forma efetiva via elaboração de políticas públicas. Tais políticas serão analisadas após o referido resgate histórico dos conflitos pela terra verificados a partir dos anos setenta no Acre.

Será enfatizado também o processo inicial de organização social dos trabalhadores rurais do Acre naquela década, quando então foram criados os primeiros sindicatos, destacando o papel da Igreja nesse processo e a forma pacífica encontrada

pelos seringueiros para impedir que os novos donos das terras acreanas transformassem a floresta em pasto, ou seja, através da prática dos “empates”.

### **3.1.1 Breve resgate histórico: venda de terras e conflitos entre seringueiros e pecuaristas no Acre**

A partir dos anos 1970, com a implantação de grandes projetos agropecuários na região, os conflitos no Acre ficaram mais freqüentes entre seringueiros e os novos donos das terras. Como descreve Silva (2003) os conflitos no Acre passaram a surgir a partir de uma situação em que posseiros/seringueiros ali existentes, membros de uma remanescente frente pioneira extrativista do final do século XIX, passam a se confrontar com a frente pioneira agropecuária oriunda do Centro-Sul. “Em face da nova expansão do capitalismo, estes trabalhadores locais tem que se readequarem ao processo produtivo introduzido pelo centro-sulistas que desde a compra da terra, ‘ignoram’ suas posses (colocações)” (SILVA, 2003, p.153).<sup>60</sup>

Conforme já discutido no capítulo I, no Acre, esses conflitos se intensificaram com a campanha publicitária promovida pelo Governo estadual de Wanderley Dantas (1971-1975) com objetivo de atrair investidores do Centro-Sul do país e desenvolverem grandes projetos pecuários. Esses incentivos eram basicamente o preço baixo da terra, crédito, isenção fiscal, entre outros incentivos. Para Silva (2003), tal ação governamental se deu dentro de um processo de colonização, sob o argumento da necessidade de se ocupar os espaços vazios (não somente daquele estado mas de outros estados da Amazônia), povoar as fronteiras políticas e tornar a região produtiva com mão-de-obra oriunda do Centro-Sul. Na verdade, salienta o referido autor, isso era apenas um pretexto para que não fosse realizada a reforma agrária, “nas condições e forma que a realidade brasileira exigia” (p.153). Ao mesmo tempo em que o Governo atraía mão-de-obra com tradição nas atividades agrícola e pecuária e iniciava o processo de “amansamento” da terra, mantinha-se intocada a estrutura fundiária ali existente.

Como descreveu Silva (1998), os anos iniciais da década de setenta foi um momento crítico pelo qual a economia da borracha passava em toda a região, momento em que os seringalistas encontravam-se muito endividados junto ao Banco da Amazônia, bem como impossibilitados de contrair novos empréstimos. Os mesmos

---

<sup>60</sup> Chama-se “colocação” uma unidade produtiva de um seringal. Posse de terra florestal do seringueiro estruturada por uma clareira e pelas estradas de seringa.

pressionaram o governo no sentido de que fosse restabelecidas as condições favoráveis ao setor. Porém, por outro lado:

[...] estava em pleno funcionamento o projeto de ocupação regional do governo federal por intermédio de capitais de outros espaços nacionais, nesse caso, frontalmente incompatível com as aspirações dos empresários da borracha. Entre estas duas inclinações diversas, o governo procurou se posicionar numa fenda que lhe possibilitasse por em prática as recomendações do governo federal, sem perder o apoio imediato das elites locais, necessário para coordenar seu programa de governo (p.42).

Segundo o mesmo, os propósitos do Governo estadual da época para o setor rural acreano que figuravam nas Mensagens de Governo enviadas à Assembléia Legislativa eram: promover a diversificação da agricultura, desenvolver o cooperativismo, criar uma entidade empresarial exportadora de madeira, bem como uma central de abastecimento, realizar convênios com a FAO (Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas – ONU). Enfim, a atuação desse governo, no tocante à economia da borracha, à medida que aumentavam as pressões dos seringalistas (mediados por deputados e senadores ligados ao setor), o Governo estadual simplesmente transferia as preocupações daquela classe para Brasília e ficava no aguardo da resposta. Ou seja, na verdade, o Governo Dantas, ao mesmo tempo em que se manifestava publicamente disposto atender as pressões dos seringalistas e encontrar alternativas para minorar a situação financeira problemática em que os mesmos se encontravam naquele período (e assim garantir apoio político local) buscava dar conta das orientações oriundas do governo central, pois dependia significativamente dos repasses federais para colocar em prática seu plano de desenvolvimento o qual se denominava Plano do Oeste).

Destaca-se que na segunda metade da década de setenta, na gestão do Governo Mesquita (1975-1979), foi aprovado o II Plano Estadual de Desenvolvimento (II PED), que dentre outros objetivos indicava: a expansão da fronteira agrícola e da produtividade agropecuária e a diversificação da pauta da produção rural; estabelecimento de um esquema de apoio institucional à agropecuária. Dada a situação fundiária problemática do Acre, conforme Silva (1998) os conflitos entre posseiros e latifundiários se avolumavam, os quais muitas vezes eram resolvidos pela violência. Todavia, no Governo Mesquita registraram-se diversas ações no sentido de promover a rearticulação do extrativismo no estado, passando a se confrontar com os pecuaristas.

Allegretti (2002)<sup>61</sup> ao analisar esse período de intensos conflitos sociais no Acre conclui que esses conflitos eram resultado da atuação simultânea de vários fatores, tais como: a não consideração por parte do Governo do Acre de irregularidades na titulação das terras acreanas; a falta de regulamentação no sentido de evitar conflitos entre fazendeiros e seringueiros, etc. Conflitos esses que foram presenciados pela própria autora durante a década de 1970 quando esteve no Acre.

Por sua vez, Silva (2003) ao analisar o avanço da fronteira da agropecuária acreana, refere-se a esses conflitos não apenas como uma luta dos seringueiros pela posse da terra, mas como uma luta com vistas à manutenção de uma identidade de trabalhador familiar não somente enquanto sujeito social mas também enquanto sujeito cultural. Para o mesmo, “é por essa ótica que deve ser visto e revisto a situação do seringueiro, enquanto uma categoria camponesa no Acre” (p.156).

Na segunda metade da década de setenta, a partir do governo Geraldo Mesquita (1976-1979) aquele governo passa a incluir nos discursos a preocupação de se ouvir empresários, posseiros, Contag, Igreja Católica e outras entidades interessadas no problema. Para isso seria montada uma equipe técnica para dar conta desses problemas. Apesar de toda a intenção de solucionar os conflitos fundiários, foi o período em que fatos mais graves aconteceram. O processo de desmatamento se intensificou bastante, os confrontos diretos com os seringueiros acentuaram-se, principalmente em Xapuri e Brasiléia. Em julho de 1980, deu-se o assassinato de Wilson Pinheiro, a mando dos fazendeiros da região, consolidando o momento de maior tensão verificado até aquele momento.

### **3.1.2 A organização dos seringueiros, a atuação da Igreja e os primeiros sindicatos no Acre**

Foi, portanto, nesse contexto de violência que surgiram os primeiros movimentos sociais rurais de resistência no Acre. A partir da metade da década de 1970, os povos tradicionais da floresta (posseiros, seringueiros, extrativistas) começaram a se organizar e construir suas estratégias para enfrentar o desmatamento, os conflitos entre seringueiros e pecuaristas, as expulsões e violências que estavam acontecendo. Foram

---

<sup>61</sup> Mary Allegretti, em sua tese intitulada *A Construção Social de Políticas Ambientais – Chico Mendes e Movimento dos Seringueiros*, propõe dar uma resposta à seguinte questão: “como explicar que comunidades de seringueiros, destituídas de força econômica e de poder político, ao formular uma alternativa para a resolução de conflitos sociais, contribuem para a elaboração e implantação de uma política inovadora de acesso e uso dos recursos naturais na Amazônia” (p.18).

fundados assim os primeiros Sindicatos de Trabalhadores Rurais. Segundo Paula (2003) nesse período de conflitos e busca de organização sindical, dois fatos importantes aconteceram no Acre: o primeiro, a criação da Coordenadoria Regional da Amazônia – CR 14 em Rio Branco; e em 1975, tem-se a instalação de um Delegacia Regional da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – Contag, com o objetivo de se fundar sindicatos e organizar os trabalhadores rurais. O Acre começa, a partir daí a dar os primeiros passos no que se refere a organização do movimento sindical no âmbito dos seringueiros.

No mesmo período, diante dos frequentes e intensos conflitos nacionais, a Igreja Católica passa a se preocupar com esses problemas e lança uma campanha em defesa dos pobres e oprimidos, denunciando os conflitos e a violência no campo. A Igreja Católica do Acre, especificamente a Prelazia do Acre e Purus, passou a apoiar a formação dos sindicatos em vários municípios do Acre, atuando inicialmente por meio de suas Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) e, posteriormente, via Comissão Pastoral da Terra – CPT (fundada em 1975, em Goiânia) que atuava em todo o país tratando das questões conflituosas do campo, através de encontros, seminários e publicações entre as várias regionais no país. Sobre essa relação amistosa entre a Contag e a Igreja Católica no Acre, destaca Paula (1991), era mesmo uma situação excepcional, diferentemente do que acontecia em outros estados, onde essa relação era de acirrada concorrência entre a CPT e os sindicatos ligados à Contag, uma vez que a linha defendida pelo sindicalismo da Contag (eminente assistencialista) era oposta a defendida pela CPT. Desta feita, seguindo a linha de orientação da Contag e tendo em conta uma atuação mais efetiva da Igreja Católica no trabalho de construção do sindicalismo no Acre é que se traça o perfil do sindicalismo acreano nesta primeira fase de sua história. Entre os anos de 1975 e 1977 foram fundados sete sindicatos rurais, sendo que no início dos anos 1980 já existiam 3.553 sindicalizados (PAULA, 1991). Corroborando com a descrição do contexto de organização social no Acre, Maia (2009) refere-se da seguinte forma:

A organização de sindicato de trabalhadores rurais, em meados da década de setenta, seguida pelas ações da Igreja Católica, por meio de suas Comunidades Eclesiais de Base e Comissão Pastoral da Terra, da chegada da Contag, dos militantes políticos de esquerda e, mais tarde, das ONGs, projetaram para fora dos seringais as lutas pela terra, transformando-as em lutas políticas contra as formas predatórias de desenvolvimento, até então apresentadas, para em seguida dar-lhe contornos de luta ambiental (MAIA, 2009, p.12).

Ao mesmo tempo em que os seringueiros se organizavam fundando seus sindicatos, no lado da classe dos pecuaristas também se verifica o mesmo. Em 1975, dá-se a fundação da Federação da Agricultura do Estado do Acre (FAEAC). Segundo Paula (1991), a atuação inicial dessa entidade de classe foi garantir a viabilização de seus interesses “gestionando junto aos agentes financeiros oficiais para atrair os incentivos fiscais para o setor e pressionar o Estado para adotar medidas coercitivas contra o movimento sindical no campo” (p.104).

Um instrumento importante que foi lançado no final dos anos setenta para apoiar, no âmbito da imprensa alternativa, com o fino propósito de divulgar a luta dos trabalhadores rurais acreanos, foi o Jornal *Varadouro*. Com total apoio da Contag e da Igreja Católica (prelazia do Acre e Purus), e de forma mais discreta com o apoio do Governo estadual da época (através de anúncios de empresas ligadas ao setor), o *Varadouro* circulou em todo o Acre entre os anos de 1977 e 1981, quando foram editados 24 números. Nesse Jornal eram explorados temas como: a situação indígena, a luta de resistência dos seringueiros, a atuação dos sindicatos no Acre, etc. Também fazia denúncias de violência contra os trabalhadores rurais, da própria ação governamental além de fazer uma discussão aberta sobre os modelos alternativos de desenvolvimento para a Amazônia. O Jornal teve plena aceitação na sociedade acreana, também no âmbito das organizações e promoveu uma aproximação dos segmentos sociais urbanos acreanos aos problemas que naquele momento se davam do campo (PAULA, 1991).

### **3.1.3 A criação das RESEXs**

Em termos espaciais, foi no eixo Rio Branco-Xapuri-Brasiléia-Assis Brasil<sup>62</sup> que ocorreram os maiores conflitos pela terra. E, foi em Brasiléia, no dia 21 de dezembro de 1975 que foi fundado o primeiro Sindicato de Trabalhadores Rurais do Acre, o qual passou a ser considerado como referência da luta de resistência pela terra no Acre. Destaca-se que na formação da Diretoria provisória, a figura de Chico Mendes, seringueiro, líder sindical e ambientalista na função de secretário-geral do STR de Brasiléia. (PAULA, 1991).

---

<sup>62</sup> Tratava-se da área de maior conflito por ser local de maior concentração de migrantes nordestinos e porque era o principal polo de atividades da nova economia e política do território nos tempos da economia gumífera. Enfim, era a região mais cobiçada pelos investidores sulistas no processo de expansão da fronteira agrícola na década de 1970 (PAULA, 1991)

Em março do ano seguinte, na área do Seringal Carmem, sucedeu a primeira ação de impacto desse referido sindicato. A ação foi no sentido de impedir que um grupo de peões prosseguisse com o trabalho de desmatamento que vinha desenvolvendo naquela área. Pacificamente, eles tentaram impedir esse e diversas outras tentativas de desmatamento nos seringais por eles ocupados. Esse ato ficou conhecido como “empate”. Em 1977, a liderança desse sindicato foi assumida pelo amazonense Wilson Pinheiro<sup>63</sup>, cuja entrada no sindicato, representou um momento de fortalecimento na luta (Idem).

Enquanto de um lado os seringueiros buscavam avançar em termos de organização sindical e encontrar alternativas para frear os desmatamentos e evitar mais conflitos, no outro lado, os fazendeiros não assistiam essas ações passivamente. De início, até agiram na defensiva, passando a abrir mais para negociações no sentido de estabelecer acordo com os seringueiros. Mas, logo esse caráter defensivo passou a diminuir, dando lugar a uma busca de estratégia de combate direto ao movimento via formas violentas, ou seja, pela prática dos assassinatos. Assim, em julho de 1980, Wilson Pinheiro foi assassinado na própria sede do STR de Brasiléia. Vale notar que esse não era o primeiro crime que acontecia no campo, outras lideranças já haviam sido assassinadas, contudo, nenhum desses fatos tinha dado tanto repercussão quanto a morte de Wilson Pinheiro.

O Governo estadual, diante dessa situação de grande tensão no Acre, buscou concretizar um conjunto de medidas como forma de desmobilizar os conflitos. Dentre essas ações, destacam-se: o processo de desapropriações de quase 200.000 hectares de terra para serem distribuídas nos municípios de Brasiléia, Xapuri, e Rio Branco; implementação dos assentamentos rápidos de mais de mil famílias, nas áreas de maior

---

<sup>63</sup> Wilson Pinheiro era natural do Estado do Amazonas. Depois de passar muitas dificuldades nas cidades (primeiro em Manaus, depois no garimpo, em Porto Velho), buscou outros meios de sobrevivência no Acre, cortando seringa. Já havia participado de sindicatos urbanos em Manaus. Assim, quando os primeiros seringueiros foram expulsos do seringal em que vivia (seringal Sacado, em Brasiléia-AC) ele participou das primeiras reuniões da Contag para solucionar os conflitos. . Destaca-se que o STR de Brasiléia foi o promotor de 3 ações muito importantes que marcaram a luta dos sindicatos no Acre em 1979: comandou a realização de um empate no Município de Assis Brasil, onde participaram 85 seringueiros na operação; liderou um mutirão que se dirigiu para o município de Boca do Acre (fronteira do Acre com o Estado do Amazonas) para ajudar os posseiros daquele local a enfrentar um grupo de jagunços e grileiros que ameaçavam expulsá-los das terras; realizou em dezembro de 1979 o que foi denominado pelo *Jornal Varadouro* de “Operação Pega Fazendeiro”, na qual 104 seringueiros, com autorização da 4<sup>a</sup> Companhia de Fronteira do Acre, exigir que o fazendeiro de Assis Brasil respeitar as “colocações” dos seringueiros, isto que o fazendeiro tinha invadido. Em suma, essas e outras ações, não somente do STR de Brasiléia, serviram para que os seringueiros passassem a ter mais confiança no trabalho coletivo que o sindicato podia realizar. (Paula, 1991)

conflito; também, através da SUDHEVEA, lançou na região de Brasiléia-AC um programa de apoio ao seringueiro, instalando mini usinas de postos de comercialização da COBAL para vender as mercadorias por preços mais baixos (Jornal Folha do Acre, 20/01/1984 *apud* PAULA, 1991)

Conforme destaca o referido autor, em 1977 foi fundado o STR de Xapuri e, ao contrário do que se verificava no sindicato de Brasiléia, não tinha o apoio da Igreja Católica, o que justifica em parte o fato de ter sido o último a ser fundado naquela década. Em maio de 1983, Chico Mendes é eleito Presidente do Sindicato de Xapuri.

O movimento dos seringueiros seguia enfrentando conflitos, empates e até mesmo mortes. E, como disse Sant'Ana Júnior (2004), sua identidade continuava ligada ao antigo empreendimento seringalista. Como o propósito do movimento era combater a destruição da floresta para a criação de fazendas de gado, os próprios membros do movimento sob a influência dos ambientalistas passaram a relacionar o movimento diretamente com a defesa da floresta. Com isso, o movimento obteve uma acentuada aproximação com os ambientalistas, não somente locais, mas também, nacionais e internacionais.

A luta contra os desmatamentos, mesmo que inicialmente de forma não intencional, acabou constituindo-se um forte apelo de preservação ambiental, o que redundou numa aproximação cada vez maior com os movimentos ambientalistas que se fortaleciam em todo o mundo, desde a década de 1970. (p. 217)

O mesmo acrescenta que uma das ações mais importantes para o crescimento do movimento de seringueiros bem como para a aproximação com o movimento ambientalista foi a denúncia proferida pelo referido movimento dos efeitos do Programa Polonoroeste, da devastação nos Estados do Mato Grosso e Rondônia. Tal denúncia teve forte repercussão na Europa e em parte dos Estados Unidos, levando o Banco Mundial, em 1985, a suspender os empréstimos ao Brasil, além de condicionar a liberação dos recursos à elaboração do Programa de Proteção do Meio Ambiente e às Comunidades Indígenas (PMACI), o que se sucedeu somente em 1989.

A partir de 1983, o sindicato de Xapuri procurou ampliar o processo de organização de base, fortalecendo as delegacias sindicais, fazendo dos 'empates' a principal forma de resistência dos seringueiros. Também, outros sindicatos e associações (a exemplo da associação de professores, agrônomos, comissão pró-CUT, etc.) e membros do Partido dos Trabalhadores passaram a expressar seu apoio à luta dos

seringueiros de Xapuri. Em seguida, os sindicalistas buscaram ampliar o movimento de resistência para os demais estados da Amazônia. E em 1985, foi realizado em Brasília o 1º Encontro Nacional de Seringueiros, cujo evento resultou na criação do Conselho Nacional de Seringueiros (CNS) tendo como bandeira principal a luta pela criação das Reservas Extrativistas (RESEXs). Vale observar, de acordo com Paula (1991) que, naquele ano, o Governo federal lançava o Plano Nacional de Reforma Agrária e todas as atenções estavam voltadas para essa questão.

Em 1986, Mary Allegretti fundou o Instituto de Estudos Amazônicos (IEA)<sup>64</sup>, uma ONG que tinha como objetivo garantir a proteção do meio-ambiente e dos habitantes da floresta. Para tanto atuava com o Conselho Nacional de Seringueiros por este agregar os seringueiros, e o IEA, por ter os pesquisadores e ecologistas.

Em junho de 1987, o movimento dos seringueiros consegue reconhecimento internacional, sendo Chico Mendes homenageado em Nova York pela organização ambientalista americana *Por um Mundo Melhor* e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente com o Prêmio Global 500. Nessa premiação, o IEA teve papel relevante na medida em que prestou assessoria junto ao CNS na elaboração de propostas às entidades americanas (ARNT; SCHWARTZMAN, 1992). Conforme os referidos autores, o IEA e o CNS realizaram um trabalho conjunto de identificação das áreas para a criação das Reservas, concentrando-se nos Estados do Acre, Rondônia e Amapá.

Com referência à aprovação da Lei que institui a criação das RESEXs, Allegretti (2002) explica que, a seu ver foi a combinação entre condições endógenas e exógenas, que levaram os seringueiros ao alcance dos seus objetivos. Como fatores endógenos, a autora aponta a história de luta pela incorporação do Acre ao território nacional e as especificidades na exploração dos recursos da floresta nos seringais nativos; e como fatores exógenos, o interesse do movimento ambientalista internacional

---

<sup>64</sup> Com sede em Curitiba (PR), o IEA tem por fim congregar pessoas e profissionais de diversas áreas com interesse no estudo, pesquisa e formulação de propostas de desenvolvimento para a Amazônia. Sua atuação é eminentemente no sentido de proteger o meio ambiente e promover a conciliação entre homens e ecossistema. Dentre seus objetivos específicos está o de assessorar o CNS e os órgãos governamentais na implantação das RESEX extrativistas em toda a Amazônia, também objetiva estabelecer parâmetros para um modelo de desenvolvimento regional que prioriza a floresta enquanto riqueza da região, e coloca a atividade do manejo como objetivo de planejamento. Na verdade, desde que foi instituído o IEA vem participando de todas as ações necessárias para a criação das RESEXs. Também, foi essa instituição que assessorou o Grupo de Trabalho do INCRA na formulação da proposta de Assentamentos Extrativistas. (ARNT & SCHWARTZMAN, 1992)

pela proteção das florestas tropicais e a atuação no campo estratégico dos empréstimos internacionais. Segunda a mesma autora:

a viabilidade política e econômica da proposta das Reservas Extrativistas precisava de uma conexão entre duas realidades – o seringal e os movimentos ambientalistas – e entre atores sociais distintos que não se conheciam. A eficácia dessa articulação entre fatores internos e externos à realidade amazônica, dependia de um elo de ligação entre ambos, que foi dado pela liderança de Chico Mendes, o tradutor e articulador da ligação entre as duas realidades (p.35)

Isabel (2001) argumenta que a proposta das RESEX foi aceita porque pareceu interessante para o mundo, pela concessão do uso da terra e o direito de utilização dos seus recursos naturais por famílias que vivem no local e pela incorporação de sistemas produtivos que não agridem a natureza, preservando sua base. Também, por ser um modelo diferencial de reforma agrária, que diferente de outros modelos de reforma, não prevê o parcelamento da área em lote e permite não somente a manutenção das estradas de seringa como o próprio modo de vida do seringueiro que ali vive. Em termos de resultados do movimento, destaca Isabel (2001), o governo federal aprovou em 30-07-1987 a Portaria 627-INCRA, criando os Projetos de Assentamentos Extrativistas, os quais foram incorporados ao Programa Nacional de Reforma Agrária. Numa tentativa de solução de conflitos ambientais e tendo em vista a pressão nacional e internacional, o Governo brasileiro alterou a Lei 6.938/1980 através do Decreto 98.897/1990 estabelecendo que as RESEX passassem a ser consideradas como Unidades de Conservação de Uso Direto. Pelo Decreto ficava estabelecido de forma legal o direito das populações tradicionais extrativistas a não somente viverem na e da floresta, como também lhes permitiria participação na gestão da floresta e na conciliação de suas práticas culturais tradicionais com a biodiversidade.

Segundo Maia (2009), foi graças à mobilização dos trabalhadores extrativistas que o Acre passou a ser apontado por diversas instituições, entidades e ONGs em nível nacional, como referência no tema da preservação/conservação ambiental, haja vista apresentar alternativas de desenvolvimento sustentável, representadas pelas técnicas de manejo florestal, pela demarcação das reservas extrativistas, na demarcação de áreas de conservação, no estabelecimento de corredores ecológico-biológicos, na criação de pólos agro-florestais, etc.

Enfim, pode-se afirmar também que foi graças à expressão nacional e internacional gerada pelo movimento dos seringueiros (principalmente após o

assassinato de Chico Mendes em 1988) na década de oitenta que proporcionou a criação de diversas entidades sindicais e populares e Organizações Não-Governamentais no estado do Acre.

### **3.2 Final dos anos 1990: a entrada da Frente Popular no poder executivo do Estado do Acre**

Tendo em conta esse passado recente de luta e resistência de grupos sociais oriundos da floresta que ganharam notoriedade junto aos movimentos ambientalistas nacionais e internacionais, dá-se inicio a um processo de articulação política no Acre que vai resultar na formulação de uma proposta política de governo pautada na valorização da floresta e no desenvolvimento sustentável.

Nas eleições estaduais de 1998, essa nova proposta constituirá a proposta de governo da FPA (Frente Popular do Acre), liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Conforme descreve Moraes (2008), a campanha eleitoral da FPA centrou-se em dois eixos. Primeiro, na crítica dos problemas socioeconômicos e políticos emergidos na esteira das transformações econômico-políticas das décadas de 1970 e 1980, apresentando-se como alternativa um caminho em direção ao caminho do desenvolvimento sustentável. Segundo, pela ênfase na noção do “acreanismo, e/ou nas questões relacionadas à insatisfação do povo acreano diante do modelo administrativo que vigorou no Acre durante a maior parte da história” (p.164).

Tendo vencido as eleições, a FPA assume o executivo do Acre em 1999. Como disse Maia (2009), dá-se assim:

A ascensão de uma força política, na década de noventa, que tinha sua base nos movimentos sindicais rurais e urbanos, em setores “progressistas” da Igreja Católica, além de setores médios e universitários, para os altos escalões do Governo do Estado, aliado ao avanço das ONGs e dos ambientalistas, compõem o novo quadro das lutas políticas, econômicas e socioculturais em que as populações extrativistas iriam passar a conviver. (p.333)

Com relação à vitória da FPA nas eleições de 1998, destaca-se a explicação dada pelo Secretário Estadual de Planejamento e Coordenação do primeiro Governo da FPA (1999-2002), Sr. Gilberto do Carmo Lopes Siqueira, em entrevista concedida à Sant’Ana Júnior (2004) em dezembro do ano 2000. Segundo o referido Secretário, essa vitória da FPA foi fruto de uma conjuntura histórica dos movimentos populares, a qual estava aliada a um quadro de insatisfação da população dada uma situação local de “desmando governamental e de anseio por ética na condução da coisa pública “(p.253).

Além disso, o citado Secretário salienta que apesar do amplo leque de alianças partidárias e da variedade de apoio recebido da sociedade, a proposta da FPA mantinha seu vínculo principal com a luta social ocorrida no Acre após a década de setenta. Contudo, deve-se notar que essa explicação não é consensual, havendo posições divergentes no tocante a essa discussão.<sup>65</sup>

É importante esclarecer que o governador dos dois primeiros mandatos de governo da FPA (1999-2002 e 2003-2006) foi o engenheiro florestal Jorge Ney Viana Macedo Neves<sup>66</sup> e o terceiro mandato, iniciado em 2007, ficou a cargo do professor Arnóbio Marques de Almeida Júnior (conhecido como Binho).

Conforme o primeiro Plano de Governo da FPA para o período 1999-2002 figurava como um dos principais propósitos a reorientação da economia do Acre com base na valorização dos recursos naturais, na alteração da base produtiva, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável do estado. No mesmo sentido, a FPA destacava a necessidade de superar a situação de atraso em que se encontrava o Acre, apresentando uma proposta para promover a exploração racional e sustentável dos recursos naturais do Acre. E propõe como estratégia o agroextrativismo combinando-o com ações em prol da agroindústria. Para isso, indicava a diversificação e modernização das atividades extrativas e o desenvolvimento de uma agricultura fundada nos sistemas agroflorestais de frutas tropicais e essências florestais (ACRE, 1998, p.2). Tendo em vista esses objetivos estreitamente ligados à floresta e a preocupação com sua preservação e exploração dentro dos critérios de sustentabilidade criou-se uma marca para o Governo, denominada “Governo da Floresta”.

### **3.2.1 Desenvolvimento sustentável, florestania e neoextrativismo: a proposta política do Governo da Frente Popular do Acre**

No que se refere ao compromisso que o Governo da FPA explicitava no Plano de Governo da Frente Popular do Acre (1999-2002) intitulado “A vida vai melhorar” (primeiro governo Jorge Viana), merece destacar o compromisso de que o

<sup>65</sup> Outras explicações além das proferidas pelo citado Secretário podem ser encontradas em MAIA, José S. da C. *A florestania, o desenvolvimento (in)sustentável e as novas fronteiras da sociodiversidade no Vale do Acre na virada do século XX: o caso dos trabalhadores extrativistas*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em História. Porto Alegre: UFRS, 2009. Cap. 4

<sup>66</sup> O PT no Acre articulou a FPA e lançaram Jorge Viana como candidato a governador. Sua candidatura nasceu de um pequeno grupo de militantes egressos do PCR e da LIBELU. Militante, engenheiro florestal formado pela UnB, que participou das campanhas petista nos anos oitenta, como a de Hélio Pimenta (para Governo do Estado) e as de Chico Mendes (para deputado estadual) e de Marina Silva (para deputada federal e senadora). (SANT’ANA JÚNIOR, 2004)

desenvolvimento do Acre se daria a partir da exploração racional e sustentável dos recursos naturais, sendo este o meio para fazer crescer a produção, criar emprego e renda no Acre. A estratégia governamental de desenvolvimento se daria a partir da reestruturação da economia estadual em torno do agroextrativismo e da agroindústria, quando então se efetuaria um trabalho de modernização e diversificação das atividades extrativas e se passaria a desenvolver no estado uma agricultura fundada nos sistemas agroflorestais de frutas e de essências florestais. Com isso se poderia promover o desenvolvimento urbano pela animação da indústria, da construção civil e do comércio. Explicando melhor essa reestruturação do agroextrativismo e da agroindústria, segundo o Plano:

Agroextrativismo e agroindústrias têm que ser considerados de um ponto de vista particular no contexto do desenvolvimento do Estado. O agroextrativismo compreende a exploração agrícola e a pecuária adaptada às peculiaridades naturais e culturais do Acre, tendo como principais oportunidades de produção os sistemas agroflorestais, a pequena pecuária leiteira, a criação de pequenos animais e a reestruturação e modernização do extrativismo tradicional. [...] A agroindústria refere-se a beneficiamento e processamento da produção agropecuária e extrativista numa rede de unidades hierarquizadas em escala e complexidade tecnológica no conjunto do espaço rural urbano.” (ACRE, 1998, p.4)

Insere-se nesses objetivos, também a necessidade de organização da produção de alimentos para o mercado interno, visando a substituição de importações, dando prioridade aos produtos agrícolas que apresentarem vantagens reais no tocante à competição com os produtos importados.

No tocante às propostas para o extrativismo, o referido Plano previa a criação de condições para o crescimento da produção da borracha, castanha e de espécies de maior valor econômico, cultivadas em sistemas agroflorestais (como cupuaçu, pupunha, açaí, guaraná, urucum e outras) que tenha potencial de mercado. Em suma, a ideia base era de que o crescimento da produção no campo ampliaria o mercado interno de bens de consumo e a disponibilidade de matérias primas para a agroindústria, incrementando com isso o comércio, a indústria e o setor de serviços nas cidades.

Embora o Governo da FPA colocasse como objetivo principal promover a exploração racional e sustentável dos recursos naturais do Acre e desenvolver a economia com base no setor florestal, também incluiu no seu plano de governo medidas que viriam dar apoio ao setor pecuário do estado. Conforme o referido Plano: “O objetivo é criar as condições para a pecuária local expandir-se verticalmente, concorrer

e ocupar espaços cada vez mais importantes nos mercados regional e nacional" (Idem, p.6-7). E para consecução dos referidos objetivos, seria necessário realizar acordos de cooperação com a Embrapa e o Ministério da Agricultura e outras instituições governamentais e não-governamentais com vistas a aumentar o nível tecnológico e a qualidade dos produtos oriundos da pecuária leiteira e da pecuária de corte. A vigilância e defesa sanitárias era uma preocupação governamental presente no referido Plano, e por isso defendia a necessidade urgente de esforços na prevenção e controle da febre aftosa no Acre; neste caso, era uma exigência tanto local quanto nacional, em virtude das demandas dos produtores exportadores.

Para o alcance do desenvolvimento sustentável, o Governo estadual destacava o propósito de elevar a capacidade de pesquisa no estado. Para isso contaria com a cooperação dos programas federais de pesquisa, das ONGs e o fortalecimento da pesquisa estadual de forma a promover uma transformação tecnológica no estado, mantendo um equilíbrio entre o moderno e o tradicional. Ou seja, "gerar conhecimento e tecnologia levando em consideração os saberes e as práticas tradicionais das populações locais" (ACRE, 1998, p.56).

Destaca-se que a proposta governamental dava ênfase na pesquisa sobre sistemas agroflorestais, novos métodos e alternativas extrativistas agrícolas e pecuárias, onde ganharia destaque a pesquisa com manejo sustentável de novos produtos florestais e se buscaria alternativas para promover o manejo das Unidades de Conservação já instituída no estado. Vale notar também que no tocante à questão ambiental, propunha realizar um efetivo controle ambiental, por meio de uma ação sistemática de educação ambiental, reestruturação do sistema de licenciamento, monitoramento e fiscalização das atividades que geram impacto no meio ambiente. Inclui também a necessidade urgente de aparelhamento técnico-material do estado e a capacitação de recursos humanos de forma a por em prática uma política de gestão ambiental.

Um aspecto que diferencia o primeiro Plano de governo da Frente Popular dos governos anteriores, é o desejo de se promover o desenvolvimento sustentado do estado do Acre, o qual vinha acompanhado das noções de neoextrativismo e de florestania. Na verdade, o conceito de desenvolvimento sustentável, na forma de princípio norteador, foi amplamente utilizado nos discursos políticos desde o período de campanha da FPA e em diversas discussões políticas, o que se justifica em parte pelo fato desse conceito ter

se disseminado e se consolidado na década de oitenta pelos movimentos ambientalista internacionais e sua consagração na Conferência Mundial do Meio Ambiente, em 1992.

Conforme afirma Silva (2009), em um estudo sobre o desenvolvimento de arranjos produtivos locais no estado do Acre como parte de um projeto da RedeSist<sup>67</sup>, o Acre foi um dos primeiros estados a assimilar o chamado desenvolvimento sustentável conforme proposto por organismos multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD). E afirma que o governo da FPA que assumiu em 1999 buscou superar as restrições de financiamento interno aproveitando da situação favorável daquele momento, conforme explica:

o governo da Frente Popular no Acre, que assumiu em 1999, passaria a despertar fortes expectativas internas e externas no que diz respeito ao conjunto de inovações anunciadas na esteira do desenvolvimento sustentável. Dada as restrições de financiamento interno, o governo estadual procurou valer-se da “onda ambientalista” para promover captação de recursos externos. Para se adequar às exigências de potenciais fontes como o BID e BIRD, foi colocado em marcha um conjunto de ações voltadas para o saneamento das finanças, “modernização administrativa”, modificações na legislação estadual, particularmente no que diz respeito ao uso das florestas e, alavancagem das obras de infraestrutura. (p.7)

Maia (2009) corrobora com o pensamento de Silva (2009), ao afirmar que a adoção desse conceito tem uma relação direta com necessidade de se adequar às exigências dos organismos internacionais de financiamento, os quais defendem não só a promoção do desenvolvimento sustentável, bem como uma preocupação com a temática mais geral do meio ambiente. Assim, a título de exemplo, o mesmo cita uma matéria publicada no jornal A Gazeta, em 1988 (intitulada “BID tem US\$ 1,5 milhão para extrativismo”) na qual o Gerente do BID fazia declarações sobre o financiamento que estaria fazendo naquele ano ao Governo do Estado do Acre para criação de uma Reserva Extrativista e ressaltava que desde 1983 já constava no rol das exigências para liberação de financiamento em toda a Amazônia a incorporação das preocupações ambientais. Para colocar em prática essa exigência cria-se um Comitê de Meio Ambiente. Desta feita, diz Maia (2009) “as forças de esquerda no Acre, não só assumiram o discurso ambiental, como se fizeram aliados das corporações, ONGs e organismos multilaterais que apregoavam esse credo, com relativo sucesso” (p.245). E tendo em conta a crescente atuação de ONGs e de organismos multilaterais no Acre, é fácil compreender

---

<sup>67</sup> Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais.

porquê e como a temática ambiental passou a ser adotada como importante não só em nível de discurso, mas no próprio Plano de governo da FPA do Acre.<sup>68</sup>

Nesta trajetória, o movimento do Conselho Nacional dos Seringueiros, o assassinato de Chico Mendes, aliados a repercussão ocorrida em nível nacional e internacional, serviu de alerta para alguns setores da sociedade para a importância que os temas ambientais estavam ganhando em nível internacional. Além disso, permitiu que fossem criadas a possibilidade de se construir alianças com setores que poderiam contribuir para melhorar as propostas de um novo tipo de governo, que se julgava, era necessário para reorganizar o Estado e promover as mudanças.

Constata-se nos Planos Governamentais do período considerado (1999-2010), que a proposta de desenvolvimento sustentável figurava com ênfase em todos os três governos do período. De forma especial, no texto do primeiro Plano de Governo da FPA (1999-2002) verifica-se que sua adoção se deu no sentido de fazer contraposição à idéia de “progresso” que permeava os Programas governamentais anteriores, conforme referência feita no segundo Plano de Governo (2003-2006):

Quando a Frente Popular apresentou um plano de governo para o Acre, em 1998, colocou nele alguns sonhos históricos do povo acreano, reivindicações antigas, promessas nunca atendidas pelos governos anteriores. Mas, além de renovar os sonhos, o que o plano fazia era mudar a maneira de sonhar. Ao invés de uma lista de promessas, apresentava uma análise da situação do Acre e definia objetivos ousados para uma grande mudança. Mais ainda: propunha que se adotasse um novo conceito de desenvolvimento, diferente da idéia de progresso que até então predominara. O novo desenvolvimento deveria ser sustentável, ou seja, deveria modernizar e dinamizar a economia e corrigir as injustiças sociais e, ao mesmo tempo, conservar a floresta e respeitar a cultura dos vários povos que compõem o povo acreano”. (Acre, 2002, p.09)

Ou seja, o conceito de desenvolvimento sustentável defendido pelo primeiro governo da FPA se difere daquele formulado pela ONU (apresentado no âmbito do Relatório Brundtland, publicado em 1987) uma vez que não se restringe à idéia de preservação dos recursos naturais de forma a garantir às gerações futuras o acesso aos benefícios oriundos desses recursos. Na verdade, verifica-se claramente que esse

---

<sup>68</sup> Como relembra silva (1998), em 1987 as fontes de recursos colocaram a questão ambiental como condicionante à liberação dos recursos: No ano de 1987, o BID suspendeu o empréstimo para o governo brasileiro destinado à pavimentação da BR-364, trecho Porto Velho-Rio Branco, em função do atraso nas ações referentes a preservação do meio ambiente e à proteção das comunidades indígenas...” (p.61).

conceito de desenvolvimento sustentável formulado no âmbito da FPA é mais amplo, pois incorpora a idéia de modernização e de dinamismo da economia acreana; de correção de injustiças sociais; de conservação da floresta e de valorização da cultura tradicional dos povos do Acre.

Maia (2009) acrescenta que a logomarca do governo da FPA (o desenho de uma árvore) foi elaborada com vistas a divulgar esse princípio do desenvolvimento sustentável proposto pela FPA. Em discurso realizado na Assembléia Legislativa do Acre, em 22-02-1999, o então Governador explicava o significado dessa marca, conforme abaixo:

No Brasil e no mundo temos uma marca – Governo da Floresta – que não é só um slogan. Tem significado, substância, consistência. Traduz o compromisso em pôr à disposição do povo do Acre a nossa maior riqueza, que é a floresta. O desafio tem sido explorá-la de forma inteligente e racional, a partir de novas práticas e de um inovador modelo de produção sustentada (ACRE, 1998, p.17).

Pode-se dizer que tanto a marca que visa indica o princípio da sustentabilidade como balizador das ações governamentais, como a autodenominação “Governo da Floresta”, são instrumentos importantes em termos de estratégia governamental para sua diferenciação e posição na esfera política nacional e como elemento de ligação às instituições ambientalistas nacionais e internacionais.

Com relação a essa ênfase dada à questão ambiental, na valorização da floresta, revendo a história da política governamental do Acre, verifica-se que, já na década de oitenta, tal ênfase também era dada no Plano de Governo de Flaviano Melo<sup>69</sup> (1987-

---

<sup>69</sup> Em Silva (1998) verifica-se que essa proposta fazia parte da estratégia política do Governo Flaviano Melo, como forma de se coadunar com as diretrizes estabelecidas pelo Governo federal para a Amazônia. Conforme diz o mesmo, até os anos setenta e início dos anos oitenta, o modelo de desenvolvimento brasileiro não fazia qualquer restrição aos efeitos adversos causados ao meio ambiente em consequência dos projetos agropecuários e minerais implementados na Amazônia. Além disso, sequer existiam iniciativas públicas que pudessem minorar esses impactos causados ao meio ambiente (apesar de que o Código Florestal já existia desde 1965, porém não era aplicado). E foi somente após vinte anos de “letargia do Código Florestal”, diz Silva, que o governo federal passou a aprovar novas regras para regulamentar a exploração das espécies florestais na Amazônia. Nesse sentido, dado as pressões externas que o governo vinha sofrendo por causa da situação ambiental da região amazônica, a partir da segunda metade dos anos oitenta, o governo federal alterou a legislação sobre os incentivos fiscais e financeiros para a Amazônia, adotando normas menos facilitadoras para a concessão de empréstimos para os projetos agrícolas e pecuário bem como regras mais rígidas para o Finam no tocante à aprovação de projetos pecuários em áreas revestidas pela floresta tropical. Enfim, foi dentro desse contexto de mudanças no âmbito das instituições e decisões em nível federal que o Governo Flaviano Melo elaborou seu Plano governamental. Desta feita, buscando seguir essas novas orientações, ou melhor, buscando se adequar a essa nova estrutura institucional nacional e assim garantir compatibilidade com o discurso do governo federal de proteção ambiental. Foi nesse sentido também que o mesmo instituiu um arcabouço institucional de Normas Ambientais bem como fundou alguns

1991), o qual apresentava preocupação com os problemas ambientais decorrentes dos investimentos agropecuários instalados no Acre na década precedente. Pois, pelo menos em nível de discurso, verifica-se que nas Mensagens de Governo do período (1987-1991) do então Governador Flaviano Melo, os temas desenvolvimento sustentável, defesa da floresta, também foram abordados e defendidos amplamente em seus discursos. Objetivava implantar um novo modelo de desenvolvimento em bases agroflorestais, em contraposição ao estilo de desenvolvimento que vinha sendo desenvolvendo no Acre desde os anos setenta, com a implantação dos projetos agropecuários. Para isso invocava a necessidade de se explorar os recursos naturais através de práticas preservacionistas. Silva (1998) acrescenta que o referido governador, ao apresentar o tal “modelo agroflorestal” ainda complementava com o apelo de que este seria o único caminho para que o Acre pudesse alcançar o ideal de desenvolvimento. Ou seja, defendia como modelo de desenvolvimento ideal, o modelo agroflorestal.

Contudo, pode-se afirmar que tanto as motivações e os interesses que subsidiaram a adoção desse princípio no governo Flaviano Melo não se inserem no mesmo quadro de motivos e propósitos da Frente Popular. Além do que, para aquele governo, tal preocupação com a questão ambiental não saiu do papel.

Essa ressalva sobre a introdução da questão ambiental no Plano de Governo também é encontrada em Maia (2009), que informa que até mesmo nos anos setenta, no governo de Geraldo Mesquita (1975-1979) já dizia algo em defesa da floresta, conforme segue:

---

órgãos importantes para a questão ambiental como a Fundação de Tecnologia do Acre (Funtac), pela Lei Estadual nº 87, de 24.09.1987; da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma), Secretaria de Estado, Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Setma); o Sistema Estadual de Meio Ambiente, Ciência e tecnologia (Simact). Enfim, explica o autor, como as facilidades antes existentes para obter recursos externos foram reduzidas nos anos oitenta pelo agravamento da crise econômica nacional e também em virtude das pressões ecológicas, “a iniciativa do governo em propor o ‘modelo agroflorestal’ significava menos uma invenção sem objetivo que uma tentativa de tornar as ações do Estado em correspondência às novas exigências do estilo de desenvolvimento local.” (p.129). Contradicitoriamente, ao mesmo tempo que afirmava a necessidade de adotar medidas de proteção ambiental e inserir o modelo de desenvolvimento agroflorestal (como estratégia para solucionar os problemas socioeconômicos) esse governo também buscava acomodar os interesses dos madeireiros e fazendeiros (seja mediante a promessa da pavimentação das BRs, seja mediante as expectativas nos resultados que poderiam ser gerados com a Funtac), ficando livre assim das pressões externas e internas oriundas das ONGs ambientais, ao mesmo tempo em que garantia a obtenção de recursos para financiar projetos daqueles grupos econômicos e políticos que lhes apoiavam.

Estamos cientes de que as lutas ambientais como assunto de Estado, não se originaram na campanha de 1990, elas já tinham ganhado importância desde pelo menos o início da década de oitenta, mesmo que consideremos que as lutas dos trabalhadores extrativistas até o início daquela década, se concentravam na questão da terra. Mas, é importante salientar que, desde o governo de Geraldo Mesquita (1975–1979), sucessor mediato de Wanderley Dantas, que a questão dos desmatamentos e da violência nos seringais vinha ganhando relevo na preocupação dos governantes, não ainda como política de governo, ou por preocupações ambientais, mas por causa dos “estragos” e conflitos sociais que vinham provocando. Porém, foi durante o governo de Flaviano Melo, iniciado em 1987, [...] principalmente, por conta da liberação de recursos para o asfaltamento da BR-364, no trecho Porto Velho (RO) – Rio Branco (AC), que elas vão paulatinamente se fazendo mais presentes na ordem do dia, mas, ainda não eram questões que constassem como pauta dos programas de governo. (p.243)

Enfim, é preciso esclarecer que, afora a mudança institucional verificada na gestão do governo Flaviano Melo, não se tem registros de políticas voltadas ao setor florestal que tenham se concretizado durante sua gestão, o que se conclui que todas suas propostas de desenvolvimento sustentável não saíram do papel. E que não se pode atribuir ao Governo da FPA o mérito de ser o primeiro governo do Acre a incorporar a questão ambiental em suas políticas governamentais visto que, pelo menos em nível de discurso, essa preocupação já era defendida por governos anteriores. Contudo, pelo menos pode ser apontado como o primeiro governo a formular toda sua política com base na questão ambiental, de defesa da floresta e a buscar a efetivação desses programas em nível estadual.

Apesar das críticas ao Governo da FPA, concorda-se com Maia (2009) quando o mesmo afirma que nas últimas décadas o Acre passou a ser apontado em alguns meios de comunicação e por instituições governamentais e ONGs nacionais e estrangeiras como referência e exemplo de preservação e conservação ambiental, tendo em vista as experiências alternativas de desenvolvimento sustentável realizadas, tais como o manejo florestal comunitário, demarcação de áreas de conservação, estabelecimento de corredores ecológicos-biológicos, implementação de pólos agroflorestais, etc.

Auto intitulando-se “Governo da Floresta”, o governo da Frente Popular do Acre adotou em seu discurso e Plano de governo o termo “florestania”, passando a empregá-lo frequentemente tanto no período da campanha eleitoral de 1998, como depois que assumiu o governo do Acre. Segundo explicações do então Secretário de Assistência Técnica e Garantia da Produção daquele governo (Professor José Fernandes Rego) conforme entrevista concedida a Sant’Ana Junior (2004) realizada no ano 2000,

esse termo faz referência a “uma cidadania com cara florestal...” (p.295). Uma das intenções do governo da FPA, disse o Secretário, consistia em inverter o movimento migratório da Floresta para a cidade. A florestania estaria tentando achar esse caminho para todos da cidade que desejarem retornar para o campo. Para isso o Governo estaria buscando implementar políticas de valorização do preço dos produtos extrativistas bem como políticas de infraestrutura para garantir o escoamento da produção. “... a florestania contempla a economia agroextrativista, a partir de uma lógica que quer impulsionar a produção agroflorestal que impulsiona toda uma economia urbana que vai vir em consequência do impulso da atividade rural e não o contrário” (p.297). Destacou ainda que, a intenção do governo era criar condições para que as pessoas voltassem a ter interesse em produtos agrícolas e agroflorestais e assim revertesse o êxodo rural. Para isso, uma das ações do governo foi o Programa denominado Retorno a Floresta, que significava a criação de pólos florestais, numa tentativa de realizar mini assentamentos para populações que já tinham passada pelas situações de êxodo rural, principalmente no próprio estado.

Maia (2009), diz que o termo “florestania” utilizado pelo governo estadual refere-se a um neologismo e que busca expressar uma idéia de vocação para a garantia dos direitos e de respeito às populações tradicionais da floresta. Segundo o mesmo, esse neologismo serviria para expressar um novo modelo de vida para essas populações. Em outra passagem de sua tese o referido autor destaca que o termo florestania, desde que foi inventado nos anos 1990, vem sofrendo adições e resignificações. Assim, inicialmente significava levar cidadania aos povos da floresta; significaria o mecanismo de chegada do Estado até essas populações desassistidas. Posteriormente, o termo foi se reconstruindo paulatinamente, “passando a significar um modelo de vida diferente, na forma de se relacionar com a natureza, onde as experiências dos povos da floresta precisam ser valorizadas e conhecidas nos espaços urbanos” (p.275). Era uma concepção que pensava na inclusão de toda a população do Estado do Acre, onde suas vidas seriam moldadas a partir de parâmetros ligados ao respeito à biodiversidade, à sociodiversidade e ligados também a processos econômicos sustentáveis. Para o mesmo, é possível perceber a existência de vinculações entre esse conceito e o pensamento de algumas ONGs que atuavam na Amazônia e que financiavam projetos voltados para a consolidação das idéias que cercam esse pensamento.

Por fim, vale destacar o disposto na página eletrônica da Assembléia Legislativa do Acre (Aleac)<sup>70</sup>, especificamente o texto do § 1º, do art. 1º, do Decreto do Governo do Acre, de nº 10.680/04 que instituiu o Prêmio Chico Mendes de Florestania:

[ ...]. fica entendido como conceito de florestania um modo de pensar, criar, produzir e ser feliz, tipicamente amazônico, e que seja capaz de construir uma sociedade ao mesmo tempo tradicional e moderna, original e solidária, servindo de modelo de civilização neste terceiro milênio.

Maia (2009) faz uma leitura de que a idéia de adotar o termo florestania já estava sendo desenvolvida bem antes da assunção da FPA ao executivo do Acre em 1999. Destaca que, dez anos antes disso, quando se deu a constituição da primeira Reserva Extrativista e até o ano em que a FPA assume o executivo acreano, os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs), as Centrais Sindicais, os órgãos do governo federal e estadual, as ONGs, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), as centrais de base eclesiais (CEBEs), os partidos políticos de esquerda que tinham ligações com os trabalhadores extrativistas, todos esses estavam encarregados de divulgar e incentivar a diversificação da coleta de outros produtos da floresta. “A idéia central era que se aproveitasse o máximo outros produtos florestais não-madeireiros para demonstrar a viabilidade das RESEXs [...] O objetivo prioritário era mostrar que a ”floresta em pé, renderia mais que sua devastação para extração madeireira e atividades ligadas à pecuária.” (p.289). Segundo ele, foi a partir daí, que as idéias de desenvolvimento sustentável, de florestania (entre outras) passaram a integrar a pauta dos governos da FPA, bem como de se incorporar na linguagem de seus interlocutores nos ambientes florestais, especialmente das reservas extrativistas. Ao nosso ver, é uma interpretação válida, embora a noção de florestania nunca tenha sido usada nos governos anteriores, tal como passou a ser utilizada pelo governo da Frente Popular.

Enfim, conclui-se que florestania é na verdade um termo de propaganda cunhado por integrantes da própria equipe de governo da FPA e passou a ser utilizado como uma marca distintiva tanto no âmbito dos discursos políticos como nos próprios documentos oficiais de governo, nos projetos, etc. Trata-se, na verdade, de um princípio a ser seguido em todas as políticas formuladas por esse governo, o qual exige uma estreita relação com o outro princípio, o do desenvolvimento sustentável.

---

<sup>70</sup> Disponível em <<http://www.aleac.gov.br>>. Acesso em: 10 de outubro de 2010.

Partindo da percepção de que seria a falta de incentivo às atividades produtivas no setor rural, de forma especial no interior da floresta a causa do êxodo rural, o governo passou a priorizar as atividades extrativistas e tratar de forma subsidiária, a atividade da agricultura e da pecuária. Nesse sentido, uma das primeiras ações da FPA, assim que assumiu o executivo do Acre, foi buscar a recuperação do extrativismo, passando a considerá-lo como vetor do desenvolvimento daquele Estado. Contudo, isso se daria não na forma tradicional (como pensado anos anteriores, tal como a política do PROBOR), mas desta vez em bases modernas, combinando extrativismo com desenvolvimento e adotando novas tecnologias nas práticas extrativistas. Esse retorno ao extrativismo com bases modernas passou a ser qualificado no âmbito da própria equipe governamental de “neoextrativismo”.

Atribui-se ao professor José Fernandes Rego, então Secretário de Produção no período 1999-2002 a cunhagem do conceito “neoextrativismo”. Conforme o mesmo, tal conceito refere-se ao extrativismo combinado com o desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias, com o beneficiamento local da produção agregando valor. Trata-se, portanto, de um conceito que abrange todo uso econômico dos recursos naturais não conflitantes com o modo de vida e com a cultura extrativistas. Adicionalmente, o mesmo explica que do ponto de vista econômico neoextrativismo seria a combinação de atividades estritamente extrativas com técnicas de cultivo, criação e beneficiamento imersas no ambiente social dominado por essa cultura singular. Ou seja, envolve tanto o conceito de extrativismo puro, como também o “agro” e o “florestal”. Salienta que o agroflorestal do neoextrativismo não considera a agropecuária e a silvicultura moderna, mas sim “a diversificação, consórcio de espécies, imitação da estrutura da floresta e uso de técnicas desenvolvidas pela pesquisa a partir dos saberes e práticas tradicionais, do conhecimento dos ecossistemas e das condições ecológicas regionais” (REGO, 2001, p.6).

Sant’Ana Júnior (2004) sintetizando as idéias de Rego (2001), diz que o neoextrativismo seria, portanto, uma saída para a estagnação econômica do Estado do Acre, diferente da via proposta pelos governos anteriores com base na pecuarização ou na oferta de incentivos fiscais a seringalistas. A concretização disso se daria a partir de investimentos no processo de industrialização da matéria-prima extraída da floresta e dos sistemas agroflorestais que seriam implantados em todo o Estado do Acre, haja vista serem sistemas de plantios de baixo impacto ambiental. Cita a título de exemplo o

esforço que vem sendo realizado em prol do neoextrativismo para a construção do Pólo moveleiro de Xapuri, as usinas de castanha e borracha e a fábrica de preservativos masculinos em Brasiléia. Acrescenta que, num sentido mais amplo, o neoextrativismo também implica estimular práticas de mercado aos produtos oriundos da floresta, incentivar novas formas de se produzir e comercializar os produtos da floresta, ao mesmo tempo em que se passa a considerar como preponderante a relação consumidor e fornecedor.

Pode-se dizer, portanto que, pautado no princípio do desenvolvimento sustentável, na florestania e no neoextrativismo (conforme Plano s de Governo da FPA) o governo da Frente popular tinha como propósito central desenvolver sua política de desenvolvimento do estado do Acre, tendo como carro-chefe o setor florestal, por meio da exploração racional e sustentável dos recursos florestais, principalmente os madeireiros, visando transformar o estado do Acre num importante pólo exportador de madeira, tanto para o mercado interno nacional quanto para o mercado externo.

### **3.2.2 Adequação institucional**

Conforme exposto no Plano de Governo da FPA “A vida vai melhorar” de 1998, a afirmação do princípio federativo, a descentralização do poder e a democratização e compartilhamento das decisões políticas com a sociedade constituiriam os vetores das transformações institucionais necessárias à promover uma adequação do aparelho do Estado às funções que são atribuídas no plano de governo.

Para dar consecução aos objetivos expostos no Plano de Governo da FPA algumas mudanças foram realizadas no arcabouço legal e institucional do Estado do Acre logo nos primeiros anos de governo da FPA. Essas mudanças consistiram em sua maioria na aprovação de leis e decretos estaduais, grande parte voltada para a questão da sustentabilidade ambiental. Conforme documento oficial apresentado pela equipe governamental ao BNDES, na forma de Carta Consulta, como resultado da política do Governo do Estado voltado para o Desenvolvimento Sustentável deu-se a institucionalização de um arcabouço legal no Estado, que assegura apoio ao setor privado para investimentos no setor florestal, com bases sustentáveis, a saber:

- i) Lei Nº. 1022 de 21 de Janeiro de 1992: Institui o Sistema Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia e o Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia e dá outras providências; ii) Lei Nº. 1117 de 26/01/1994, que institui a Política Ambiental Estadual e dá outras providências; iii) Lei Nº. 1235 de 09/07/1997, Lei da Biodiversidade que dispõe sobre os instrumentos de controle de acesso aos recursos genéticos

do Estado e dá outras providências; iv) Lei Nº. 1277 de 03/01/1999 e suas modificações, conhecida como “Lei Chico Mendes”, estabelece o pagamento por serviços ambientais aos extrativistas por meio de subsídio no valor da borracha e produtos florestais extrativistas; v) Lei Nº. 1426 de 27/12/2001 e suas modificações, denominada “Lei Florestal”, que dispõe sobre a preservação e conservação das florestas do Estado, institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas, cria o Conselho Estadual Florestal e o Fundo Florestal, dispondo também sobre as concessões florestais para fins econômicos; vi) Lei Nº. 1904 de 05/06/2007, que institui o Zoneamento Ecológico - Econômico; vii) Lei Nº. 2025 de 20/10/2008 que cria o Programa de Certificação das Unidades Produtivas Familiares; (s/n).

Também, foi implantada uma nova estrutura administrativa com vistas a dar suporte técnico às políticas públicas que seriam implementadas naquele Estado. Sobre esse trabalho de reestruturação administrativa realizado pela FPA no Acre, Sant’Ana Junior (2004), explica, que foram criados dois blocos de secretarias executivas ligadas diretamente a uma Secretaria de Estado, nos setores de produção e infraestrutura de governo.

[...] a Secretaria de Produção articula as Secretarias Executivas de Floresta e Extrativismo; de Agricultura e Pecuária; de Assistência Técnica e Garantia da Produção; de Indústria, Comércio e Turismo. A Secretaria de Estado de Infraestrutura articula as Secretarias Executivas de Hidrovias e Aerovias; de Habitação; de Obras Públicas; e o Departamento de Estradas e Rodagens. (p.258)

Assim, dentre as Secretarias instituídas pelo governo da FPA, destaca-se a criação da Secretaria Executiva da Floresta – SEF, a qual é responsável pela promoção e execução de políticas e programas de desenvolvimento que valorizam os recursos florestais e pela modernização das atividades tradicionais extrativistas. Sua atuação também tem relevância institucional para o desenvolvimento sustentável do Acre, principalmente quando se trata do setor madeireiro, na medida em que passou a promover a discussão, elaboração e implementação de políticas públicas para a regulamentação desse setor. Suas ações visam estimular o manejo múltiplo da floresta, melhorar o nível de renda dos extrativistas que atuam na cadeia produtiva da madeira, capacitar a mão de obra para o manejo florestal madeireiro, etc. (ISABEL, 2001).

A SEF incorporou as ações relacionadas não somente aos produtos florestais madeireiros, mas também as ações relacionados aos produtos não-madeireiros. Além disso, passou a realizar a estruturação da extensão indígena, além da contratação de

técnicos para prestar assistência às populações tradicionais e produtores familiares que demandassem este serviço florestal (GARRAFIEL, 2004).

### **3.2.3 O apoio das ONGs e de organismos internacionais na política da FPA**

Desde o assassinato de Chico Mendes em dezembro de 1988, diversas agências governamentais internacionais e os bancos multilaterais de desenvolvimento passaram a atuar na região com a proposta de implementar políticas de promoção do desenvolvimento sustentável. Contudo, diz Paula (2005), essas cooperações internacionais exigiam o cumprimento de dois requisitos básicos: “demonstrar competência para atrair esses financiamentos e provar a viabilidade econômica das Resex.” No Plano de Governo da FPA de 1998, já figurava como objetivo a busca de apoio financeiro por parte de agências de desenvolvimento tanto nacional com internacionais, bem como de ONGs,<sup>71</sup> para a execução de diversas políticas que deveriam ser realizadas no estado na gestão da FPA. Estes financiamentos se transformaram num dos principais instrumentos de ação do governo, dada a baixa capacidade financeira do governo estadual, que tem um orçamento constituído com mais de 70% de repasses provenientes do governo federal.

A seguir serão apresentados os principais programas e ações do governo da FPA no intuito de promover o setor pecuário, no contexto de uma concepção de política de desenvolvimento sustentável, florestaria e agroextrativismo.

### **3.3 Os desdobramentos das políticas federais no Acre: principais ações e políticas do governo da FPA em prol da pecuária acreana**

Nesta seção pretende-se discutir as principais ações e programas de intervenção governamental da FPA no setor agropecuário acreano no período 1999-2010. Busca-se conhecer seus objetivos, seus aspectos principais, bem como os fatores (externos e internos) que conduziram o governo estadual a elaborar tais programas no Acre. A ideia é mostrar os principais programas desenvolvidos pelo governo, observando-se as concepções das políticas descritas acima, que tinham como propósito promover o setor

---

<sup>71</sup> As principais políticas e programas estaduais da FPA implementados no Acre verifica-se a participação e colaboração financeira de ONGs nacionais e internacionais que atuaram ou atuam no desenvolvimento do manejo florestal no Acre. Assim, dentre as ONGs nacionais cita-se: o Centro de Trabalhadores da Amazônia - CTA, Pesacre (Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre); Universidade Federal do Acre, Imazon e Grupo de Produtores e Produtoras Florestais Comunitários do Acre (GPPFC); dentre as ONGs internacionais estão: WWF, GTZ, ITTO, Universidade da Flórida (em parceria com Pesacre), e CIFOR (Center for International Forestry Research); destaca-se também a atuação de organismos de financiamento multilaterais como o BIRD e o BID, principalmente.

agropecuário acreano concomitante ao desenvolvimento de uma economia de base florestal sustentável.

### **3.3.1 Principais traços da pecuária acreana**

Por muitos anos, a pecuária do Acre foi uma atividade de subsistência. Na verdade, essa atividade passa a se desenvolver no estado a partir da década de setenta do século passado, com os incentivos governamentais federais e estaduais com vistas a substituir a economia extrativista pela pecuária, como forma de promover o desenvolvimento econômico do Acre (ver seção 3.1 que trata da chegada dos pecuaristas no Acre). E desde então, essa atividade econômica vem apresentando constantes taxas de crescimento no Acre, tanto no tamanho das pastagens quanto no número de cabeças de gado.

Pode-se dizer que a pecuária é uma importante atividade econômica do setor primário do Acre e representa 5,08% do Valor Adicionado Total (VAT de 2008) enquanto a participação da indústria extrativa representa apenas 0,1%. Já considerado o Valor Adicionado do setor agropecuário de 2008, a participação da pecuária se torna mais expressiva, apresentando-se em torno de 27% (ACRE, 2011).

Nas últimas décadas a pecuária acreana tem apresentado um significativo crescimento. Com base nas informações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), até o ano de 2010 o Acre apresentava um efetivo bovino de aproximadamente 2.560.152 cabeças de gado, de um lado, sendo superior aos estados do Amapá, Amazonas, os quais juntos totalizam um efetivo de 1.500.000 cabeças, e de outro lado, inferior ao número de cabeças de gado dos estados de Rondônia (11.450.000 cabeças), Pará (19 milhões de cabeças) e Tocantins (pouco mais de 8 milhões de cabeças de gado).

Observando-se o crescimento do efetivo bovino no Acre e do numero de estabelecimentos, constata-se que houve uma acentuada elevação nesse percentual em comparação com o percentual verificado na região norte. Constatase, conforme tabela 9, que no período 1996-2006 a variação percentual do número de estabelecimentos pecuários (41,9%) foi quase que o dobro da variação percentual verificado na região norte (22,4%); e a variação do efetivo rebanho naquele período foi de 103,2%, superando os percentuais de variação da região Norte e do país, perdendo somente para os estados de Rondônia (115,7) e Pará (119,6%).

Tabela 9 – Estabelecimentos e efetivo bovino, total e diferença entre os Censos Agropecuários de 1996 e 2006, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – 1996/2006

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Número de estabelecimentos em 1995	Número de cabeças	Diferença 1996 e 2006			
			Absoluta		Relativa (%)	
			Estabelecimentos	Número de cabeças	Estabelecimentos	Número de cabeças
Brasil	2.673.176	171.613.337	(-) 25.021	18.555.062	(-) 0,9	12,1
<b>Norte</b>	<b>227.585</b>	<b>31.336.290</b>	<b>41.609</b>	<b>14.059.669</b>	<b>22,4</b>	<b>81,4</b>
Rondônia	63.273	8.490.822	8.503	4.553.531	15,5	115,7
<b>Acre</b>	<b>18.626</b>	<b>1.721.660</b>	<b>5.497</b>	<b>874.452</b>	<b>41,9</b>	<b>103,2</b>
Amazonas	13.782	1.154.269	444	420.359	3,3	57,3
Roraima	4.732	480.704	301	80.765	6,8	20,2
Pará	83.163	13.354.858	20.531	7.274.427	32,8	119,6
Amapá	661	57.728	28	(-) 1.972	4,4	(-) 3,3
Tocantins	43.348	6.076.249	6.305	858.107	17,0	16,4
Nordeste	972.729	25.326.270	18.908	2.484.542	2,0	10,9
Sudeste	542.363	34.059.932	(-) 24.323	(-) 1.893.965	(-) 4,3	(-) 5,3
Sul	688.605	23.364.051	(-) 98.647	(-) 2.855.482	(-) 12,5	(-) 10,9
Centro-Oeste	241.894	57.526.794	37.432	6.760.298	18,3	13,3

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996 e 2006

Por outro lado, analisando dados mais recentes, tais como o período 2005-2009 (tabela 10) verifica-se que o crescimento do efetivo rebanho bovino do Acre teve uma variação percentual de apenas 8,5%, contrastando com a tendência de crescimento do período 1995-2006, que foi de 103%.. Informações contidas no relatório da equipe de governo da FPA justificam esse reduzido percentual de variação verificado no período 2005-2009 pelo aumento da capacidade de suporte das pastagens como consequência da utilização de tecnologias redutoras da pressão para a formação de novas pastagens, ou seja, “esses resultados devem-se, acima de tudo, ao uso intensivo de tecnologias, o que prolongou a vida produtiva e elevou a capacidade média de suporte das pastagens” (ACRE, 2008, p.3).

Tabela 10 - Evolução do efetivo rebanho bovino do Acre no período 2005-2009

Estado/Anos	2005	2006	2007	2008	2009
Acre	2.313.185	2.452.915	2.315.798	2.425.687	2.511.285

Fonte: Acre em Números (2011)

Segundo Sá et al. (2010) essa retração da atividade pecuária verificada no Acre ao longo da segunda metade dos anos dois mil, é ocasionada por diversos fatores, dentre esses merecem destacar: as medidas voltadas à redução nas taxas de desmatamento, uma vez que limita a expansão das áreas de pastagens; a baixa produtividade das pastagens de *Brachiaria brizantha* cv. Marandu (capim-brizantão), as quais apresentam grandes áreas em processo de degradação devido à elevada incidência da síndrome da

morte do capim-braquierão nos últimos 10 anos. Em vista disso, defendem a necessidade de uma reestruturação do sistema produtivo da pecuária de corte no estado, com base em novos padrões de produção e com base no respeito à natureza, de maneira que possa atender às exigências crescentes da sociedade em geral com a conservação dos recursos naturais.

Todavia, é importante frisar que tal decréscimo só pode ser verificado ao longo dos primeiros cinco anos dos anos 2000 (2005 a 2009). Na verdade, se considerarmos o número de cabeças de gado existente no Acre desde o ano em que a Frente Popular assumiu o executivo acreano (em 1999, conforme dados do IBGE) e compararmos com o de 2009, verifica-se que esse número aumentou significativamente, uma vez que passou de um total de 906.991 cabeças de gado para 2.511.285 cabeças, o que representa um aumento de 176,9%.

No tocante à produção animal do estado do Acre no período 1995-2006, destaca-se a produção de leite de vaca, uma vez que esta não seguiu a mesma tendência de crescimento do número de cabeças de gado, pois em 1995 a produção de leite de vaca foi de 32.538.000 litros de leite, contudo em 2006 essa produção se reduziu para 21.294.000 litros. Ou seja, a produção de leite sofreu uma variação negativa, ano de 1995 em relação ao ano de 2006, de aproximadamente 53% nesse período. Conforme tabela 11, a mesma situação se verificou nos demais itens da produção animal do estado. Caso se considerasse apenas o ano de 2006, esta informação sinalizaria que até então as técnicas de elevação da produtividade do rebanho bovino, bem como de outros animais ainda não haviam dado os resultados esperados, pelo menos com as informações de 2006. Entretanto, os dados da produção de 2009 e 2010, mostram uma situação bem diferente, visto que foi verificada uma produção de leite de 42.595 e 41.049 litros, respectivamente, conforme dados da pesquisa pecuária municipal do IBGE.

**Tabela 11 - Produção animal do setor agropecuário acreano (1995-2006)**

Produção Animal/Anos	1995	2006
Produção de leite de vaca (1.000 litros.)	32.538	21.294
Produção leite de cabra (1.000 litros)	28	2
Produção de ovos de galinha (1.000 dúzias)	1.872	1.429

Fonte: Acre em Números (2011).

Tratando de forma específica da pecuária leiteira acreana e seus problemas, o então Chefe-Geral da Embrapa-Acre, Judson F. Valentim, em entrevista concedida em julho de 2011, na cidade de Rio Branco, esclareceu o seguinte:

avançamos bastante na pecuária de corte e a pecuária de leite ainda é um desafio [...] hoje nosso desafio é chegar nos pequenos produtores com a pecuária leiteira [...] melhoramos os ramais, eletrificação rural, criamos toda a infraestrutura, temos mercado consumidor para o leite, mas não temos como atender essa demanda [...] O gargalo da pecuária de leite está na falta de indústrias para o leite.

Seguindo a argumentação do entrevistado, percebe-se que apesar dos avanços tecnológicos alcançados no setor, ao longo das últimas décadas, constata-se que seus efeitos são mais fortes na pecuária de corte do Acre, conforme tabela 8, onde se observa um crescimento de 100% no rebanho, durante o período de 1996 a 2006, muito superior a média regional e a média nacional, tendo em vista os gargalos existentes na pecuária leiteira do estado, dos quais a inexistência de indústrias de leite no Acre representa o principal problema.

No tocante a esses gargalos, é importante destacar o que diz o estudo de Martins et al. (2008) sobre o mercado e a dinâmica da cadeia produtiva do leite na Amazônia. Segundo o referido estudo, em 2005 o Acre ocupava a 24<sup>a</sup> posição no *ranking* dos estados produtores de leite do país. Para os mesmos, há um claro distanciamento da produtividade leiteira dos estados do Norte com a média nacional. Esse distanciamento deve-se, em geral aos problemas de atraso tecnológico, de infraestrutura e de baixo conhecimento profissional dos produtores da região Norte. Além disso, salientam que no tocante às agroindústrias de laticínios da região Norte, às boas práticas (especialmente nas fazendas de leite) tanto na coleta do leite como na fabricação dos derivados do leite ainda não foram implantadas, o que impede a produção com qualidade e a criação de vantagens competitivas para tal atividade. Desta feita, no caso do Acre, pode-se dizer que os problemas são até maiores, uma vez que o nível tecnológico naquele setor é muito baixo em relação a outros estados da região.

Outra ação que reforça o desempenho da pecuária de corte está relacionada com o resultado do esforço governamental em promover a erradicação da febre Aftosa no Acre. Propósito este que conseguiu realizar ao longo dos governos da FPA, alcançando a condição de Zona Livre de Aftosa/com vacinação abrindo espaço para a exportação da carne bovina do Estado (Acre, 2008).

Destaca-se que o Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento do Acre (2009) elaborado pelo Governo do estado em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, também informa o referido crescimento da pecuária acreana nas últimas

décadas e salienta que a cadeia produtiva da carne no Acre vem se consolidando de forma mais rápida em comparação das cadeias associadas à produção de grãos e do extrativismo no Acre. Subsidiando esse argumento, informa que a taxa de crescimento das pastagens no período 1989-2004 foi de 54,4 mil hectares/ano (registrando um aumento de 81,2%), o que, segundo informações oficiais do governo “demonstra a dinâmica da expansão da pecuária no Estado” (p.5). De forma complementar, a pesquisa “Acre em Número 2011” – a mesma base que alimenta o banco de dados do IBGE –, informa que no período 1995-2006, as pastagens apresentaram uma variação de crescimento em torno de 68%, passando de 614.213 ha (em 1995) para 1.032.431 ha (em 2006).

No tocante ao tamanho do rebanho existente nas propriedades rurais acreanas, segundo Valentim e Gomes (2006), em 2005, 95,4% das propriedades que desenvolviam a pecuária bovina no Acre possuíam rebanhos pequenos (até 100 cabeças) a médios (até 500 cabeças) e detinham 51,4% do rebanho do Estado, e que predominavam as propriedades rurais de produção familiar, localizadas principalmente nos projetos de colonização, em áreas ribeirinhas e em áreas com populações tradicionais que têm como atividade predominante o extrativismo florestal. Acresentam os autores a existência naquele ano (2005) de um grande concentração do rebanho bovino ( 24,9% do total) em cerca de 166 propriedades (0,9% do total) com rebanho acima de 2.000 cabeças.

No tocante à produção da atividade pecuária do Acre, estudo de Santos et al (2008) informa que a produção de carne no Estado do Acre está fortemente concentrada nos municípios de Rio Branco, Bujari, Xapuri, Senador Guiomar, Acrelândia, Brasiléia, Sena Madureira, Capixaba e Porto Acre. Estes municípios possuem efetivos bovinos cadastrados os quais superam as 100 mil cabeças. E que existem três frigoríficos no Acre com registro SIF (ou seja, que tem o registro do Serviço de Inspeção Federal), sendo dois em Rio Branco e um em Senador Guiomar; treze frigoríficos com SIF em Acrelândia, Brasiléia, Cruzeiro do Sul, Epitaciolândia; Feijó; Plácido de Castro; Rio Branco; Tarauacá; Xapuri e um frigorífico com Serviço de Inspeção Municipal (SIM). Os principais insumos requeridos pela atividade pecuária são provenientes de São Paulo, Mato Grosso e Manaus. O principal mercado da produção de carne do Acre é São Paulo.

Um problema que ocorre anualmente no estado e que envolve diretamente a pecuária acreana é o problema das queimadas (uma vez que é apontada como a principal responsável do problema). Valentim e Gomes (2006) procuram indicar que, no Acre a prática mais comum é a agricultura de derruba e queima, em até três hectares por ano, para a produção de alimentos e, posteriormente são destinadas à formação de pastagens (prática esta que permanece até os dias atuais). Nesse sentido, deduzem que o baixo nível tecnológico e o manejo inadequado, com altas taxas de lotação são os principais causadores da degradação das pastagens nessas propriedades, e isto torna o controle ou redução dos desmatamentos, nestas milhares de pequenas propriedades uma tarefa muito difícil de produzir resultados positivos a curto prazo. Esta questão é levantada por estes autores, por serem defensores ativos de uma política ativa de recuperação de pastagens degradadas, de certa forma, como representantes da Embrapa, buscam demarcar posição nesta matéria.

Outro aspecto que caracteriza a pecuária acreana na última década, diz respeito ao crescimento das pastagens e do rebanho bovino em áreas de conservação (reservas extrativistas, áreas indígenas e projetos de assentamento extrativista), criando embaraços para o governo, à medida que existem limites quantitativos legais para criação de gado bovino dentro destas áreas. Com a reportagem “Reservas extrativistas sucumbem à força da pecuária na Amazônia” (Valor Econômico, 09-07-2008), a jornalista Bettina Barros mostrou que um dos principais símbolos do desenvolvimento sustentável da Amazônia Ocidental, personificado na luta de Chico Mendes, não estava conseguindo manter-se alheia ao avanço da pecuária.

É o desdobramento irônico – e perverso – do conceito que tenta viabilizar economicamente as populações tradicionais da Amazônia, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais. Mas a falta de alternativas motivou o processo conhecido como ‘pecuarização’ das reservas.

Algumas hipóteses estão sendo levantadas como explicação deste problema. Valentim e Gomes (2006) entendem que se tratar de uma deficiência no sistema de monitoramento do uso da terra e de uma fragilidade dos instrumentos legais existentes no Estado para o trato dessas questões, uma vez que estes não estão conseguindo conter o avanço acelerado da pecuária e do desmatamento nessas áreas. Na visão desses autores, há um conflito crescente entre a destinação destas áreas para fins de conservação e o desejo das populações de desenvolverem uma pecuária bovina sustentável, que incorpora pouca tecnologia e tem enorme dependência dos nutrientes

resultantes do desmatamento e queimada da floresta. Já o pesquisador do Imazon, Paulo Amaral, indica uma explicação estritamente econômica: “O boi virou uma alternativa de renda porque tem bom preço e liquidez. É a poupança para os momentos de dificuldade dessas populações, não dá para competir com os preços em queda da borracha e da castanha” (In: Jornal Valor Econômico, 09-07-2008).

### **3.3.2 Principais ações e programas do governo da FPA para o desenvolvimento da pecuária**

Com a entrada da Frente Popular no Acre, diversas ações passaram a ser implementadas no setor rural acreano, no sentido de efetuar a reestruturação e recuperação das instituições públicas de fomento, de atender às demandas de assistência técnica e extensão rural. Ao mesmo tempo, o Governo do Estado passou a elaborar e desenvolver políticas voltadas para a promoção de sistemas de produção agropecuários e agroflorestais sustentáveis buscando proporcionar a recuperação das áreas degradadas e aumento da produtividade nas áreas já desmatadas e promover a preservação e uso sustentável dos recursos florestais.

Com base em estudos acadêmicos, matérias públicas em Jornais e em Revistas locais, bem como em material produzido pelos órgãos governamentais do Acre (como relatórios, Mensagens de Governo, estudos avaliativos, etc.) e, com base em entrevistas realizadas em Rio Branco com representantes de órgãos públicos envolvidos com a política do governo federal e estadual de incentivo a pecuária no país, e especificamente daqueles órgãos responsáveis pela consecução da política de desenvolvimento do Acre no período em análise (1999-2010), busca-se apresentar um quadro geral das principais ações e programas desenvolvidos pelo governo da FPA com vistas a incentivar a pecuária acreana ao longo do período considerado para análise.

É importante reafirmar que (conforme visto na seção 2.4) ao mesmo tempo em que o governo da FPA do Acre afirma no seu primeiro Plano de Governo (1999-2002) ser a exploração florestal o eixo do desenvolvimento econômico do Acre, também afirma sua preocupação com a agricultura e a pecuária acreana. Conforme declarou Sebastião Machado, então Secretário Executivo de Assistência Técnica e Garantia da Produção no primeiro governo da FPA, em entrevista concedida a Sant’Ana Júnior (2004) referindo-se às ações já desenvolvidas pelo governo da FPA naquele período (1999-2002) em prol da pecuária acreana, disse o Secretário: “Novas tecnologias adequadas ao solo e ao clima locais estão sendo pesquisadas e aplicadas à pecuária, na

perspectiva de ampliar a produção, sem aumentar a área de desmatamento” (p.299). Salientou também a percepção governamental da necessidade de se intensificar o uso do solo, como forma de aumentar o plantel do Estado sem derrubar mais floresta, empregando tecnologias adequadas. Segundo o mesmo, “o Governo tem oferecido idéias para o aproveitamento econômico das reservas florestais das fazendas pecuaristas, com exploração sustentável” (idem). Explica que, com isso o governo estadual pretendia provar aos pecuaristas de que estes poderiam ganhar muito mais mudando suas práticas predatórias.

### **3.3.2.1 Programa de Prevenção de Controle do Desmatamento do Acre e seu apoio à pecuária sustentável**

Em termos de Programas ou políticas desenvolvidas no Acre em prol do desenvolvimento da pecuária no Estado do Acre, destaca-se o Programa de Prevenção de Controle do Desmatamento instituído pelo governo estadual em 2009 (PPCD do Acre). Esse Programa foi instituído em 2004 pelo governo da FPA e constitui um desdobramento do Programa federal de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia para todos os Estados da Amazônia Legal. Conforme informações na página do MMA, o PPCD do Acre foi elaborado em parceria com a equipe do Ministério.<sup>72</sup>

A parceria se formaliza no âmbito de um Protocolo de Intenções pactuado com o objetivo de eliminar o desmatamento ilegal e reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> e GEEs; envolver o Estado do Acre em mecanismos de cooperação internacional da ONU sobre mudanças climáticas e conservação da biodiversidade; aumentar a competitividade de produtos sustentáveis do setor agropecuário e florestal estadual em mercados nacionais e internacionais; gerar emprego e renda e fortalecer a equidade social, associados à conservação das florestas e à melhor utilização de áreas já desmatadas, entre outros (In: site do MMA).

A implementação do PPCD do Acre incentivou a realização das seguintes ações e projetos em prol do desenvolvimento da pecuária acreana, a saber:

- Projeto e modernização da produção agroindustrial e das cadeias produtivas, que visa fomentar a produção agroindustrial a partir da modernização dos empreendimentos agropecuários relacionados à pecuária leiteira (além da piscicultura e da criação de galinha caipira) através da difusão e melhoramento genético; esse projeto tem como uma das ações transversais o fomento à criação de animais de pequeno porte, cuja meta é o incremento da produtividade, além da diversificação da produção.

---

<sup>72</sup> “Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento – Acre”, disponível em: [www.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/item/619-acre](http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/item/619-acre)

- Ações governamentais no sentido de consolidar as áreas já desmatadas com inserção de práticas mais sustentáveis, que incluem a recuperação de áreas (com uso de roçados sustentáveis, sistemas agroflorestais, sistemas silvipastoris e uma pecuária sustentável), apoiar a elaboração de estudos de zoneamento de oportunidades de mercado versus aptidão natural versus potencialidade social para fomento à produção florestal, agropecuária e agroflorestal no eixo da BR-364 Sena Madureira/Cruzeiro do Sul (no âmbito do subprojeto Ciência, Tecnologia e Inovação como Fatores do Desenvolvimento Sustentável); e promover a elevação da produção e dos índices de produtividade nas atividades agropecuárias.

Como se vê, as ações e projetos previsto neste programa, incorporavam de forma explícita a idéia de proteção da floresta, recuperação de áreas degradadas através da implementação de práticas sustentáveis (roçados sustentáveis, etc.) e aproveitamento da aptidão natural do estado para a atividade pecuária. O que se pode constatar é que, ao menos em nível de discurso, essa política busca defender a noção de florestania, tem relação direta com o princípio do desenvolvimento sustentável e do neoextrativismo. Ou seja, subsidiam o argumento da FPA de que é possível se verificar uma sintonia entre desenvolvimento de uma economia de base florestal sustentável e uma pecuária sustentável (que não entra em conflito com a natureza, não é responsável por queimadas, dentre outras vantagens). Constata-se também que os índices de desmatamento no Acre são dados evidentes para se discutir a eficácia e os limites dessa política no Acre.

### **3.3.2.2 Programa Estadual “Acre Livre de Aftosa”**

O Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa foi instituído pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) em 1992 e, conforme destacado no cap. 2 (seção 2.2.2) sua execução em nível nacional se dá mediante responsabilidades compartilhadas, entre Governo Federal (Departamento de Saúde Animal-DSA/Secretaria de Defesa Animal - SDA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA e Superintendências Federais de Agricultura - SFAs), estadual (através de suas secretarias estaduais de agricultura e instituições vinculadas) e setor privado. Com efeito, sua operacionalização no estado do Acre foi realizada através do Programa estadual “Acre livre de aftosa”.

À semelhança do Programa Nacional, esse programa tem sua aplicação no Acre com o objetivo de sensibilizar os criadores e novas gerações da sociedade acreana

ligadas a essa atividade no sentido de adotarem técnicas de manejo de sanidade animal. De forma específica, visa dar orientação aos criadores de gado a adotarem procedimentos sanitário com vistas a alcançar melhoria do índice vacinal do rebanho, por meio da classificação do nível de risco da febre aftosa, captação dos técnicos dos órgãos executores de sanidade animal do Estado do Acre e também dos municípios em educação sanitária e comunicação dos aspectos socioeconômicos da doença.

A implementação do Programa Acre livre de aftosa vem se realizando com o apoio institucional de órgãos federais e estaduais tais como a Superintendência Federal da Agricultura (SFA), Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária (SEAP) e o Instituto de Defesa Animal e Florestal (IDAF). Conta também com o apoio de gestores municipais, entidades públicas e privadas, bem como da ajuda financeira do Fundo para a Convergência em Estrutura do Mercosul (FOCEM) para a aquisição de equipamentos (computadores) e camionetes para auxiliar na campanha de vacinação nos municípios do Acre (ACRE, 2006).

Desde 1999, as atividades de controle da referida zoonose no Acre estavam sendo administradas pela SEAP, a partir de 2003, foi criado o IDAF no Acre, que passou a gerir o Programa. Após dois anos desta mudança, deu-se o reconhecimento do Acre como Zona Livre de febre aftosa com vacinação, juntamente com dois municípios do estado do Amazonas (informações contidas no Portal do MAPA)<sup>73</sup>.

Conforme declarações do então Presidente do IDAF, Luiz Augusto do Vale, disponíveis na página eletrônica do Jornal O Rio Branco<sup>74</sup> (em 09 de junho de 2011), o Programa Estadual de Erradicação da Febre Aftosa começou em 1999 na gestão do governador Jorge Viana e sua aplicação representou o atendimento de uma reivindicação da classe dos pecuaristas. Salientou que até aquele ano, o estado do Acre era classificado como “Zona de Risco Desconhecido”, o que, segundo o mesmo, isso é muito pior do que as outras classificações de segurança. E conta que foi graças a um amplo esforço que, em 2005, o Acre conseguiu obter o reconhecimento do Ministério da Agricultura e da Organização Mundial de Saúde Animal do Acre como “Zona Livre de Febre Aftosa”. Salienta que 85% das propriedades rurais do estado do Acre com criação

---

<sup>73</sup> Disponível em: <[http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/Aniamal/programa](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Aniamal/programa)>. Acesso em: 20 de novembro de 2011.

<sup>74</sup> Disponível em: <<http://www.oriobranco.net/acre/14205-acre-esta-livre-da-febre-aftosa-diz-governo-.html>>. Acesso em 12 de novembro de 2011.

bovina possuem no máximo 100 cabeças de gado. Para o mesmo, “isso valoriza o pequeno produtor e melhora a concorrência no mercado, já que 70% da carne bovina processada no Acre é para consumo externo, ficando apenas 30% para consumo interno”.

Por fim, explica o então Presidente do IDAF no Acre, ter o Acre fora da Zona Livre de Aftosa causaria inúmeros problemas à exportação, visto que o mercado interno não tem capacidade de absorver toda a produção pecuária do estado. E destaca a importância do Acre ser considerado Zona Livre de Febre Aftosa : “O rebanho bovino acreano é em sua maioria de gado de corte da raça Nelore, a preferida dos criadores. Embora seja fundamental para garantir exportação de carne bovina, o status de Zona Livre serve para garantir que a população está consumindo carne de boa qualidade” (idem).

Em nível nacional, o fato do estado do Acre ter se tornado um estado livre de aftosa representou uma cobertura do Programa de 51,22% do território nacional. Mas, conforme informações do referido portal, devido à situação de isolamento de alguns municípios do Acre, nem todo o rebanho foi vacinado, sendo registrado um percentual de vacinação de 96% no ano de 2010.

Tabela 12: População bovina vacinada no Programa Estadual de Erradicação da Febre Aftosa – 2002 a 2010

Ano	2002	2003	2004	2005	2006
Quant.	1.523.544	1.588.688	1.876.778	2.177.691	2227554
Ano	2007	2008	2009	2010	
Quant.	2.403.561	2.424.406	2.448.143	2.464.071	

Fonte: Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Acre – Idaf.<sup>75</sup>

Os dados informados pelo Idaf, na tabela 12 acima, mostram que o programa teve crescimento de mais de 60%, de 2002 a 2010, na quantidade de bovinos vacinados. Apesar de representar um crescimento menor do que o aumento do rebanho, que foi de cerca de 80% (conforme subseção 3.3.1), demonstra que o programa conseguiu manter um crescimento constante ao longo do tempo, expressando a boa avaliação que recebe tanto pelo governo quanto pelos próprios pecuaristas.

Dois comentários são necessários em relação a este programa de erradicação da febre aftosa. Primeiro, o fato de que quando o governo da FPA assumiu, deparou-se de

<sup>75</sup> Dados informados pelo Diretor do setor de vacinação do Idaf, por e-mail em julho de 2012.

imediato com o problema do estado não poder exportar carne bovina, devido ao nível de incidência da febre aftosa. Este fato levou o governo, nos primeiros meses, a realizar uma ampla campanha publicitária em favor do programa que viria transformar o estado em área livre da febre aftosa, o que foi conseguido no primeiro ano do segundo governo da FPA (2003). Segundo, tendo em conta os objetivos do programa, pode-se considerar que esta política é uma das mais vitoriosas do governo, seja por ter alcançado a finalidade, seja por ter mantido o estado, nos anos subsequentes, na situação de livre de aftosa.

### **3.3.2.3 Política Estadual de apoio à pecuária leiteira**

Conforme afirmam Valentim e Gomes (2006), analisando a produção agropecuária e o potencial do Acre nesse setor, o crescimento acentuado do número de vacas ordenhadas e da produção de leite a partir de 1998 coincide com a entrada no governo do Acre da FPA, quando então esse governo passa a estabelecer diversas políticas de apoio à pecuária bovina, com ênfase para a pecuária de leite. Para os mesmos, essas políticas seriam:

1 - A criação do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Acre – Idaf, cuja instituição tem como função primordial coordenar e fiscalizar a vacinação, mesmo que ela seja realizada pelo próprio produtor, para manter o Acre como Zona Livre de Aftosa. Nesse sentido em sido importante a atuação do Idaf para a realização do Cadastro das Propriedades e das Campanhas Semestrais de Vacinação Contra a Febre Aftosa no Acre, tendo em vista que o Amazonas possui Risco Alto e a Bolívia, o Risco Não Satisfatório.

2- Programa de Conversão dos Sistemas de Produção Extensivos em Sistemas Sustentáveis de Pecuária Bovina de Leite, para os Produtores Familiares do Acre: o qual é fruto de uma parceria entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, a Secretaria de Agropecuária do Estado do Acre (SEAP) e a Embrapa Acre o Programa de Conversão dos Sistemas de Produção extensivos em sistema sustentáveis de pecuária bovina permitiu a capacitação de mais de mil e quinhentos produtores e, implantou em diversos municípios do estado do Acre, propriedades demonstrativas com tecnologias que foram desenvolvidas pela Embrapa tais como: pastagens consorciadas de gramíneas e leguminosas; cercas eletrificadas com energia solar; manejo rotacionado do rebanho; arborização de pastagens; e inseminação artificial para melhoramento genético do rebanho). A implantação dessas propriedades demonstrativas

permitiu demonstrar os benefícios econômicos, sociais e ambientais da recuperação de áreas degradadas, arborização de pastagens e intensificação dos sistemas de produção de pecuária bovina.

3- Programa Pecuária sem Fogo, o qual surgiu de uma parceria entre a Embrapa Acre, a ONG Patcha Mama Amazônia, juntamente com as prefeituras de 11 municípios e comunidades de produtores rurais do estado do Acre. No âmbito desse programa foram capacitados produtores e estabelecidas propriedades demonstrativas com diversas tecnologias alternativas ao uso do fogo, tais como:

pastagens consorciadas com as leguminosas puerária e amendoim forrageiro; uso de energia solar e cercas eletrificadas no manejo rotacionado das pastagens e do rebanho; inseminação artificial para o melhoramento genético do rebanho; manejo nutricional e sanitário do rebanho; utilização de cana-de-açúcar e capineiras na suplementação animal (VALENTIM e GOMES, 2006, p.30).

Os mesmos autores deduzem que estas políticas impactaram positivamente na produtividade leiteira do Acre. Segundos eles, a produtividade de leite no Acre passou de 534 l/vaca/ano para 708 l/vaca/ano, com crescimento de 33%, respectivamente (p.36). Valentim e Gomes (2006), como servidores e dirigentes da Embrapa-Acre, enfatizam que desde a década de 1970, esta Instituição vem criando, adaptando e transferindo tecnologias no sentido de contribuir no processo de conversão dos sistemas de produção tradicionais em sistemas pecuários sustentáveis, em consonância com a política do governo federal e do governo estadual. Para eles, estas ações da Embrapa, com a finalidade de incorporar novas tecnologias, vêm apresentando resultado muito positivo. A prova disso, conforme a sequência do raciocínio, está no fato de que entre 1990 e 2004 o rebanho bovino do Acre cresceu 416%, enquanto a área desmatada aumentou 147%; este mesmo entendimento é seguido por Sá et al. (2010). Ainda segundo Valentim e Gomes (2006) esse resultado foi obtido graças à adoção de tecnologias que contribuíram para o prolongamento da vida produtiva média das pastagens, que passou de 3-5 anos para 10-20 anos. Além disso, contribuíram também para elevar a capacidade de suporte das pastagens, em termos médios (passando de 1,1 cabeças/ha, em 1970, para 1,54 cabeças/ha, em 2004). Com estas informações, os autores fazem uma inferência não tão simples de se comprovar: “Este aumento de 38% na taxa de lotação das pastagens permitiu evitar o desmatamento de 630.000 ha de florestas, para a implantação de pastagens no Acre entre 1970 e 2004.” (VALENTIM e GOMES, 2006, p.46).

### 3.3.2.4 Outras ações do governo estadual para fortalecimento da pecuária no Acre

Afora o desenvolvimento de políticas públicas para o apoio da produção pecuária do Acre outras iniciativas do governo da FPA foram realizadas. No segundo mandato do Governo, foi investido uma soma aproximada de R\$1 milhão, em 2005, para a criação e instalação de uma indústria de nutrientes em Rio Branco para pecuária acreana denominada Indústria de Sal Mineral do Acre-Nutrisal. O investimento foi fruto de uma parceria entre o setor público e o setor privado, com o aporte de recursos do Banco da Amazônia S.A. e com a política de isenção fiscal promovida pelo governo estadual, no sentido de atrair investimentos empresariais. Segundo o então governador Jorge Viana, em matéria do jornalista Tião Maia (2005),<sup>76</sup> o principal propósito do investimento consistia em promover a melhoria da qualidade do rebanho bovino do Acre.

O argumento defendido para a criação deste empreendimento se baseia na necessidade de garantir que o Acre continue se utilizando da condição simbólica de produtor de “boi verde”, uma vez que praticamente todo o rebanho é criado livremente no pasto. Como salienta o pecuarista Valmir Ribeiro, proprietário de uma das fazendas modelo do estado, é preciso acrescentar à alimentação do plantel um nutriente mineral. Dessa forma, diz o mesmo: “os pastos e os nutrientes tornarão o nosso boi ainda mais interessante e a carne produzida aqui ainda mais saborosa.”

Segundo Santos et al (2007) a produção do chamado “boi ecológico” (ou “boi verde) constitui um aspecto importante para o desenvolvimento da pecuária no Estado do Acre, pois a carne desse boi, além de funcionar como apelo mercadológico para o mercado internacional, é conhecida nacionalmente como sendo de excelente qualidade. E o Acre, por sua localização geográfica, passa a ter dois potenciais clientes (Peru e Bolívia) dessa produção, uma vez que, atualmente, tais países importam cerca de 40% de sua carne da Argentina.

Dada o exposto acima, percebe-se que a despeito do governo ter enfatizado um plano de desenvolvimento baseada no conceito de desenvolvimento sustentável e no desenvolvimento de uma economia de base agroflorestal, uma política de pecuária foi se constituindo e autonomizando dentro das ações do governo, por meio de programas, como o programa Acre Livre de Aftosa, e ações em busca da modernização do processo

---

<sup>76</sup> Jornal Página 20, Disponível em <[www.pagina20.com.br](http://www.pagina20.com.br)>.

produtivo da pecuária, em parceria com a Embrapa. Nesse sentido, as tabelas anteriores mostram que o rebanho bovino acreano obteve crescimento superior a média regional e nacional, na última década. Verifica-se assim, que os conceitos de florestania, neoextrativismo e agroecologia não conseguiram se reverter em ações que as tornassem reconhecidas internamente com poder de sustentar uma orientação governamental capaz de atender de forma satisfatória os segmentos mais ligados às questões ambientais.

### **3.4 Políticas e ações da Frente Popular do Acre para o setor florestal**

A presente seção trata das políticas públicas para o setor florestal que o governo da FPA desenvolveu no período 1999-2010. Antes, porém, serão apresentados os principais traços do setor florestal acreano bem como o arcabouço legal e institucional que foi construído ao longo dos três mandatos consecutivos da FPA e usado como base para subsidiar as ações e programas estaduais que seriam desenvolvidos no setor florestal do Acre.

As políticas públicas elaboradas para o setor florestal buscavam redirecionar o modo de uso dos recursos naturais, considerando os princípios de sustentabilidade, florestania e neoextrativismo. Considerou-se programas que tinham o propósito de desenvolver práticas sustentáveis de exploração da floresta, tais como o manejo comunitário da madeira, o manejo empresarial, a formação de roçados sustentáveis, os sistemas agroflorestais, dentre outros.

#### **3.4.1 Características do Setor florestal acreano**

Dentre os estados da Amazônia, o Acre é o que detém o maior percentual de cobertura florestal, 88%, o que equivale a 14,5 milhões de hectares. Essa cobertura varia entre as regionais do estado em função basicamente das ações antrópicas. Assim, 5,1 milhões de hectares de floresta estão localizados na Regional Tarauacá/Envira; 3,9 milhões na Regional do Purus; 3,0 milhões de ha na Regional Juruá; 1,2 milhões na Regional do Baixo Acre; e, 1,1 milhão de hectares está localizado na Regional do Alto Acre.<sup>77</sup>

Dessa área total de 14, 5 milhões de hectares, quase 10 milhões de hectares constitui-se de florestas acessíveis à produção florestal, detendo os maiores percentuais as regionais do Purus (97%), Tarauacá/Envira (96%) e Juruá (94%). A regional Baixo Acre é a que detém o menor percentual de floresta acessível à produção (54%).

---

<sup>77</sup> A presente caracterização do setor florestal acreano foi elaborada tendo como base as informações contidas no estudo de Zoneamento Ecológico Econômico. *Documento Síntese*. 2<sup>a</sup>. Edição. 2010. 360 pp.

Tabela 13 – Cobertura vegetal e floresta acessível na área de abrangência do estado do Acre

Regional/Município	Área Total (ha)	Área Florestal (ha)	Área Protegida (ha)	Floresta Disponível (ha)	% Floresta
Alto Acre	1.589.690	1.221.766	472.235	749.531	77
Baixo Acre	2.225.378	1.202.234	-	1.202.234	54
Purus	4.050.731	3.915.791	958.462	2.957.329	97
Tarauacá/Envira	5.352.341	5.158.971	2.098.591	3.060.379	96
Juruá	3.203.995	3.005.968	1.071.456	1.934.513	94
Total	16.422.135	14.504.730	4.600.744	9.903.986	88

Fonte: ZEE (2010)

Conforme a tabela 13, da área total do estado com cobertura florestal (14.504,7 milhões de ha), aproximadamente 31% da área do Estado do Acre se compõem de áreas naturais protegidas, o que equivale a 4.600 milhões ha. Estas são divididas em unidades de conservação e terras indígenas. As unidades de conservação são constituídas de unidades de conservação integral e unidades de conservação de uso sustentável (ACRE EM NÚMEROS, 2011).

Atualmente, existem no Acre dezesseis unidades de conservação sustentável, sendo:

- quatro Áreas de Proteção Ambiental (Área de Proteção Ambiental Igarapé São Francisco; Área de Proteção Ambiental Lago do Amapá; Área de Proteção Ambiental Raimundo Irineu Serra; Área Seringal Nova Esperança);
- quatro Florestas Estaduais ( Floresta Estadual do Antimary; Floresta Estadual Mogno; Floresta Estadual Rio Gregório; Floresta Estadual Rio Liberdade);
- três Florestas Nacionais ( Floresta Nacional São Francisco; Floresta Nacional Macauã; Floresta Nacional Santa Rosa do Purus);
- e cinco Reservas Extrativistas, assim denominadas: Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade; Reserva Extrativista Alto Juruá; Reserva Extrativista Alto Tarauacá; Reserva Extrativista Cazumbá – Iracema; Reserva Extrativista Chico Mendes. (ACRE EM NÚMEROS , 2011).

Conforme relatório produzido pela Secretaria de Planejamento e conjunto com o Imac (ACRE, 2012), o Acre detém aproximadamente seis milhões de hectares de florestas nativas potencialmente aptas para suprimento industrial, dos quais, mais de 960 mil já contam com planos de manejo, em áreas públicas, privadas e comunitárias. Considerando esse potencial, o governo estadual em parceria com o governo federal, vem buscando atender a demanda de matéria-prima (madeira) das indústrias e, assim, incorporar novos modelos de desenvolvimento social.

De acordo com o ZEE (2010), a região do Vale do Acre é responsável por 66% de toda a produção madeireira do estado e por 87% de todo volume autorizado para extração segundo os planos de manejo. Destaca-se que atualmente a indústria de base florestal acreana conta com as seguintes fontes de matérias-primas: Planos de Manejo Florestais Sustentáveis Empresariais; Planos de Manejo Florestais Sustentáveis Comunitários; Florestas Públicas Estaduais e Federais; áreas de desmatamento autorizadas pelo Ibama/Imac.

Os Planos de Manejo florestais Empresariais e Comunitários tem sua execução baseada nas diretrizes estabelecidas pelo Ministério do Meio Ambiente (Instrução Normativa nº 3 e 4), sendo que os primeiros são aplicados em áreas de manejo empresariais e os do tipo Comunitários são implementados em áreas onde são desenvolvidos projetos de assentamento de reforma agrária.

No tocante às Florestas Públicas Estaduais e Federais, estas são constituídas de unidades de conservação de uso sustentável e dentre seus objetivos está o da produção de madeira mediante prática do manejo florestal sustentável. Objetivo este que também se insere nos objetivos das florestas nacionais, florestas estaduais, reservas extrativistas e reservas de rendimento sustentável.

De 1998 a 2009 foi manejada uma área total de 167.799,06 hectares de florestas públicas no Acre. A regional Baixo Acre foi a que mais explorou a cobertura florestal nesse período, totalizando 101.916,58 hectares, enquanto que a regional Juruá explorou apenas um total de 3.036 hectares de florestas nesse mesmo período (ZEE,2010)

De toda área manejada em 2009, informa o ZEE (2010), 77,47% foi resultado da aplicação de planos de manejo florestal empresarial, 15,10% foi oriundo de planos de Manejo florestal de Comunitários e apenas 7,4% de manejo de Florestas Públicas. Em outras palavras, “a maior parte do volume de madeira colhido em 2009 originou-se de áreas de manejo empresarial” (p.203). Nota-se que a participação do volume de madeira proveniente de áreas de manejo comunitário e florestas públicas ainda é muito pequena. As Regionais do Baixo Acre e Purus foram as que concentraram o maior percentual de áreas manejadas em 2009 (44,6% e 26%, respectivamente).

Considerando a produção de manejo de forma geral, do total de madeira produzida no estado, em 2004, aproximadamente 47% dessa produção era oriunda de manejo. Em 2009, esse percentual chegou a representar 95% da fonte de madeira do

estado. Com relação às espécies florestais madeireiras comercializadas, pode-se destacar as principais espécies distribuídos em alguns grupos por tipo de uso:

- Serrado para Beneficiamento (Angelim da Mata, Cumaru, Jatobá, Massaranduba, Marfim, Muiracatiara, Roxinho, Sucupira, Tamarindo, Angelim, Cedrinho, Itauba, Ipê, Balsamo. São utilizadas para fabricação de pisos, decks e móveis. Essas espécies representam em média 30% do potencial de produção do setor florestal acreano;
- Serrado Corrente: Amarelão, Angico, Breu Vermelho, catuaba, Copaíba, Garapeira, Guariuba, Mata-Matá, Mulateiro, Piqui. Estas madeiras são utilizadas principalmente para produtos menos nobres como tábuas, vigas, pranchões, pontaletes, etc. As espécies com potencial para produção de serrado corrente representam 29%;
- Lâmina Faqueada: Cedro, Cerejeira e Mogno; ressalta-se que apenas 6% das espécies possuem potencial para a produção de Lâmina Faqueada;
- Lâminada Torneada: Assacu, Bandarra, Breu, Caucho, Faveiras, Manitê, Samaúma, Ucuba. Aproximadamente 34% das espécies possuem potencial para a produção de Lâmina Torneada.

Em termos de volume médio de produção por Tipos de Uso autorizado para exploração na área de abrangência do estado do Acre, destacam-se o Lâmina Torneada, com um volume de 5,184 m<sup>3</sup> por ha (representando 34% da área de abrangência do estado), e o Serrado para Beneficiamento, com o volume de 4,672m<sup>3</sup> por ha, correspondendo a 30% da área de abrangência do estado (ZEE, 2010).

Em termos de área com potencial de suprimento de matéria-prima no estado, o estudo do ZEE aponta a existência de 8, 2 milhões de hectares. Desse total, 4,2 milhões estão associados ao manejo comunitário, 1 milhão está ligado à Florestas Públicas e 3 milhões ao Manejo Empresarial. Esta última é constituída de áreas tituladas e demais áreas que não estão vinculadas às Florestas Públicas, nem às Unidades de Conservação de Uso Direto e nem às terras indígenas.

Mas, além do considerável potencial madeireiro, a floresta acreana possui uma variedade de produtos florestais não madeireiros (PFNMs) cuja demanda se constitui da grande indústria cosmética, alimentícia e farmacêutica. Entre os inúmeros produtos não-madeireiros, os mais utilizados, exceto a borracha e a castanha, são: açaí, copaíba, unha-de-gato, andiroba, buriti, jarina, murmurú e outros. Esses produtos possibilitam uma renda complementar aos produtores florestais (FUNDO AMAZÔNIA, 2009).

### 3.4.1.1 O Arcabouço institucional

Para a consecução da política de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre, o Governo da Frente Popular atuou no sentido de resgatar e fazer cumprir diversos instrumentos legais já existentes no Estado, tais como a Lei Nº. 1022 de 21 de Janeiro de 1992: que Instituiu o Sistema Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia e o Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia - CEMACT; a Lei Nº. 1117 de 26/01/1994, que instituiu a Política Ambiental Estadual e deu outras providências; a Lei Nº. 1235 de 09/07/1997, Lei da Biodiversidade que regulamentou os instrumentos de controle de acesso aos recursos genéticos do Estado e estabeleceu outras providências. Também criou novos instrumentos legais com o propósito de apoiar e incentivar investimentos empresariais no setor florestal, com bases sustentáveis, a saber:

- i) Lei Nº. 1277 de 03/01/1999 e suas modificações, conhecida como “Lei Chico Mendes”, estabeleceu o pagamento por serviços ambientais aos extrativistas por meio de subsídio no valor da borracha e produtos florestais extrativistas;
- ii) Lei Nº. 1426 de 27/12/2001 que dispõe sobre a preservação e conservação das florestas do Estado, institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas, cria o Conselho Florestal Estadual (CFE) e o Fundo Estadual de Florestas e dá outras providências;
- iii) Lei Nº. 1904 de 05/06/2007, que institui o Zoneamento Ecológico - Econômico;
- iv) Lei Nº. 2025 de 20/10/2008 que cria o Programa de Certificação das Unidades Produtivas Familiares (FUNDO AMAZÔNIA, 2009);
- v) Lei Nº 2.308 de 22 de outubro de 2010 que cria o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais – SISA, o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais – ISA Carbono e demais Programas de Serviços Ambientais e Produtos Ecossistêmicos do Acre.

A Resolução CONAMA nº 378 determinou que cabe ao Ibama o licenciamento dos planos que correspondam a área superior a cinqüenta mil hectares e à entidade estadual de meio ambiente (o IMAC) o licenciamento dos planos em áreas menores que cinqüenta mil hectares. A Resolução Conjunta CEMACT/CFE nº 003 instituída em 2008 passou a disciplinar o licenciamento, a execução e a fiscalização dos planos de

manejo florestal sustentável, definindo as licenças e autorizações a serem expedidas pelo IMAC e os demais procedimentos técnicos e administrativos (ACRE, 2012).

Conforme destacado no Plano Plurianual do Estado do Acre, 2008-2011, de todos os setores atendidos na economia acreana pelo Governo da Frente Popular, o setor florestal foi o setor que teve melhor desempenho no período 1999-2010, uma vez que teve um aumento no seu valor bruto de produção em 117%, elevando sua participação no PIB do Estado de 7,4% (1998) para 18,0% (2006). (ACRE EM NÚMEROS, 2011).

Ainda com base em informações do governo da Frente Popular, a produção florestal do Acre, madeireira e não madeireira encontra-se em processo de verticalização e que nos últimos cinco anos vem apresentando um crescimento médio de 13% passando a ser considerada a atividade econômica mais importante do Estado, haja vista ser responsável por 16,8% do Valor Bruto da Produção, enquanto que a agropecuária participa em 4,8%. (FUNDO AMAZÔNIA, 2009).

Deve-se notar que as exportações do Estado do Acre registraram um acentuado aumento nos últimos 5 anos, com variação média anual de 86,5 %; também, que o setor florestal madeireiro estadual vem contribuindo com cerca de 50 % do total das exportações acreanas. Adicionalmente, percebe-se um crescimento da indústria madeireira acreana utilizando matéria-prima de áreas manejadas, entre 12 % e 16 % anuais. E, conforme ressaltado no referido texto governamental, a referência tecnológica do setor florestal acreano está se consolidando por meio da implantação do Complexo Industrial Florestal de Xapuri, financiado pelo BNDES (Fase II), que produz pisos destinados às exportações, com capacidade instalada para 68.000 m<sup>3</sup> de madeira/ano. (FUNDO AMAZÔNIA, 2009).

### **3.4.2 Principais políticas estaduais**

Antes de iniciarmos a discussão dessas políticas é importante ressaltar que o processo de elaboração dessas políticas se deu a partir não só da consideração de uma visão de manejo integrado da floresta, mas também de uma base de conhecimentos já estruturada sobre o território (conhecimento esse que é fruto de projetos financiados pelo BID e BIRD) o que possibilitou a definição de estratégias em nível local, municipal, estadual e regional, buscando estabelecer sintonia com as políticas do governo federal.

### 3.4.2.1 Política Estadual de Gestão de Florestas Públicas

A Lei de Gestão de Florestas Públicas foi instituída pela Lei 11.284/2006. Para o Governo da FPA representou uma importante conquista na medida em que sua bandeira de luta foi formulada com objetivo de promover o desenvolvimento econômico do Acre tendo como base no conceito de desenvolvimento sustentável, explorando racionalmente os recursos do setor florestal. Por esse motivo, logo nos primeiros anos da gestão da Frente Popular se buscou criar uma Lei que internalizasse os princípios de preservação e conservação das florestas, em nível estadual, conforme a Lei Federal. Assim, em 2001, foi aprovada a Lei estadual 1426 de 27/12/2001, denominada “Lei Florestal”.

No tocante à gestão de Florestas Públicas, o governo da Frente Popular manifestou em diversos documentos oficiais e em matérias divulgadas na mídia, nacional e local, que o Acre é pioneiro nessa prática de gestão de florestas públicas, tendo em conta o Manejo Florestal empresarial realizado na Floresta Estadual do Antimary em parceria com a ITTO e que esta era a única Floresta Pública certificada e em operação no país (essa discussão é realizada no cap. 4)

Nesse sentido, como uma das primeiras iniciativas governamentais com vistas à promoção do manejo florestal no Acre está a criação de um Escritório de Manejo no Acre, o qual tem atuado na regularização fundiária de posseiros, em áreas privadas de manejo, com 300 titulações em andamento. Essa ação governamental vem se dando graças à parceria MPE/Iteacre/Imac/SEF, por meio do Programa de Habilitação de Florestas, dentro do qual já foram elaborados 395 Planos de Manejo comunitários no Acre. (ACRE, 2011). No âmbito desse mesmo Programa, segundo informações do referido Fundo, também se deu a criação e regularização de novas Florestas Estaduais, Reservas Extrativistas, Áreas de Proteção Integral e de terras indígenas, totalizando mais de 1 milhão de hectares, de 2002 a 2010, além das áreas de reserva legal terem sido incorporadas no Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas (SEANP), correspondendo a 74 % do território acreano (FUNDO AMAZÔNIA, 2009).

Embora o referido relatório tenha incluído terras indígenas no rol de terras que foram regularizadas nos anos 2000, é importante esclarecer que há uma falha nesta informação, uma vez que em se tratando de regularização de terras indígenas o Acre é o estado brasileiro que apresenta a pior situação, pois há mais de uma década que não tem realizado nenhuma regularização de terras indígenas.

Conforme documentos oficiais do Governo estadual, as Florestas Estaduais são definidas como “uma área com cobertura floresta de espécies predominantemente nativas, de posse e domínio públicos, e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica” (ACRE, 2005, p. 1). Também explicita que essas florestas constituem Unidades de Conservação pertencentes à categoria definida como de Uso Sustentável, fundamentadas na conceituação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei 9.985, de 18.02.2000, regulamentada pelo Decreto nº 4.340 de 22.08.2002).

Dentre estes instrumentos legais, ganha importância no âmbito da política ambiental a Lei Florestal do estado do Acre (Lei 1.426/2001), por meio da qual foram criadas, além das florestas estaduais, três Áreas de Proteção Ambiental, três Reservas Extrativistas, uma Floresta Nacional, bem como foi criada uma Área de Relevante Interesse Ecológico<sup>78</sup> e um Parque Estadual.

Os objetivos desta Lei eram os seguintes: aumentar a produção do setor florestal e setor extrativista através do manejo florestal; ordenar o uso do recurso florestal; contribuir para a preservação da biodiversidade, dentre outros. Para o alcance desses objetivos a Lei estabeleceu que fossem observados os seguintes princípios: da utilização racional dos recursos florestais; da proteção do patrimônio natural e da biodiversidade; e do respeito às orientações do Zoneamento Ecológico-Econômico do estado. Além desses, a Lei Florestal determina a exigência de se seguir o princípio da participação da sociedade civil organizada nos processos que envolvam o uso do recurso florestal público e o da equidade no tocante aos usuários da floresta e na distribuição dos benefícios oriundos desta.

A tabela 14 ilustra o avanço verificado no setor florestal acreano em termos de criação de unidades de conservação a partir da entrada no governo da FPA (em 1999), como resultado, principalmente, da aplicação da Lei 1.426/2001 conforme informações oficiais contidas no relatório Acre em Número (2010).

---

<sup>78</sup> Conforme a Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), uma Área de Relevante Interesse Ecológico é: “uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza. E é constituída por terras públicas ou privadas.”

Tabela 14- Unidades de Conservação ambiental criadas no Acre antes e depois de 1999.

CATEGORIA	Área (ha)	% da área total do estado
<b>UNIDADES DE CONSERVAÇÃO CRIADAS ANTES DE 1999</b>		
Parque Nacional Serra do Divisor	784.079	4,77
Estação Ecológica Rio Acre	84.387	0,51
Reserva Extrativista Alto Juruá	538.492	3,28
Reserva Extrativista Chico Mendes	930.203	5,66
Floresta Nacional Macauã	177.047	1,08
Floresta Estadual do Antimary	45.639	0,28
Floresta Nacional São Francisco	19.139	0,12
Sub - total	2.578.986	15,70
<b>UNIDADES DE CONSERVAÇÃO CRIADAS PÓS 1999</b>		
Área de Proteção Ambiental Igarapé São Francisco	30.004	0,18
Área de Proteção Ambiental Lago do Amapá	5.224	0,03
Área de Proteção Ambiental Raimundo Irineu Serra	909	0,01
Área de Relevante Interesse Ecológico Seringal Nova Esperança	2.576	0,02
Reserva Extrativista Alto Tarauacá	151.199	0,92
Reserva Extrativista Cazumbá-Iracema	733.680	4,47
Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade 3	320.118	1,95
Floresta Nacional Santa Rosa do Purus	152.575	0,93
Floresta Estadual Mogno	143.897	0,88
Floresta Estadual Rio Liberdade	77.303	0,47
Floresta Estadual Rio Gregório	216.062	1,32
Parque Estadual Chandless	695.303	4,23
Subtotal	2.528.850	15,41
Total de Unidades de Conservação	5.107.836	31,10
III – Terras Indígenas	2.390.112	14,55
Total de Áreas Naturais Protegidas	7.497.948	45,65
Área Total do Estado	16.422.136	

Fonte: Acre (2010)

Conforme se observa na tabela 14, até a entrada da FPA, o Acre detinha apenas 15% de sua área total como área natural protegida. E que a partir de 1999 cresceu o número de unidades de conservação e esse percentual passou para 45%, evidenciando um resultado positivo da política ambiental do estado.<sup>79</sup>

Todavia, é importante registrar que, ao mesmo tempo em que se constata esse visível avanço do setor florestal no estado promovido pelas políticas da FPA, especialmente através do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), dados do INCRA referentes ao período 2003-2010 apontam para outro conjunto de mudanças no estado também influenciadas de certa maneira pelas políticas implementadas no estado pós 1999. Essas mudanças dizem respeito à ocorrência de um forte processo de reconcentração da propriedade das terras de domínio privado. Conforme informações de

<sup>79</sup> Ressalta-se que as informações referentes ao total de terras indígenas regularizadas no estado após 1999(item III –Terras Indígenas) contidas na referida tabela são questionadas por alguns representantes de órgãos públicos que tratam da questão fundiária indígena a exemplo do indigenista Lindomar Padilha do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), o qual discute a questão fundiária indígena em um artigo intitulado “Povos indígenas do Acre: mentiras históricas e história das mentiras” publicado no Dossiê Acre, documento especial para a Cúpula dos Povos – Rio de Janeiro, 2012.

Teixeira (2011) apud Dossiê Acre (2012), em apenas sete anos a grande propriedade existente no Acre teve um incremento de 100% na sua área total (visto que em 2003 detinha 2 milhões e oitocentos hectares, chegando em 2010 com 6,2 milhões de hectares. Enquanto isso, nesse mesmo período o número de pequenas propriedades e minifúndios teve um incremento de apenas 3 mil hectares, uma vez que passou de 1,1 milhões de hectares (em 2003) para apenas 1,4 milhões de hectares (em 2010).

Nesse sentido, considera-se pertinente a crítica contida no referido Dossiê que aponta essa reconfiguração territorial promovida ao longo da gestão do governo da FPA como preocupante do ponto de vista ambiental, uma vez que oculta a apropriação dos recursos naturais existentes nessas áreas que são destinadas à apropriação privada por meio da exploração madeireira, da biodiversidade e dos serviços ambientais, causando fortes pressões nas comunidades indígenas e camponesas que vivem nessas unidades de conservação.

### **3.4.2.2 O Programa de Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE) do Acre em 1999**

Logo no início da gestão da FPA, buscou-se concretizar a elaboração do ZEE (Zoneamento Econômico-Ecológico) do Acre, tal como estava previsto nos objetivos do Plano de Governo, em atenção ao Decreto Presidencial nº 99.540, que previa, desde 1990, que os trabalhos de ZEE fossem executados em cada Estado em nível mais detalhado, além de ter definido a Amazônia Legal como área prioritária para a realização do ZEE (SANT'ANA JÚNIOR, 2006).

O ZEE passou a ser divulgado como uma conquista das comunidades que vivem na Amazônia – índios, seringueiros e demais segmentos preocupados com a proteção da terra –, visto que há mais de uma década já vinham reivindicando política de racionalização das atividades de exploração dos recursos naturais. Nesse sentido, essa questão foi regulamentada a partir de 1999, quando ficou definido, pelo ZEE, as áreas em que deveriam ser exploradas cada atividade produtiva, em conformidade com um Mapa de Gestão Territorial do Estado do Acre, obtido a partir do cruzamento dos eixos Recursos Naturais, Socioeconomia e Cultural-Político do Acre (site da Biblioteca da Floresta)<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Disponível em <<http://www.bibliotecadafloresta.ac.gov.br/>>. Acesso em 12 de agosto de 2010.

Em termos legais, o ZEE do Acre foi instituído em 2007, por intermédio da Lei Estadual nº 1904. Em 28 de maio de 2008 foi aprovada sua recomendação pelo CONAMA ao Poder Executivo, através da Resolução Nº 007/2008, como referência metodológica para os demais Estados da Amazônia. E no âmbito do Poder Executivo Federal obteve sua aprovação através do Decreto Presidencial Nº 6.469 de 30/05/08.

A Lei Estadual do ZEE especificou que seu objetivo seria “orientar o planejamento, a gestão, as atividades e as decisões do poder público, do setor privado e da sociedade em geral relacionadas ao uso e ocupação do território, considerando as potencialidades e limitações do meio físico, biótico e socioeconômico, visando a implementação prática do desenvolvimento sustentável” (ACRE, 2007). Um dos instrumentos criados para dar condições de operacionalização ao ZEE foi o Indicador de Sustentabilidade dos Municípios do Acre (ISMA), conforme estabelecido na Lei Estadual, que indicou que a importância deste instrumento estaria no fato de poder efetuar o controle e monitoramento do ZEE e na possibilidade de fornecer informações no sentido de orientar políticas públicas de investimento para o desenvolvimento sustentável do Estado do Acre.

Em nível estadual, todo o trabalho de zoneamento foi coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico-Sustentável e teve como secretaria executiva, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (Sema). Os órgãos executores foram o Instituto de Meio Ambiente do Acre (Imac) e a Fundação de Tecnologia do Estado do Acre (Funtac). Também contou com a participação do Instituto de Terras do Acre – Iteracre e a Secretaria da Floresta (os quais juntamente com o IMAC atuaram como órgãos gestores da base de dados de georreferenciados), dentre outros.

O ZEE, além de ser considerado um importante instrumento de ordenamento territorial, também é apontado nos documentos oficiais do Governo como principal instrumento estratégico para a elaboração de políticas públicas voltados para o desenvolvimento regional sustentável do Estado do Acre, sendo assim utilizado como subsídio para análise de toda e qualquer política elaborada pelo Governo da FPA do Acre (SANT’ANA JUNIOR, 2004). Corroborando com esse pensamento, Valentim e Gomes (2006) acrescentam que a importância do ZEE está no fato de dar uma orientação quanto ao uso de áreas com florestas e áreas desmatadas, evitando que os produtores desmatem áreas com solos sem aptidão agropecuária.

Em termos de produtos resultantes do trabalho de zoneamento ecológico econômico do estado do Acre<sup>81</sup>, conforme informações do site oficial do governo do estado, no portal da Biblioteca da Floresta, o ZEE vem subsidiando a elaboração de vários Programas estratégicos para o desenvolvimento sustentável do estado, tais como: o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Acre, o Programa de Apoio às Populações Indígenas do Acre, o Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI/SPRN); o Programa Estadual de Reforma Agrária (INCRA e Governo do Estado). Além disso, subsidiou a implementação de políticas públicas voltadas para a prevenção e resolução de conflitos sócio-ambientais, bem como propiciou a regularização de algumas Terras Indígenas, a criação da Lei Estadual Florestal no. 1.426 de 27/12/2001, que institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas – SEANP, integrando o “Corredor Ecológico Oeste-Amazônico”; a criação da Unidade de Conservação de Proteção Integral Parque Estadual do Chandless; a criação das Reservas Extrativistas: Alto Tarauacá, Cazumbá-Iracema e Riozinho da Liberdade; a criação das Florestas Estaduais: Mogno, Rio Gregório e Rio Liberdade; a criação da Lei Estadual nº 500/2003, que estabelece a política de Recursos Hídricos, dentre outras políticas.

Silva (2009) lembra que a retomada de investimentos por parte do Estado brasileiro – especialmente através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) nos anos 2000 e sua interface com a Integração da Infraestrutura regional Sul Americana (IIRSA), acabaria ampliando as fontes de financiamento, principalmente no setor de infraestrutura, o que foi viabilizado, em parte, pela própria existência do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), visto que este auxilia no sentido de indicar garantias de que não ocorrerão danos ambientais na execução dos projetos de infraestrutura, à medida que o arcabouço do ordenamento territorial e das medidas de controle e gestão constituem fatores de sustentação da política de desenvolvimento sustentável do estado.

### **3.4.2.3 Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento do Estado do Acre (PPCD-AC)**

Nos anos dois mil, o problema do desmatamento na Amazônia ganhou amplitude e notoriedade na mídia nacional. Conforme informações divulgadas pelo INPE, entre agosto de 1999 e agosto de 2000, houve um aumento de 15%, o que representou um aumento de 19,8 mil quilômetros quadrados de área desmatada.

---

<sup>81</sup> Disponível em <<http://www.bibliotecadafloresta.ac.gov.br>>, acesso em 14 de julho de 2011.

Dentre os principais fatores que contribuem para a configuração desse cenário de degradação ambiental na Amazônia, destaca-se:

subsídios e incentivos fiscais voltados à atividade agropecuária; especulação imobiliária; assentamentos humanos realizados sem nenhum planejamento; falta de uma política agrícola voltada para os pequenos e médios produtores rurais; inexistência de assistência técnica adequada para atender a demanda da região; implantação e integração de eixos rodoviários; e rentabilidade de atividades econômicas, como a extração madeireira, a pecuária e, mais recentemente, a agroindústria (PPCD do Acre, 2009, p.5).

Ainda segundo o INPE, citado no PPCD do Acre, no ano 2000 o desmatamento da Amazônia já havia chegado a 13,9% e o Acre figurava dentre os estados que mais havia desmatado, naquele momento. Apesar desta constatação, o Acre ainda é a Unidade da Federação com maior cobertura florestal preservada da Amazônia atualmente. Dados de 2009 evidenciam que sua área desmatada do estado está em torno de 12%, estendido para o conjunto da Amazônia, representaria apenas 1,2% do desmatamento da região. Mesmo, assim, a questão da elevação do nível de desmatamento, nos anos 2000, passou a ser visto pelo próprio governo estadual como um problema que exigia urgentes medidas. A preocupação se justificava tanto pelos impactos negativos que este quadro causava perante a comunidade ambientalista nacional e internacional quanto pela necessidade de mostrar para os organismos financiadores dos projetos locais que se buscava tomar medidas efetivas para reduzir os níveis de desmatamentos. Outro aspecto era que apenas 69,5% das áreas desmatadas eram ocupadas por pastagens, segundo dados de 1999; este percentual para 81,2 %, em 2004, segundo o documento do PPCD do Acre, de 2009.

No caso do desmatamento no Acre, alguns aspectos da economia local estão associados ao avanço do desmatamento, especialmente nos três primeiros anos da referida década de 2000 (419 km<sup>2</sup>, em 2001, 883 km<sup>2</sup> em 2002 e 1.078 km<sup>2</sup>, em 2003, conforme dados do INPE). No mesmo documento, tentou explicar a lógica do desmatamento alegando que, se por um lado a produção agrícola do Acre é uma atividade limitada em termos agronômicos, de baixíssima produtividade, que possui sérias dificuldades de escoamento, custos elevados, que reúne um conjunto de fatores que a deixam impossibilitada de competir com outros Estados, por outro lado, a produção pecuária estadual é praticamente livre dessas limitações, com uma cadeia produtiva mais consolidada em comparação com as do extrativismo e a produção

agrícola local, o que justifica seu crescimento significativo nas últimas décadas ( de crescimento de 54,4 mil hectares no período 1989 a 2004), evidenciado na dinâmica da expansão da pecuária no Acre. O documento também sugere que outros fatores se adicionam na lógica da elevação do nível de desmatamento no Acre, como a falta de ordenamento territorial e de regularização fundiária das terras públicas<sup>82</sup>, os grandes investimentos em obras de infraestrutura de integração do Estado ao país, a produção familiar, uma vez que se baseia no corte e queima da floresta para culturas anuais, etc.

Assim, o governo da Frente Popular do Acre, considerando sua política de desenvolvimento pautada na valorização dos recursos naturais e no desenvolvimento de uma economia florestal, elaborou, já na metade do segundo mandado (2007-2012), um programa para controlar os desmatamentos e as queimadas nas florestas acreanas nos moldes do programa federal de combate ao desmatamento na Amazônia (PPCDAM), um programa denominado Plano Estadual de Prevenção e Controle dos desmatamentos no Acre - PPCD do Acre. Esse Plano tem como objetivo geral:

garantir reduções expressivas, consistentes e duradouras nas taxas de desmatamento do Estado do Acre, a partir do fortalecimento das capacidades do governo e sociedade para gestão ambiental e para consolidação de uma Economia Limpa, Justa e Competitiva com forte Base Florestal. (p.11)

Em consonância com os princípios de sustentabilidade e preservação da floresta, o citado Plano estadual apresenta os seguintes objetivos específicos: a busca da garantia de viabilidade econômica ao manejo sustentável de recursos florestais e a expansão das áreas sob manejo, de modo a suprir a demanda por produtos e sub-produtos florestais de forma sustentada; fomentar a modernização da produção agroindustrial; fomentar a formação de florestas de produção (como alternativa de investimento para os produtores rurais e como forma de garantir a sustentabilidade das áreas desflorestadas e o suprimento de matéria prima; recuperar e re-incorporar áreas alteradas, sub-utilizadas e/ou degradadas ao processo produtivo; implantar e consolidar o parque industrial do estado, com foco em indústrias de base florestal, assim como a infra-estrutura de produção associada ao setor agropecuário e extrativista. Além disso, busca implementar um programa de certificação de propriedades rurais sustentáveis, com foco nas unidades

---

<sup>82</sup> Problema este relacionado com o processo de ocupação do Acre ao Brasil e em virtude desses documentos de regularização fundiária terem sido expedidos por diferentes administrações nacionais e internacionais tais como o Governo do estado do Amazonas, as Repúblicas da Bolívia e do Perú e o ex-Estado independente do Acre.

produtivas familiares, viabilizar financiamento e incentivos econômicos ao projetos e empreendimentos sustentáveis nas áreas florestal (manejo e reflorestamento), agroflorestal, agroecológica, agropecuária, de recuperação de áreas degradadas e de pagamento por serviços ambientais. Por fim, objetiva consolidar e ampliar a Rede Estadual de Assistência Técnica e Extensão Agroflorestal e Indígena – Rede de ATER (PPCD do Acre, 2009). Esse programa visa compartilhar a gestão ambiental com as comunidades, para superar os diferentes fatores de desmatamento; “sua meta é a redução de 2006 a 2020 da taxa de desmatamento em 80% dos valores observados no período de 1996 a 2005” (ACRE, 20120, p.16). Em síntese, o PPCD do Acre tem como principais diretrizes:

Integração do PPCD Acre aos Planos Federais de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia – PPCDAM, Plano Amazônia Sustentável – PAS e Plano Nacional sobre Mudança do Clima e a Política de Valorização do Ativo Ambiental Florestal em nível Estadual; Consolidação e verticalização de instrumentos de ordenamento territorial, priorizando a regularização fundiária e a consolidação do Sistema de Áreas Naturais Protegidas – SEANP, de modo a se reduzir o livre acesso aos recursos naturais e seu uso predatório; Valorização e uso sustentável da floresta, como alicerce de um novo modelo de desenvolvimento, objetivando a qualidade de vida de populações locais com a redução de desigualdades sociais, a competitividade econômica e a sustentabilidade ambiental; Integração de instrumentos de monitoramento e controle com incentivos a práticas sustentáveis e medidas de ordenamento territorial e fundiário, sob uma ótica de gestão territorial integrada; Estímulo à participação ampla e ativa dos diferentes grupos da sociedade na gestão das políticas relacionadas à prevenção e controle do desmatamento, e à viabilização de alternativas sustentáveis, qualificando sua implantação, com transparência, controle social e apropriação política (BRASIL, 2009, p.20).

Além dessas diretrizes vale destacar que o programa visa promover uma articulação interinstitucional estabelecendo parcerias entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), organizações da sociedade civil e o setor privado como forma de estabelecer a gestão compartilhada, a remuneração por serviços ambientais para manutenção de reservas florestais e da qualidade dos recursos hídricos; a melhoria da utilização de áreas já desmatadas através de incentivos para práticas com bases sustentáveis, dentre outras (idem).

Vale acrescentar que, como estratégia de realização desses objetivos, o governo estadual elaborou no mesmo ano uma estrutura programática que passou a se chamar “Pacto de Valorização das Florestas”, estrutura na qual passou a servir de base para as políticas de zoneamento e de valorização do ativo ambiental florestal, os quais são

organizados em 3 eixos: Ordenamento Territorial e Fundiário; Cadeias Produtivas agroflorestais e Práticas Sustentáveis; Monitoramento, Controle e Fiscalização.

Segundo Relatório publicado pela Secretaria de Planejamento - Seplan e Instituto do Meio Ambiente do Acre – IMAC, “até 2010, foram desenvolvidas ações de educação comunitária sobre alternativas de produção agrícola sem o uso do fogo e capacitação para combate a incêndio, tendo sido treinadas mais de três mil pessoas” (ACRE, 2012, p.16)

Enfim, como se verifica, o PPCD embora seja um programa voltado para a prevenção e controle do desmatamento, contempla diversas ações e projetos que visam desenvolver práticas sustentáveis de uso da floresta onde o manejo florestal aparece como uma alternativa relevante para a economia do estado. Na verdade, seus objetivos são apenas desdobramentos dos objetivos definidos do programa federal que foi instituído para todos os estados da Amazônia (o PPCDAM) em função do avanço do desmatamento e queimadas na região Amazônia nos anos 2000.

Neste momento (segunda metade de 2008 e início de 2009), o governo da FPA se deparou com uma inusitada e complexa situação. A imprensa local<sup>83</sup> e nacional<sup>84</sup> passou a divulgar uma operação do Ibama, em parceria com a Polícia Federal, dentro da Reserva Extrativista Chico Mendes, notificando mais de duzentas famílias que tinham desmatado mais do que a legislação permitia, para implantação de pecuária. Esta operação tinha a finalidade de aplicar as multas cabíveis, algumas pesadíssimas para as condições do público alvo (acima de cem mil reais), e avisando da possibilidade de perderem a concessão de uso da terra, caso não regularizasse a situação. A reportagem do blog Rede Reservas Extrativistas sintetizou de modo bastante direto:

“Falando ao jornal acreano, Sebastião Santos, chefe da Resex, disse que um levantamento preliminar foi feito e identificou a presença de pelo menos 300 famílias irregulares, entre as duas mil que vivem na reserva. ‘Não significa que as 300 terão que sair. Se existir a possibilidade de regularizar a situação, não haverá problema, mas há casos que será preciso retirar’, explicou”<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Por exemplo, jornal A Gazeta, 28-11-2008.

<sup>84</sup> Jornal Valor Econômico, 09-07-2088.

<sup>85</sup> Blog Rede Reservas Extrativistas, 30-11-2008: [http://reservasextrativistas.blogspot.com.br/2008\\_11\\_01\\_archive.html](http://reservasextrativistas.blogspot.com.br/2008_11_01_archive.html).

Nesse sentido, o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento do Estado do Acre (PPCD-AC) refletia não apenas a preocupação com o controle do desmatamento, em termos restritos. O embaraço com o avanço da pecuária na Resex Chico Mendes potencializou a necessidade de tomar medidas para contornar a situação.<sup>86</sup> Embora, fosse uma questão que já vinha sendo divulgada desde 2005,<sup>87</sup> o impacto da notícia de que os extrativistas estavam sendo multados com altos valores, além da possibilidade de terem de sair da área da Resex (por estarem em desacordo com a legislação ambiental que disciplina a questão) fez com que o governo procurasse minimizar as repercussões políticas, pois era uma situação que ia diretamente contra as estratégias que vinham sendo pensadas e adotadas desde o início da década dos 2000, principalmente porque a principal explicação para o avanço da pecuária nas Reservas Extrativistas era devido ao fato de não haver alternativas econômicas (vide referência das notas anteriores).

Até 2010, não foi apresentado uma saída para esse problema, para além da atuação de fiscalização do Ibama. Para minimizar o impacto político, interno e externo, da ideia de que não existe alternativa econômica para os extrativistas, o governo divulga permanentemente, como demonstração, a situação diferenciada dos moradores da pequena comunidade do Cachoeira, dentro da Resex Chico Mendes, onde efetivamente se pode verificar uma situação socioeconômica muito melhor do que no restante da Resex, que tem uma quantidade muito maior de moradores.

#### **3.4.2.4 Política de Valorização do Ativo Ambiental Florestal**

A partir de 2008, o governo do estado procurou intensificar as ações executadas pelo aparato governamental da área de desenvolvimento sustentável, no sentido de seguir a estratégia nacional da Política de Valorização do Ativo<sup>88</sup> Ambiental Florestal. Os recursos financeiros desta política vieram do Fundo Amazônia e sua implementação

---

<sup>86</sup> Uma das ações que o governo realizou, no início de 2009, foi a aplicação de uma questionário socioeconômico ao universo da população da Resex Chico Mendes, para saber da real situação dos extrativistas. Infelizmente, os resultados desta pesquisa não foram divulgados.

<sup>87</sup> Reportagem “Pecuária está derrubando floresta na Reserva Chico Mendes”, in: [www.agenciabrasil.ebc.com.br](http://www.agenciabrasil.ebc.com.br). Acesso em 20-07-2005.

<sup>88</sup> O termo “Ativo” aqui refere-se a parte da floresta preservada dentro de cada propriedade. A Valorização do Ativo Ambiental Florestal foi institucionalizada por meio do Decreto nº 819, de 11-06-2007.

se deu de forma integrada com as Prefeituras e com a participação dos movimentos sociais envolvidos na temática.

Em setembro de 2008, na cerimônia de lançamento da referida política, o então Secretário Estadual do Meio Ambiente, Eufran Amaral, ressaltou que a Política de Valorização do Ativo Florestal constituía um processo de inclusão social a partir da consolidação de sistemas de produção sustentável. E que essa consolidação viria com a valorização do ativo, com a integração das diversas iniciativas já em andamento e com novas ações de governo que incluiria a ampliação das unidades de conservação e, por exemplo, a criação de novos viveiros florestais para replantio de áreas degradadas. (BORGES, 2008). No mesmo evento, a ex-senadora Marina Silva destacou a importância dessa política como uma ação importante em prol do meio ambiente, dizendo que “essa iniciativa é uma contribuição do Acre ao esforço que o Brasil vem fazendo no sentido de promover o desenvolvimento auto-sustentável e de diminuir a emissão de CO<sub>2</sub> (dióxido de carbono) na atmosfera.”. E observou que, apesar da importância desse ato, se os países desenvolvidos não colaborarem, o esforço do Governo do estado do Acre poderá ser em vão.(BORGES, 2008).

A implementação da Política de Valorização do Ativo Florestal se dá de forma integrada com as Prefeituras e conta com a participação dos movimentos sociais organizados. Além disso, apóia-se em 2 planos estaduais, a saber: (i) Plano de recuperação de áreas alteradas; e, (ii) Plano de Valorização do Ativo Ambiental.

No texto da Lei Estadual nº 1904 de 05/06/2007 que instituiu o ZEE do estado do Acre, especificamente no artigo 36, que o Governo determinou a criação de um Programa voltado para a recuperação de áreas já desmatadas, denominado Programa Estadual de Fomento Florestal e Recuperação de Áreas Alteradas e Degradas.

Foi por força do cumprimento de referida Lei que foi elaborado o Plano de recuperação de áreas alteradas, de forma a desenvolver nessas áreas já desmatadas práticas mais sustentáveis (que visem a recuperação da terra), tais como a prática de roçados sustentáveis, sistemas agroflorestais, sistema silvipastoris e pecuária sustentável. Ou seja, o propósito é adequar o uso atual das terras já desmatadas ao indicativo do mapa de gestão territorial do Estado do Acre, no tocante ao desenvolvimento de sistemas sustentáveis de produção florestal, agrícola e pecuária. Além disso, o programa visa recuperar áreas de Unidades de Conservação (UCS) e Áreas de Preservação Permanente (APP); suas principais ações são a introdução de

sistemas agroflorestais que incluem reflorestamento com fins energéticos, agroflorestais e madeireiros. (ACRE, 2012).

Destaca-se que a operacionalização desse Plano se dá através de dois instrumentos principais: Programa de Recuperação de Áreas Alteradas e Programa de Florestas Plantadas. O financiamento de parte deste programa encontra-se em negociação com o Governo Federal, sob o título Projeto Florestas Plantadas e Modernização do Extrativismo – Inclusão Social no Acre (idem).

Já o Plano de Valorização do Ativo Florestal (SEAPROF, 2008) tem como áreas prioritárias aquelas de influência direta das rodovias federais (BR 364 e BR 317) e estaduais, áreas ocupadas pela agricultura familiar em projetos de assentamento, pequenos produtores em posse, médios e grandes pecuaristas e áreas florestais de seringais. Esse Plano é constituído de quatro projetos: (a) projeto de Certificação voluntária das Unidades Produtivas Sustentáveis; (b) projeto de Regularização do Passivo Ambiental; (c) projeto de Pagamento por Serviços Ambientais; e, (d) projeto de Gestão Florestal.

Conforme se ressalta no PPCD do Acre (Brasil 2009), o programa de regularização do passivo ambiental florestal e o programa de certificação de unidades produtivas sustentáveis visam elevar o valor da cobertura florestal e da propriedade como um todo. Na verdade, o Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas (Lei estadual nº 2.025, de 20 de outubro de 2008), foi instituído também em 2008 e seu objetivo é estabelecer um processo voluntário de certificação socioambiental de pequenas, médias e grandes unidades produtivas estabelecidas no estado do Acre. Além desse objetivo, o Artigo 2º da referida Lei estabelece outros, a saber:

I - a mitigação e adaptação às mudanças climáticas e a consequente redução de emissões de gases poluentes; II - o uso sustentável e adequado dos recursos naturais e a conservação da sociobiodiversidade; III - a conservação das águas e recursos hídricos; e IV - a geração de renda por meio de produção sustentável (ACRE, 2008, p.1)

Para o alcance desses objetivos, o programa oferece benefícios financeiros aos produtores familiares, tais como bônus financeiros como pagamento anual por serviços ambientais e incentivo aos produtores para iniciarem e manterem-se na certificação (pagamento de bônus que variam de R\$ 500,00 a R\$ 600,00). O governo oferece também prioridades a esses produtores que aderem ao programa na recepção de outras

políticas, como a mecanização, acesso a financiamentos bancários, inclusão em cadeias produtivas sustentáveis e outros benefícios previstos no regulamento do programa.

Conforme estabelece o parágrafo único da referida Lei 2.025/2008, o instrumento norteador desse Programa é o Zoneamento Ecológico-Econômico, tendo em vista a valorização do ativo florestal ambiental e a consolidação das áreas já desmatadas. Em atenção ao artigo 7º da Lei 2.025, para dar condições técnicas para a consolidação dos projetos agroflorestais nas unidades produtivas familiares foi criada uma Rede Estadual de Assistência Técnica e Extensão Agroflorestal, a qual é formada por instituições públicas e privadas devidamente credenciadas. Também, foi instituída uma unidade executora do Programa de Certificação das Unidades Produtivas do Estado do Acre, que é a Secretaria de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar (Seaprof). Esta unidade tem como função fazer o planejamento da execução do programa, requisitar a participação e órgãos do estado para participarem do Programa e realizar o monitoramento e avaliação do Programa (ACRE, 2008). Mas, a gestão é feita pelo Comitê Gestor da Política de Valorização do Ativo Ambiental Florestal, o qual tem diversas funções a cumprir, a saber: planejar, definir, acompanhar, avaliar, integrar os programas, projetos, atividades e ações relacionadas à implementação da política de valorização do ativo ambiental florestal, principalmente aos programas referentes à regularização do passivo ambiental florestal; recuperação de área alteradas ou degradadas com finalidade produtiva, visando os aspectos ambiental, social e econômico (ACRE, 2010).

No Relatório de Atividades da Seaprof, referente ao exercício 2010, até o ano 2009 o citado Programa de Certificação já tinha sido operacionalizado em dezoito dos vinte e dois municípios do Estado do Acre, com adesão de 2,3 mil famílias. Segundo declaração do então Secretário da Secretaria de Extensão agroflorestal e Produção Familiar do Acre (Seaprof):

... os técnicos da SEAPROF e das secretarias da Área de Desenvolvimento Econômico foram decisivos nos avanços, atuando na mobilização, documentação e elaboração dos respectivos planos das unidades produtivas, nos quais devem constar os mecanismos para a inserção em cadeias produtivas, geração de renda e evitar o uso do fogo (ACRE, 2010, p.1).

No tocante o projeto de pagamentos de serviços ambientais, trata-se na verdade do subsídio que é dado à borracha desde 1999, de forma a incentivar os extrativistas a retomarem á suas atividades extrativistas antes abandonadas por governos anteriores (ACRE, 2010). Como parte das atividades desse projeto, a Seaprof, através da Divisão de Remuneração de Serviços Ambientais e as equipes de campo, vem desde o ano de 2009 desenvolvendo atividades de assessoramento em organização e capacitação, treinamento e até autorização para pagamento de subvenção da borracha. Uma das atividades desse projeto consistiu no levantamento dos seringais de cultivo, implantados nas décadas de 70/80 – PROBOR I e II, nos municípios do Vale do Acre com o propósito de se obter uma visão técnica dos seringais de cultivo implantados nas décadas de setenta e oitenta e assim poder verificar o potencial produtivo destes seringais e por conseguinte incorporá-los no processo de produção.

Além do programa de certificação das unidades produtivas, foi também instituído na própria legislação do ZEE o Programa de Licenciamento da Propriedade e Posse Rural e Regularização do Passivo Ambiental do Estado do Acre (art.38), cujas diretrizes são: “promover o cadastro georreferenciado das propriedades e posses rurais; promover a regularização do passivo ambiental das propriedades e posses rurais; recuperar as áreas de preservação permanente das propriedades ou posses rurais”. Além disso, consta igualmente como diretriz importante a ser seguida, a implementação de políticas de incentivos ao manejo e manutenção dos recursos florestais remanescentes. Bem como, evitar a conversão para sistemas agropecuários e promover a inserção das propriedades ou posses rurais no Sistema de Financiamento Ambiental da Propriedade Rural – SLAPR (ACRE, 2007).

Para a implementação do referido programa, o Governo estadual contou com o apoio financeiro do Banco Alemão (KfW), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Governo Federal, através do Consórcio ZEE-Brasil. Além disso, teve o apoio institucional de diversos órgãos da esfera federal, estadual e municipal, além das organizações não governamentais, com destaque ao MMA/SDS, IBGE, Embrapa, Incra e Funai. (idem, 2011).

#### **3.4.2.5 Programa Acreano de Incentivo à Produção Florestal e Agroflorestal Familiar**

Outra importante iniciativa do governo estadual da FPA voltado a incentivar a produção agroflorestal foi o lançamento, em outubro de 2008, de um programa

denominado Programa Acreano de Incentivo à Produção Florestal e Agroflorestal que visa estimular a produção, as condições de mercado, os preços e o consumo de produtos florestais e agroflorestais sustentáveis dos produtores familiares do estado. O incentivo se dá mediante autorização à administração estadual para adquirir os produtos florestais e agroflorestais sustentáveis do Estado que são atendidos pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), desde que os preços não sejam superiores aos praticados no mercado regional. Esses produtos são destinados à merenda escolar e aos diversos órgãos governamentais do estado que fornecem alimentação aos seus funcionários. Esse Programa é gerenciado por um conselho gestor presidido pela Secretaria de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar do Acre (Seaprof). Segundo informações governamentais contidas no portal eletrônico do Instituto de Pesquisa da Amazônia (IPAM)<sup>89</sup>

A nova lei estadual autoriza compras no valor de até R\$ 5.320,00 por ano por agricultor familiar para aquisição dos produtos florestais e agroflorestais. Com isso, o governo estadual pretende reduzir nos próximos anos os desmatamentos e as queimadas promovidos pelos pequenos agricultores e extrativistas.

De forma complementar aos anseios governamentais de estímulo à produção e o consumo dos produtos agroflorestais, o governo estadual tem disponibilizado um programa de Assistência Técnica e Extensão Agroflorestal, realizando um trabalho educativo junto aos produtores familiares da região. Assim, segundo consta no relatório de atividades da Seaprof (ACRE, 2010), esta instituição “busca fixar métodos exitosos e, portanto comprovadores da efetividade quanto ao desenvolvimento da produção familiar, incorporando novos conceitos, estratégias e métodos de extensão de tal modo que possam incluir as famílias no contexto do desenvolvimento sustentável do estado do Acre” (p.30). Complementarmente, esclarece que esse serviço de extensão leva em conta as diferentes realidades ambientais e socioeconômicas das famílias de forma que possam obter a certificação da propriedade sustentável. Leva em conta também os processos produtivos ali desenvolvidos, buscando a diversificação da produção familiar, buscando, assim, fortalecer as características das propriedades agroflorestais nas unidades familiares. A ideia é prestar a assistência técnica via um programa educativo tendo como base a participação e a adoção de metodologias participativas

---

<sup>89</sup> Disponível em: <<http://www.ipam.org.br/revista/Incentivo-a-producao-florestal-e-agroflorestal-no-Acre/51>>. Acesso em 12 de julho de 2011.

necessárias para articulação de políticas públicas necessárias à implementação do Programa de Certificação das Unidades de Produção Sustentável. Assim, baseia-se nos princípios da agroecologia e no processo educativo de experimentação das tecnologias voltadas para a mitigação do uso do fogo e dos desmatamentos (ACRE, 2010).

Enfim, a estratégia governamental contida nesse Programa consiste em reduzir o nível de desmatamento e de queimadas na região acreana, através dos sistemas agroflorestais e ao mesmo tempo garantir renda às famílias de produtores familiares que vivem nas áreas de floresta. Verifica-se que o funcionamento do Programa de incentivo à produção agroflorestal no estado está inserido numa política mais ampla de Valorização do Ativo Ambiental Florestal o qual faz parte do Plano de Ação para a prevenção e Controle do Desmatamento do Estado do Acre (PPCD-AC).

#### **3.4.2.6 Programa de Apoio ao Desenvolvimento das Cadeias Produtivas estratégicas**

Até meados da década de oitenta, aproximadamente 60% da população do Acre se dedicava à produção agroextrativista, contudo, nos anos noventa esse percentual se reduziu drasticamente, chegando a um número de tão somente 3 mil famílias trabalhando com borracha e castanha no Acre. Nesse sentido, o governo da FPA, a partir de 1999 buscou criar condições para estimular a produção extrativista e reduzir o êxodo rural naquele Estado. Lançou assim, em 1999, o Programa de desenvolvimento Sustentável da Cadeia Produtiva da Borracha Natural, cujo objetivo era o fortalecimento dos processos de extração, beneficiamento e comercialização da borracha natural (ACRE, 2010).

Dentre as principais ações do governo estadual no âmbito desse programa foi a criação de uma Lei que previa o pagamento de subsídios ao kg da borracha, de forma a aumentar a renda dos seringueiros e servir de motivação para continuarem produzindo borracha. Trata-se da Lei nº 1.277 (assinada em 13 de janeiro de 1999 e regulamentada pelo Decreto nº 868 de 05/07/1999), a qual ficou conhecida como “Lei Chico Mendes”. Com essa Lei os seringueiros passaram a receber um valor adicional de R\$ 0,40 por quilo da borracha<sup>90</sup>.

Destaca-se que inicialmente (de 1999 a 2001) essa Lei contemplou cerca de 1.600 famílias e que no ano de 2002, já havia absorvido cerca de 6.600 famílias (cerca

---

<sup>90</sup> Atualmente esse subsídio está no valor de R\$ 0,70, conforme informações obtidas junto a Seaprof.

de 26.400 pessoas), o que representava 30% da população economicamente de seringueiros do Acre (COSTA, 2009).

Como diz o referido autor, a Lei Chico Mendes constitui um exemplo de remuneração de serviços ambientais, uma vez que o valor dessa remuneração é embutido no preço pago ao seringueiro pela venda de um produto (no caso a borracha) e por contribuir para a proteção da floresta. O pagamento dado em forma de subsídio aos seringueiros por cada quilo de borracha tem, segundo o referido autor, a função de assegurar a melhoria de vida desses seringueiros e em consequência dessa melhoria está a proteção da floresta. Para ilustrar a importância desse subsídio na melhoria de vida dos seringueiros, Costa (2009) procura destacar não somente os valores repassados a título de subsídio nos primeiros anos de vigência da Lei (1999-2002), como também o impacto gerado na renda dos seringueiros:

Em 1999 e 2002, o total do subsídio pago os seringueiros cresceu de R\$ 305.000,00 para R\$ 1.600.000,00. No período de 2003 a 2006, o valor pago ao quilo da borracha passou de R\$ 1,27 para R\$ 4,1; o preço de mercado é de R\$ 3,40 e o subsídio de R\$ 0,70. A renda Resex Chico Mendes, que era de R\$ 0,98 salário mínimo, passou para 1,3 salário. Cada seringueiro produz em média, 600 kg de borracha a R\$ 4,1 o quilo, o que significa uma renda bruta de R\$ 2.460,00 pelo período da safra, que é de seis meses. (p.145)

Ainda segundo Costa (2009), a Lei Chico Mendes foi uma das primeiras iniciativas do ex-governador do Acre, Jorge Viana, em 1999 em conformidade com a concepção de desenvolvimento apresentada em seu Plano de governo que defendia a melhoria das condições de vida da população a partir da valorização dos ativos florestais, tanto madeireiros como não-madeireiros. E observa que essa política de valorização do ativo ambiental ficou completa somente em 2008 com a entrada em funcionamento de uma fábrica de preservativos masculinos produzidos a partir da matéria prima da borracha oriunda das Reservas Extrativistas.

Tabela 15 – Número de municípios que acessam o subsídio por Regional

Regional	Qt/Município
Baixo Acre	7
Alto Acre	4
Juruá	2
Tarauacá/Envira	3
Purus	2

Fonte: Seaprof/2010 - Divisão de Remuneração e Serviços Ambientais

Conforme informações obtidas no Relatório de Atividades da Seaprof (2010) a referida Lei está ainda em vigência e está sendo aplicada em 18(dezoito) dos 22 (vinte e dois) municípios do Estado do Acre, concentrando-se principalmente nos municípios do Baixo Acre e do Alto Acre (conforme demonstrado na Tabela 15).

Tabela 16 – Subsídio pago para borracha /R\$ - 2007 a 2010

ANO	CVP	Látex - Borracha Seca	FDL	Subsídio (R\$)
2007	1.108.310,11	62.175,29	-	1.170.485,40
2008	718.310,29	45.303,62	-	763.613,91
2009	542.263,65	275.177,60	861,70	818.302,95
2010	463.484,53	221.867,14	4.493,65	689.845,32
Total	2.832.368,58	604.523,65	5.355,35	3.442.247,58

Fonte: Seaprof (2010).

Segundo dados da Seaprof, o Governo estadual pagou no período 2007-2010 à título de subvenção à produção de borracha, aproximadamente três milhões e quatrocentos e quarenta mil reais, beneficiando, em torno de mil e duzentas e cinqüenta e três famílias no Estado. Conforme tabela 16, verifica-se que nos exercícios de 2009 e 2010, o governo da FPA passou a subsidiar também a produção de FDL (Folha Líquida Defumada), uma vez que até 2008 o subsídio contemplava a produção de apenas dois derivados da borracha, Cernanbi Virgem Prensado-CVP e do látex, sendo o ano de 2007 o ano em que o CVP recebeu mais subsídio do governo estadual. O subsídio da borracha se deu em maior volume no ano de 2009 e no caso da FDL, o maior subsídio ocorreu em 2010.

Tabela 17 - Produção de borracha/Kg (período 2007- 2010)

ANO	CVP	Látex – Borracha Seca	FDL	Borracha (Kg)
2007	1.583.300	88.822	-	1.672.122
2008	1.026.158	64.719	-	1.090.877
2009	728.741	198.273	1.231	928.245
2010	587.078	158.477	6.419	751.974

Fonte: Seaprof (2010)

A tabela 17 mostra que, apesar do subsídio concedido pelo governo estadual desde 2002, a produção de borracha e do CVP vem apresentando nos últimos anos (período 2007 - 2010) uma redução no volume produzido, contudo a produção de FDL apresentou uma significativa elevação na produção no período 2009-2010. Essa tendência de redução no volume de produção da borracha pode ser explicada por uma possível opção do extrativista de trabalhar na extração de outros produtos da floresta que lhes possa proporcionar melhor retorno econômico tendo em vista o apoio

financeiro de programas federais voltados para a manutenção de uma renda para as famílias de produtores familiares, mini e pequenos extrativistas. Desses produtos, está a castanha, que vem sendo contemplada desde meados dos anos 2000 com o Programa de Aquisição de Alimentos, através de seus subprograma “compra antecipada” vem contribuindo para a obtenção de uma renda estável para esses segmentos produtivos.

Segundo relatório da Seaprof, outras medidas governamentais também foram tomadas no sentido de criar condições para estimular a produção extrativista da borracha, tais como a criação e regularização jurídica e elaboração de projetos para associação e cooperativas, distribuição dos “kits seringueiro”<sup>91</sup>, realização de programas de capacitação em cooperativismo e qualidade da produção. No que se refere à abrangência do Programa, destaca-se com base no mesmo relatório que dos vinte e dois municípios do estado, apenas quatro (Mâncio lima, Porto Valter, Rodrigues Alves, Santa Rosa do Purus) não desenvolvem atividades com nenhum segmento da Cadeia Produtiva da Borracha (ACRE, 2010).

Embora um programa bem aceito inicialmente, a Lei Chico Mendes não teve impactos relevantes. Pode-se dizer que o peso maior nessa área se deu com a instalação da Fábrica de Preservativos Masculinos (Natex), em Xapuri. é que os extrativistas de látex que conseguem fornecer para esta fábrica estão permanecendo na atividade de extração da borracha. Nas demais áreas que estão fora do círculo de oferta de matéria-prima para a Natex, o valor do subsídio da Lei Chico Mendes não consegue fazer com que os seringueiros se voltem exclusivamente para as atividades de produção da borracha. Mesmo contando com um volume de recursos reduzidos, este programa foi um dos únicos desenvolvido com os limitados recursos próprios do governo estadual.

Outro segmento importante contemplado pelo Programa de Apoio às Cadeias Produtivas Estratégicas do Acre que merece ser notado é o da castanha, cujo setor vem servindo de experiência do governo estadual em termos de desenvolvimento local, dada a ampliação da eficiência econômica do setor extrativista, a ampliação da infraestrutura de escoamento, armazenagem e produção. Porém, esse setor ainda passa por problemas, dos quais a qualidade da matéria-prima é um dos mais importantes, devido à contaminação microbiológica, química e física que ocorrem desde a fase de pré-coleta

---

<sup>91</sup> Esse kit contém o material necessário para que o seringueiro possa extrair o látex da seringueira e transformá-lo em borracha.

da castanha até a fase de beneficiamento<sup>92</sup>. Tal problema exige que intervenções importantes na cadeia produtiva para equacioná-lo. Desta feita, segundo informações da Seaprof, a construção dos armazéns comunitários nos seringais são fundamentais para que ocorra o processo de seleção da castanha, seca e armazenamento em condições adequadas com o espaço e o tempo, de forma que possa ser realizadas as boas práticas de manejo da castanha.

Com vistas a eliminação ou pelo menos a redução da contaminação da castanha, o programa vem realizando o fortalecimento, modernização e aparelhamento da cadeia produtiva da castanha-do-brasil, mediante capacitações, intercâmbio dos extrativistas e associações, bem como aquisição de equipamentos e caminhões para o transporte do produto. A perspectiva é a eliminação ou redução da contaminação da castanha não somente na sua base produtiva, mas em todas as etapas, de forma a se realizar profundas transformações na cadeia produtiva desse produto.

Em termos de produção, segundo dados da Seaprof, a produção estimada em 2010 era de 11 a 12 mil toneladas por safra, sendo que deste total, 45% são beneficiadas no próprio estado, graças a instalação de duas usinas de beneficiamento que foram implantadas em parceira com a SUFRAMA e BNDES nos municípios de Brasiléia e Xapuri e operadas por concessão à Cooperativa Central de Comercialização Extrativista do Estado do Acre – Cooperacre<sup>93</sup>. (ACRE, 2010).

No que se refere à melhoria do preço da castanha, o governo estadual vem buscando alcançar esse objetivo desde 2004 com o Programa Compra Direta para formação de Estoque com apoio do Governo Federal (que constitui uma das ações do Programa Federal de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA), através

---

<sup>92</sup> Trata-se principalmente da contaminação por aflotoxina (*A. flavus* e *A. parasicus*), fungo que contamina a castanha na coleta, armazenamento ou manuseio do produto.

<sup>93</sup> Cooperacre é a Cooperativa Central de Comercialização Extrativista do Estado do Acre Ltda., instituída em 2001, visa proporcionar ao conjunto das associações e cooperativas de produtores extrativistas do estado do Acre um processo de comercialização mais eficiente da produção de seus cooperados, através da utilização de uma melhor infra-estrutura de transporte e armazenamento. Além disso, visa realizar um processo de negociação mais efetivo, com maior retorno econômico das atividades extrativistas, gerando emprego e renda a partir do extrativismo. Atuando por meio das suas 18 entidades, a Cooperacre atinge diretamente 1552 famílias, porém, como tem um raio de ação em 09 municípios, envolve em média, mais 3 mil produtores de forma indireta. Abrange duas das cinco regionais que compõem o estado, o Alto Acre e o Baixo Acre, que formam o Vale do Acre, ajudando no processo de escoamento e dando assistência à comercialização de aproximadamente 30% da produção de borracha, 10% da produção de castanha e 80% da produção de óleo de copaíba, e tem contribuído para viabilizar a permanência dos extrativistas no campo. (ACRE, 2008)

da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB e do Programa PRONAF-Agroindústria, cujos recursos são geridos pelo Banco da Amazônia (BASA).

Dentre os principais avanços verificados no setor da castanha como resultado do Programa de Apoio às Cadeias Produtivas Estratégicas do Acre destaca-se:

- a) Em todas as análises feitas nos lotes de castanha descascadas e beneficiadas nas duas usinas da castanha, não foram encontradas contaminações por aflotoxina;
- b) Atualmente existem cerca de 2 mil produtores extrativistas ligados a COOPERACRE através de 24 associações e 4 cooperativas;
- c) No ano de 1998 o preço da lata da castanha custava R\$ 1,80. Em 2010 chegou a R\$ 18,00 (dezoito reais) a lata;
- d) A produção de castanha-do-brasil no Estado do Acre em 1998 era de 3,6 toneladas (SIC) e em 2008 já se contava com 11,5 toneladas, passando a ocupar o primeiro lugar. (ACRE, 2010, p.15)

Conforme ressalta o relatório de atividade do exercício de 2010 da Seaprof, outros investimentos foram realizados na cadeia produtiva da castanha, tais como: a aquisição de 3 caminhões, a construção de nove armazéns comunitários na floresta (nos municípios de Porto Acre, Capixaba, Brasiléia e Rio Branco), 3 armazéns industriais e a reforma, com modernização dos equipamentos da usina de Brasiléia. Além desses investimentos, o programa promoveu a capacitação de 600 famílias extrativistas em cursos de boas práticas de manejo, de forma a controlar a contaminação por aflotoxina.

Dada a elevação da demanda por produtos lácteos no mercado consumidor acreano e a baixa produção de leite no estado, o governo estadual iniciou o planejamento e execução de medidas com vistas a aumentar a produção leiteira no Acre. O programa de apoio às cadeias produtivas estratégicas do Acre passou então a investir na produção leiteira de pequenos e médios produtores, concentrando os investimentos nas bacias leiteiras do Baixo e Alto Acre, especialmente nos municípios de Rio Branco, Porto Acre, Senador Guiomard, Plácido de Castro e Acrelândia. Em síntese o Programa vem apoiando os produtores rurais nas seguintes atividades:

elaboração de projetos de financiamento, nas atividades de manejo e reforma de pastagens, na formação de capineiras, piqueteamento, no melhoramento genético, no fomento de equipamentos de resfriamento, na capacitação dos produtores, assim como no apoio na consolidação das cooperativas de produtores. (ACRE, 2010, p.19).

Especificamente no ano de 2010, o Programa de Apoio às Cadeias Produtivas Estratégicas concentrou esforços na instalação dos tanques de resfriamento e na capacitação dos produtores familiares em boas práticas de higiene na ordenha e

transporte do leite, na lavagem e manutenção dos abrigos dos tanques, trabalho este que envolveu aproximadamente 290 famílias produtoras de leite do estado. Graças ao trabalho de assessoria às cooperativas, foi possível incluir o leite e seus derivados na merenda escolar do estado do Acre e acessar os recursos do Programa de Aquisição de Alimentos do governo federal – PAA. Além da borracha e castanha, esse programa contempla outras cadeias produtivas, tais como a da farinha, da pesca, das frutas tropicais, das hortaliças e das aves. (ACRE, 2010)

De forma geral, os resultados até então alcançados nessas cadeias produtivas são fruto do alinhamento de políticas públicas estaduais e federais, tais como de crédito, infraestrutura de beneficiamento e transporte da produção, etc. Deve-se considerar também as ações de fomento, assistência técnica e extensão agroflorestal desenvolvidos pelo governo estadual com apoio de órgãos federais, estaduais e municipais, além do setor privado, dos quais destaca-se: EMBRAPA/Acre, UFAC, BASA, CONAB, BNDES, SEBRAE, dentre outros. O apoio de organismos internacionais de financiamento como o BID e o BIRD também tem sido relevante na concretização desse e de outros programas estaduais.

#### **3.4.2.7 Programa de Desenvolvimento Sustentável do Acre (PDS)**

Em 2001 a Assembléia legislativa do Acre aprovou a Lei nº 1.420/2001 autorizando o governo estadual a contratar empréstimos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a realização do Programa de Desenvolvimento Sustentável no Acre, conforme Projeto BID BR 0313. (SOUZA, 2008). O objetivo central desse projeto era promover a melhoria na qualidade de vida da população do Acre e preservar seu patrimônio natural no longo prazo. Dentre seus objetivos específicos destaca-se: a elevação da rentabilidade econômica do setor silviagropecuário; fomentar investimentos estratégicos como forma de elevar o crescimento econômico do Estado; melhorar a qualidade da infraestrutura pública; garantir o uso eficiente dos recursos naturais via modernização da capacidade reguladora, da capacidade administrativa e supervisora do governo. Os recursos desse Programa totalizavam US\$ 108.000, sendo US\$ 64.800,00 a ser desembolsado pelo BID e US\$ 43.200,00 seria a contrapartida do Governo do Estado do Acre. (ACRE, 2002).

Ressalta-se que para a realização dos objetivos esse Programa possuía três componentes gerais: o componente ambiental (voltado à gestão ambiental e conservação dos recursos naturais); o componente de produção (com vistas a desenvolver o setor

produtivo sustentável e gerar emprego) e o componente infraestrutura (que criaria as condições infraestruturais necessárias para o desenvolvimento sustentável do Estado do Acre). Para que cada componente fosse realizado, seria preciso que os doze subcomponentes também fossem operacionalizados. (conforme página eletrônica do Governo)<sup>94</sup>

E no que se refere ao componente ambiental, sua concretização dependeria da concretização das seguintes mudanças no estado: implementação de um processo de administração de terras, executado pelo Instituto de Terras do Acre-Iteracre; que se realizasse a gestão de áreas protegidas pela Secretaria de Estado de Florestas-SEF; que fosse fortalecido o sistema de gestão ambiental, pelo Instituto de Meio Ambiente do Acre-IMAC, e, que se apoiasse a preservação de culturas tradicionais, por meio da Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour-FEM.

Já para a realização do segundo componente, seria preciso concretizar os seguintes subcomponentes: a) geração e transferência de tecnologia, executado pela Empresa de Assistência e Extensão Agroflorestal do Acre-Emater; b) apoio a populações tradicionais e pequenos produtores, executado pela Secretaria de Extrativismo e Produção Familiar-Seaprof; c) defesa e inspeção sanitária, executado pelo Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Acre-IDAF; d) gestão de recursos florestais, executado pela Secretaria Estadual de Floresta-SEF, e e) promoção de negócios, executado pela Agência de Negócios do Acre-ANAC. E para a realização do terceiro componente (infra-estrutura) os seguintes subcomponentes precisariam ser realizados, a saber: a) transporte terrestre, executado pelo Departamento de Estradas e Rodagens, Hidrovias e Infra-estrutura Aeroportuária do Acre-Deracre; b) melhoria da rede fluvial, executado também pelo Deracre; e c) energia alternativa, a ser executada pela Secretaria de Estado do Planejamento do Acre-Seplan (SOUZA, 2008).

Estudo de avaliação ambiental e social elaborado pela Seplan e o IMAC no início de 2012, comentando o Relatório de Término de Projeto do PDS, diz que este ressalta como resultados positivos do programa a criação e o fortalecimento das instituições envolvidas no desenvolvimento florestal, como o Instituto de Terras do Acre (Iteracre), o IMAC e a SEF, e o reforço do arcabouço legal e da capacidade técnica para a regularização fundiária e a solução de conflitos de terras. Destaca também a

---

<sup>94</sup> Disponível na página eletrônica do Governo do Estado (<www.ac.gov.br>). Acesso em 20 de maio de 2010

implantação de instrumentos modernos de gestão, tais como: o Sistema de Gestão de Terras (SGT) e o Sistema Estadual de Informações Ambientais (SEIAM), segundo o qual, colabora para a valorização dos ativos ambientais no estado. Acrescenta ainda que, do ponto de vista da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), são benefícios os resultados das consultorias de conhecimento referentes à implementação do Zoneamento Ecológico e Econômico (ZEE) e o desenvolvimento da capacidade técnica do Sistema Estadual de Meio Ambiente, com a melhor estruturação da SEMA. (ACRE, 2012).

O PDS tinha como finalidade criar as condições para desenvolver uma economia florestal e promover a melhoria na qualidade de vida da população acreana, a partir do seu crescimento econômico. Especificamente para o setor floresta, esse Programa previa o financiamento de projetos de gestão florestal, que se coadunavam em grande medida com a proposta governamental da FPA além de apoiar financeiramente atividades voltadas para a disseminação da prática do manejo florestal (capacitação de pessoal, treinamentos) e de práticas produtivas condizentes com a conservação dos recursos naturais, além de apoiar e fomentar o setor produtivo com o desenvolvimento de atividades sustentáveis. A criação e fortalecimento de uma estrutura institucional que desse suporte ao desenvolvimento da economia florestal acreana fazia parte dos objetivos do PDS, o que se concretizou com o fortalecimento de instituições como o Iteracre, SEF e Imac. Assim, considerando os objetivos do Programa, o componente (ambiental) concretizado em seus Subcomponentes: a) administração de terras, executado pelo Iteracre; estabelecimento e gestão de áreas protegidas, executado pela Secretaria de Estado de Florestas-SEF; c) fortalecimento do sistema de gestão ambiental, executado pelo Instituto de Meio Ambiente do Acre (IMAC).

Apesar do PDS ter como foco a questão madeireira e o desenvolvimento da economia acreana a partir de investimentos no setor florestal, Morais (2008) lança uma crítica ao Programa, especificamente a dois subcomponentes desse Programa: “Apoio às populações tradicionais” e “Gestão de Recursos Florestais”. Segundo a autora, esses sub-componentes representam instrumentos de incentivo e apoio à atividade de exploração madeireira no Acre. Para a mesma, “O primeiro visa garantir florestas para suprir a indústria madeireira e a melhorar a produtividade da agropecuária” e o segundo, visa assegurar (via instrumentos legais, tal como a Lei Estadual de florestas, nº

1426/2001)<sup>95</sup> o suprimento de madeira legal às indústrias da região. Por fim, ressalta que a referida Lei Estadual autorizou o Estado, em parceria com o setor privado, explorar comercialmente madeira em Reservas Extrativistas.

Considera-se interessante registrar os comentários de Souza (2008), com relação a efetividade do objetivos desse Programa do BID no Acre. O mesmo defende a tese de que o PDS não conseguiu atingir os objetivos propostos. E que é visível nesse Programa a prevalência do aspecto econômico sobre o aspecto ambiental, transparecendo tanto no discurso quanto na operacionalização do Programa. Conforme suas palavras:

Não há dúvida da prevalência, no PDS do Acre, do aspecto econômico sobre o ambiental, o que se pode facilmente averiguar tanto no discurso propositivo, quanto na execução operacional dos seus componentes, plenamente justificados inclusive na opção orçamentária do Programa, que dispõe 64,7% para os componentes B e C (econômico) e apenas 15,9% para o componente A (ambiental). Vê-se, ainda, que, na proposta do mutuário para um novo arranjo entre categorias de gastos, há uma redução de gastos previstos para Administração e Supervisão e um único incremento solicitado: justamente para o subcomponente Transporte Terrestre, em 4,6%. (p.152).

No mesmo sentido, o citado autor destaca que o PDS tinha como objetivo fazer que ao final de um longo prazo a vida iria melhorar e que a floresta continuaria preservada. Contudo, diz o autor, passados oito anos de funcionamento do Programa o que, todavia, se constata,

[...] de um lado, o crescimento da degradação ambiental (com as farras da expansão desenfreada do boi e da madeira) e o aumento da extrema pobreza, e, de outro, a plena satisfação dos interesses da classe empresarial pelos altos índices da produção econômica atribuídos aos resultantes da implantação desse novo modelo de desenvolvimento na Amazônia. (p.170)

Enfim, segundo o estudo da implementação do PDS no Acre realizado por Souza (2008), os objetivos contidos no “componente A” (os de natureza ambiental), não foram atingidos. Como exemplo dessa falha, ressalta que o programa previa nesse “componente A” a limitação da expansão da fronteira agropecuária e conter o crescimento do desmatamento. O autor argumenta que mesmo com esse Programa, “a

---

<sup>95</sup> Foi através dessa referida Lei que se deu a criação do Programa de Florestas Estaduais de Produção, o qual instituiu a concessão de florestas públicas no Estado para a exploração de madeiras por empresas privadas. Essa Lei também criou o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas – SEANP, constituído de unidades de conservação (UC’s) estaduais e municipais. (Morais, 2008). Segunda a mesma, graças a esse Sistema, as áreas naturais protegidas do Acre foram aumentadas em 15% ao longo do Governo da Floresta.

população bovina só aumenta”, e o desmatamento “só aumentou nesse período de execução do Programa” (p.151). Tal crítica, tendo como base a matéria publicada na Revista Veja de 11 de abril de 2007, intitulada “E agora, Viana? A devastação no Acre, durante a gestão de Jorge Viana, foi maior do que se pensava”, na qual são apresentados os dados do desmatamento no Acre, conforme pesquisa realizada pelo IMAZON (no período 1998 a 2004). A pesquisa mostra que a área desmatada era de 11.034 ha em 1998, e que em 2004 o total de área desmatada já tinha alcançado o número de 16.618 ha, o que representa um crescimento de 43%. Segundo a referida matéria da Revista Veja:

É como se uma área de floresta do tamanho de catorze campos de futebol fosse derrubada por hora. Pior: o estudo, feito pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), revela ainda que, de todo o desmatamento do Acre, cerca de um terço ocorreu durante a administração de Viana. (p.2)

Enfim, pode-se concluir que com base nos estudos aqui sintetizados, o PDS tem se revestido de um evidente fracasso considerando os propósitos da FPA de desenvolver uma economia com base no setor florestal do estado, uma vez que a promessa de melhoria de vida das populações contempladas não foi concretizada. Isso deixou o Programa e o próprio governo estadual numa posição de fragilidade diante do olhar crítico não só dos ambientalistas como das organizações da sociedade civil que tinham fortes expectativas desse programa.

#### **3.4.2.8 Programa Pró-Florestania**

Destaca-se que para a realização de alguns subcomponentes do PDS, o Governo criou alguns programas estaduais de forma a realizar os objetivos contidos nos Componentes e Subcomponentes daquele Programa. Assim, por exemplo, para alcançar os objetivos definidos no subcomponente “Apoio às Populações Tradicionais” do PDS o Governo da FPA instituiu em 2002, com apoio financeiro do BID, o Programa de Apoio às Populações Tradicionais e Pequenos produtores - Pró-Florestania (criado mediante Lei 1.460, de 03 de maio de 2002).

Em síntese, o Pró-Florestania teve como objetivo geral “apoiar ações de suporte na elaboração de projetos produtivos, estudos específicos e Planos de Desenvolvimento Comunitários (PDCs)” (ACRE, 2010) e contemplava as seguintes atividades:

recuperação de áreas degradadas; fomento à cadeia produtiva e extração sustentável de recursos florestais. (Moraes, 2008) .

Segundo informações disponíveis no site do Governo, o Pró-Florestania investiu na cadeia produtiva da castanha, melhorando a capacidade de armazenamento e ampliando a capacidade de beneficiamento do produto no Estado.<sup>96</sup> Adicionalmente, o Relatório de Atividades da Seaprof de 2010 informa que além da castanha, esse programa buscou fomentar a cadeia produtiva de aves, leite, farinha, frutas e borracha.

Esse Programa promoveu também mudanças importantes nas práticas agrícolas da pequena produção rural do Estado na medida em que incentivou a adoção de sistema de roçados sustentáveis (onde se utiliza m leguminosas e produtos orgânicos na melhoria da qualidade do solo), bem como a adoção de sistemas agroflorestais e de sistemas silvopatoris<sup>97</sup>. Além disso, incentivou e financiou a mecanização das áreas rurais, fomentando a utilização do trator de esteira e do trator agrícola para realização dos serviços de estoca e dos serviços de tração e gradagem do solo, respectivamente (ACRE, 2010).

Segundo informações disponíveis no site da Cooperacre, visitado em 2010, graças aos investimentos do Governo estadual através do Programa Pró-Florestania, em parceria com o BNDES, aquela central de cooperativas triplicou sua capacidade de compra da castanha-do-brasil em comparação ao ano de 2008, elevando sua capacidade de aquisição, que era de 100 mil latas em 2008 para 300 mil latas em 2009. Destaca também os investimentos em assistência técnica, na organização das cadeias de produção e nos investimentos em infraestrutura. Mais especificamente, o referido site enfatiza os investimentos realizados com os recursos do Pró-Florestania em prol da cadeia produtiva da castanha, conforme segue:

Já foram construídos três armazéns industriais e mais sete armazéns comunitários e adquiridos três caminhões para melhorar o sistema de transporte das amêndoas. Além disso, a reforma e ampliação da usina de beneficiamento, localizada em Brasiléia, também já está em andamento e neste projeto está incluída a modernização dos equipamentos para a automação da usina, que passará a beneficiar quatro toneladas de amêndoas por dia. Para garantir maior qualidade ao produto, os

---

<sup>96</sup> Informações obtidas no site do governo do Estado do Acre <[www.ac.gov.br/contratobid/coexecutores/seprof.htm](http://www.ac.gov.br/contratobid/coexecutores/seprof.htm)>. Acesso em 30/05/2010.

<sup>97</sup> Mais recentemente, no biênio 2009-2010 o Programa Pró-Florestania fomentou o kit plantio e insumos para que as famílias de pequenos produtores que vivem ao longo da BR 364 e da BR317 passassem a criar pequenos animais. (Acre, 2010)

investimentos também contemplam a capacitação de extrativistas, técnicos e extensionistas em boas práticas no manejo da castanha.

Enfim, o programa Florestania consiste num Programa de desenvolvimento rural que tem como foco as populações tradicionais (extrativistas, índios) e pequenos produtores rurais organizados, de forma a dar condições a esses segmentos sociais de desenvolver seus planos de desenvolvimento comunitário, de elaborarem seus projetos produtivos de forma a explorar os recursos naturais de forma sustentável ao mesmo tempo em que se visa a melhoria de vida dessas populações. Apesar de limitadas informações disponíveis sobre os resultados oficiais dessa política, pode-se considerar que pelo menos no aspecto da infraestrutura produtiva, assistência técnica e organização da cadeia de produção, conforme declarações da administração da Cooperacre, tal política tem concretizado um conjunto de ações que vem gerando benefícios aos extrativistas, tanto em termos econômicos como sociais. Ressaltando que o impacto desse tipo de política é sempre considerável nessas populações (composta de extrativistas, seringueiros, pequenos produtores) uma vez que, em sua maioria viveram (e muitos ainda vivem) por muito tempo isolados no interior da floresta, sem participar de nenhuma organização social, sem condições de escoar sua produção e vivendo sob o domínio da ação de atravessadores. O que pode ser interpretado como a realização, pelo menos em parte, dos propósitos da florestania e do desenvolvimento sustentável nos moldes propostos pelo governo.

#### **3.4.2.9 Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre - Proacre.**

O Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre – Proacre foi lançado em abril de 2009, no terceiro mandato consecutivo da Frente Popular do Acre. É financiado com recursos do BIRD (Banco Mundial), mediante Acordo de Empréstimo nº 7625/BR – BIRD assinado no dia 19/12/2008 no valor de 150 milhões de dólares. Deste total, 120 milhões de dólares constituíram recursos do BIRD e 30 milhões de dólares foi contrapartida do Governo do Estado do Acre.

O Proacre é implementado desde 2009 pela Secretaria de Planejamento do estado do Acre - Seplan e pelo Instituto do Meio Ambiente do Acre – IMAC e tem como objetivo promover, num prazo máximo de seis anos, a inclusão social associada ao desenvolvimento econômico comunitário sustentável das famílias acreanas residentes

nas chamadas Zonas de Atendimento Prioritário (ZAPs) dos 22 municípios do Estado do Acre; melhorar a qualidade de vida e a sustentabilidade ecológica-econômica das comunidades acreanas; e dar atendimento prioritário àquelas comunidades localizadas em zonas com maior urgência de atenção quanto ao acesso a serviços básicos de saúde, educação e desenvolvimento produtivo comunitário, especialmente, em áreas rurais nas Unidades de Conservação, terras indígenas e Projetos de Assentamentos e, nas cidades em regiões de fundos de vale. (ACRE, 2012)

Para consecução dos objetivos desse Programa, fez-se um planejamento do atendimento das comunidades das ZAP's, dividindo-as conforme a localização, o nível de organização, e outros critérios. Dentre as comunidades incluídas nas ZAP's criou-se uma outra classificação de comunidades conforme a densidade populacional e o número de famílias existentes nas comunidades: a Comunidade de Atendimento Universal (CAU), com no máximo 25 moradores, cujas famílias estão dispersas umas das outras; e a Comunidade de Atendimento Prioritário (CAP), que contem um maior número de famílias (de 26 a 150 pessoas) e possuem um nível médio de organização, e as famílias são mais próximas umas das outras. Além disso, há também as Comunidades Pólos, as quais possuem um maior nível de organização com relação às outras comunidades (nível alto) e a densidade demográfica é mais elevada (acima de 150 pessoas). (Site do Governo do Estado do Acre).<sup>98</sup>

O Programa atua em várias frentes, principalmente educação, saúde e produção sustentável, sendo assim subdividido nos subprogramas: Proacre Educação, Proacre Saúde, Proacre Produção sustentável. Destes, o que visa atender as necessidades do setor florestal é o “Proacre Produção sustentável, o qual destina-se a promover o empoderamento das comunidades através do apoio dos planos de desenvolvimento sustentável nas atividades de segurança alimentar e integração às cadeias produtivas sustentáveis”. Seus eixos prioritários são:

Implantação de roçados sustentáveis Implementação dos Sistemas Produtivos Agroflorestais Sustentáveis Portfólio para Comunidades Isoladas (CAU); implantação de unidades produtivas agroflorestais de referência; ações de disseminação de práticas de produção sustentável; formação e manutenção de Agentes de Desenvolvimento Local, vinculados à Rede de ATER; formação e manutenção de agentes de desenvolvimento comunitário; fortalecimento dos produtos agroflorestais nas cadeias produtivas Portfólio para Comunidades Integradas (CAP e COP); elaboração dos Planos de Desenvolvimento Comunitário (PDC); implementação das atividades produtivas previstas nos PDCs, integrando-

---

<sup>98</sup> Disponível em: <[www.ac.gov.br](http://www.ac.gov.br)>, acesso em 10 maio de 2011.

as às cadeias produtivas florestal e agroflorestal; apoio à comercialização e transporte da produção; Implementação de unidades de beneficiamento e/ou armazenamento da produção. Ações de formação profissional para jovens de comunidades, previstas nos PDCs. ; desenvolvimento agroflorestal em Terras Indígenas. (In: [www.ac.gov.br](http://www.ac.gov.br))

O Proacre também prevê repasses diretos para as associações de produtores de assentamentos e reservas, constituindo assim num instrumento de incentivo e de fortalecimento para a organização social nos municípios do Acre (Portal Agência de Notícias do Acre, 2010). Prevê também a formação profissional para o aproveitamento comunitário das florestas, o manejo de florestas nativas e o reflorestamento. (ACRE, 2012).

Destaca-se que no caso dos municípios mais pobres do Estado do Acre, como Porto Valter e Santa Rosa do Purus, o projeto de fortalecimento das organizações sociais prevê investimentos nas Zonas Atendimento Prioritário (ZAP Rio) para a implantação de hortas comunitárias como parte do programa de melhoria da renda e da segurança alimentar da população.<sup>99</sup>

Em termos de resultados esperados, no que se refere aos investimentos na Produção Sustentável, são relacionados os seguintes:

a adesão de pelo menos 30% das Empresas Florestais ao Programa de Qualidade do Setor Florestal; Elaboração e Implementação de Planos de Gestão em pelo menos 15 Terras Indígenas; Disponibilização de serviços de inclusão digital em pelo menos 30% das Comunidades Pólos; Atendimento de 100% das famílias residentes em ZAPs pela Rede de Assistência Social; Implantação da Política de Microcrédito em 11 ZAPs Urbanas; 4 mil pessoas residentes em ZAPs urbanas qualificadas e aptas a trabalhar nos Setores de Serviços, Comércio e Indústria. (In [www.ac.gov.br](http://www.ac.gov.br)).

Como se verifica, o programa apresenta um leque de objetivos, que a nosso ver, depende de um alto grau de articulação entre as diferentes instituições e políticas tanto da esfera federal, como estadual e municipal.

Com base no Relatório de Avaliação Ambiental e Social elaborado pela Secretaria de Estado e Planejamento do Acre e Secretaria de Estado e Meio Ambiente, até maio de 2011 foram desembolsados 43% do total dos recursos alocados e que no tocante às ações de promoção da produção agroflorestal sustentável e valorização comercial dos produtos, 523 produtores rurais haviam sido beneficiados com assistência técnica. Além disso, no campo da inclusão social e econômica em áreas rurais, foi

---

<sup>99</sup> Disponível em <[www.ac.gov.br](http://www.ac.gov.br)>. Acesso em 25 de janeiro de 2011.

realizado “treinamento de 48 agentes comunitários e dezoito agentes de desenvolvimento local, e a elaboração e a implantação de cem PDCs e dezessete planos de manejo de terra indígena” (ACRE, 2012, p.15).

Embora os objetivos dessa política sejam bem mais amplos, a concretização de tais objetivos referentes a capacitação dos recursos humanos - vias treinamentos e assistência técnica dos agentes comunitários - pode ser avaliada como um importante resultado e um avanço para a realidade dos agroextrativistas do Acre, uma vez que tal capacitação dos recursos humanos pode funcionar como um instrumento catalizador de mudanças, elevando assim o grau de possibilidades de se viabilizar os demais objetivos do programa, principalmente no que diz respeito a implantação de uma produção florestal pautada em sistemas agroflorestais (em conformidade com os ideais do neoextrativismo) com vistas a se produzir uma realidade em que prevalece as condições de uma florestania.

#### **3.4.2.10 Programa Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Acre – PIDS**

O Programa Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre, foi instituído em 2002 mediante contrato nº 02.2.089.7.1 de 16/04/2002, tendo como objetivo geral “promover a inclusão social e incremento da renda das famílias assentadas e o fortalecimento da economia dos municípios do Vale do Rio Acre através do uso sustentável do patrimônio florestal sob gestão comunitária” (p.20), conforme exposto no item 3.1.1. do referido contrato. De forma específica, o Programa visava promover a consolidação de uma economia de base florestal sustentada e comunitária no estado; fortalecer, estruturar e consolidar os Assentamentos de base florestal; além de contribuir para a conservação dos fragmentos florestais no entorno da BR 317 e garantir o suprimento sustentado do Complexo Industrial Florestal de Xapuri (fábrica de pisos de madeira).

Observando as metas traçadas, constata-se um grande interesse governamental no tocante ao desenvolvimento do setor florestal, mediante a consolidação do manejo florestal comunitário, dentre outras vias. Assim, das metas traçadas no âmbito desse Programa Integrado de Desenvolvimento, as principais são:

Incorporar 79.800 ha de florestas ao manejo florestal sustentado em Assentamentos de Base Florestal; Incorporar 404 famílias extrativistas à atividade de Manejo Florestal Sustentado; Produção de aproximadamente 40.000 m<sup>3</sup> de madeira de origem no Manejo Florestal Sustentado Comunitário; Fortalecer a base de organização e gestão comunitária em 8

Associações comunitárias; Instalar infra-estrutura social (centros de florestania) em 06 Projetos de Assentamento Florestais; Fornecer assessoria e assistência técnica florestal e gerencial a 08 Associações comunitárias; Ampliar a base de infra-estrutura produtiva em 06 Assentamentos Florestal (p.20).

Esse programa começou a ser aplicado em maio de 2002, com ações nas áreas de infra-estrutura urbana (34,89%), infra-estrutura regional (53,04%) e Desenvolvimento Humano (12,07%). E contou com várias fontes de financiamento, das quais o BNDES é uma das principais. No tocante os demais órgãos financiadores, estão: o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (que mediante contrato Nº 13.99-OC-BR de 23/06/2002, visou financiar várias atividades e ações que compõe as cadeias produtivas prioritárias para o Estado, tais como o manejo sustentável e conservação dos recursos naturais; o apoio e promoção ao desenvolvimento da produção e emprego; e, infra-estrutura para desenvolvimento local); Caixa Econômica Federal – CEF; repasses voluntários da União através de Convênios com Instituições Federais.

Para sua execução o governo estabeleceu uma Parceria Público Privada Comunitária – PPC com a Cooperacre que opera empreendimentos públicos de beneficiamento e industrialização da castanha, sob regime de comodato firmado por processo autorizado pela Comissão Estadual de Políticas e Incentivo aas Atividades Industriais – COPIAI (Comissão deliberativa constituída por Lei e composta por entidades públicas e do setor privado).

Na fase inicial do Programa, com o intuito de superar os gargalos do desenvolvimento da cadeia, o Programa financiou ações de geração de tecnologias para a cadeia produtiva da castanha, ações essas que foram efetivadas através da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária do Acre- Embrapa/Acre, da Fundação de Tecnologia do Estado do Acre – Funtac e da Universidade Federal do Acre – UFAC, com apoio financeiro da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico – CNPq. Contando também com as instituições que atuam na difusão de tecnologias e assistência aos extrativistas tais como a Seater/Acre, Seaprof e o CNPT/Ibama além de instituições privadas componentes do sistema produtivo, como a Cooperativa Agroextrativista de Xapuri Ltda – CAEX, a Cooperativa mista de Produção Agropecuária e Extrativista dos Municípios de Epitaciolândia e Brasiléia Ltda – Compaeb, a Cooperativa Central de Comercialização Extrativista do Estado do Acre Ltda – Cooperacre, localizada no município de Rio

Branco e Cooperativa dos Produtores Agroextrativistas do Vale do Rio Iaco – Cooperiaco, localizada no município de Sena Madureira e outras (ACRE, 2010).

Dentre os projetos desenvolvidos no âmbito desse Programa destaca-se o projeto de modernização e fortalecimento da cadeia produtiva da castanha (principalmente a rede de armazenamento e secagem), cujo objetivo consistia em ampliar e modernizar o parque industrial da usina de beneficiamento de castanha-do-brasil no Vale do Acre (especificamente nos municípios de Brasiléia e Xapuri) através da aquisição de novas máquinas para ampliação capacidade de processamento diário e implantação de novos galpões de armazenamento industrial de castanha *in natura*; bem como melhorar o nível tecnológico do setor de castanha acreano com vistas adequar totalmente à infra-estrutura predial de acordo com a legislação sanitária e exigências do atual mercado.

Com base em informações fornecidas pela Secretaria de Estado de extensão agroflorestal e produção familiar – Seaprof, tal projeto de modernização e fortalecimento da cadeia produtiva da castanha vem sendo executado desde 2005, com previsão para ser concluído em 2010. Os resultados esperados consistiam em aumento do beneficiamento e comercialização da castanha em regime de parceria PPC; elevação do valor agregado da castanha e da renda do produtor; e melhorar a qualidade do produto com níveis aceitáveis de aflotoxina. Tinha com meta aumentar em 40% a produção de castanha do Estado do Acre, através do sistema cooperativista e capacitar mil famílias extrativistas em boas práticas de manejo. O público alvo deste projeto era formado por produtores de castanha, cooperativas, micro e pequenas empresas dos municípios localizados no Baixo e no Alto Acre.

Conforme informações da Seaprof até 2010 já tinham sido realizadas as capacitações, construídos os armazéns comunitários e industriais ; também já tinha sido implantada a infraestrutura de beneficiamento da castanha e garantido o capital de giro do produto com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos. Com mais detalhes, o Relatório da Seaprof, elaborado em 2010, destaca a seguinte informação:

A fim de garantir o suprimento para as Usinas implantadas, foram construídos 21 armazéns comunitários e está sendo construídos mais 07 armazéns comunitários, no interior da floresta, com tecnologias adequadas e adaptadas, uma rede de secagem e armazenamento da castanha em casca. Essa rede deverá ser acompanhada de serviços de extensão rural, já garantidas pelo Governo do Estado, para melhorar as práticas dos produtores extrativistas na coleta, secagem e armazenamento, bem como eliminação de fungos (ACRE, 2010, p.1).

Além desse projeto de modernização da cadeia produtiva da castanha, destaca Silva (2009) o Programa Integrado de Desenvolvimento Sustentado do Acre contempla outros projetos (aproximadamente um total de vinte projetos) os quais vêm sendo implementados desde a fase I (2002), passando pela fase II (2005) e fase III (2010). Dentre esses projetos já executados é mister destacar : projeto de construção da usina Álcool Verde; projeto da fábrica de piso de laminados de madeira; projeto fábrica de preservativos masculinos, e projeto do frigorífico de aves de Brasiléia.

Com base em informações obtidas nos sites da Assembléia Legislativa do estado do Acre e do Governo estadual destaca-se que, só nas fábricas de pisos e de preservativos masculinos foram investidos mais de 130 milhões. Porém, a entrada em funcionamento de alguns destes projetos tem se verificado com muitas dificuldades, tal como a fábrica de pisos de madeira. Como ratifica Silva (2009):

A fábrica de pisos, no município de Xapuri (abstraindo os meandros que levaram seu formato final), por exemplo, luta penosamente há quase dois anos para encontrar uma maneira de entrar em operação, após uma fracassada engenharia empresarial com uma empresa do Sul (p.7).

Quanto ao projeto da fábrica de preservativos masculinos NATEX, esta foi inaugurada em abril de 2008, no município de Xapuri, como uma alternativa para diversificação dos processos de industrialização dos produtos extrativista do estado, buscando assim, valorizar o potencial florestal do Estado e as famílias que vivem na floresta. Conforme site da NATEX<sup>100</sup>, é a primeira fábrica do mundo a utilizar látex de seringal nativo para produção de preservativos sexuais masculinos. Esse empreendimento tem por fim os seguintes objetivos: desenvolver tecnologias para aumentar a competitividade dos produtos florestais; incentivar a economia extrativista da borracha produzida no estado do Acre e contribuir para o desenvolvimento econômico do Município de Xapuri. Além disso, busca elevar a qualidade de vida dos seringueiros e contribuir para a redução das importações de preservativos masculinos por parte do Ministério da Saúde, dentre outros.

Um aspecto importante a destacar é que todos esses projetos (NATEX, fábrica de piso de madeira, cadeia produtiva da castanha) são destacados pelo governo nos canais de comunicação local e nacional como expressão do neoextrativismo e considerados investimentos sustentáveis que visam a melhoria de vida das famílias extrativistas (seringueiros) a partir da exploração da floresta sem degradação, em

---

<sup>100</sup> Disponível em <[site.preservativosnatex.com.br](http://site.preservativosnatex.com.br)>. Acesso em 19 de maio de 2011.

conformidade com os princípios (de desenvolvimento sustentável, do neoextrativismo, florestania) defendidos desde a primeira gestão da FPA.

### 3.5 Considerações finais

O governo da FPA desenvolveu um conjunto de ações e políticas voltadas para o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis, buscando incentivar a prática do manejo florestal em todo o estado. As políticas foram formuladas contendo de forma explícita o princípio do desenvolvimento sustentável, além das noções de florestania e do neoextrativismo, defendidos nos planos dos três governos da FPA.

Apesar dos propósitos governamentais de promover o desenvolvimento do Acre a partir da exploração racional e sustentável dos recursos naturais e reestruturar a economia estadual em torno do agroextrativismo e da agroindústria, mediante a modernização e diversificação das atividades extractivas, o governo também manteve o apoio às atividades produtivas já consolidadas no estado, como a pecuária bovina extensiva e a exploração da madeira, que tradicionalmente se associavam às práticas predatórias ao meio ambiente. Nesse movimento, o governo da FPA ao adotar políticas de fortalecimento da pecuária acreana, estava, em certo sentido, agindo em conformidade com as políticas emanadas do governo federal que visavam garantir o avanço do agronegócio (da carne bovina) no país.

Todavia, o apoio à atividade pecuária parecia uma decisão contraditória de um governo que defendia a preservação da floresta, diante dos problemas de desmatamento que passaram a ganhar notoriedade a partir dos anos noventa e que atingiu índices alarmantes em 2003. Nesse sentido, mantendo o propósito de promover o desenvolvimento a partir de uma economia com base florestal e ao mesmo tempo, no intuito de atender à demanda do setor pecuário em termos de política de desenvolvimento para aquela atividade, o governo estadual passou a desenvolver um conjunto de ações e programas de apoio à pecuária, porém buscando conciliar com os critérios de sustentabilidade ambiental (pecuária sustentável), combatendo o problema do desmatamento para formação de pastagens, o uso do fogo, e incentivando pesquisas com vistas a elevação da produtividade como forma de reduzir a pressão sobre a floresta.

Em outros termos, o governo estadual implementou um conjunto de ações e políticas voltadas ao desenvolvimento da atividade pecuária acreana tendo em conta o peso dessa atividade para a economia local e sua importância na pauta de exportação do

estado. A defesa dessas políticas era sustentada pelo uso da idéia de se desenvolver uma pecuária sustentável. Nesse sentido, juntamente com a Embrapa e contando com apoio federal, o governo da FPA passou a desenvolver alguns programas, de apoio não somente à pecuária de corte, mas estendendo à pecuária leiteira, que no estado ainda é muito incipiente.

Dentre as políticas estaduais implementadas, destaca-se o PPCD do Acre, o qual funcionou como um programa que contemplava tanto o problema do desmatamento e avanço das queimadas como atendia os anseios do governo estadual de implementar uma pecuária sustentável, por intermédio do fomento à produção agroindustrial, da modernização dos empreendimentos agropecuários relacionados à pecuária leiteira (além da piscicultura e da criação de galinha caipira), da difusão e melhoramento genético, do fomento à criação de animais de pequeno porte, de forma a se obter uma elevação da produtividade e diversificação da produção.

Embora o rebanho bovino acreano tenha se elevado além da média regional e nacional nos anos 2000, de todos os programas implementados pelo estado em prol da pecuária acreana, o Programa Acre livre de Aftosa parece ser o mais exitoso, uma vez que não somente tirou o Acre de “Zona de Risco Desconhecido” e conseguiu mantê-lo numa situação de controle da doença, gerando resultados importantes em termos de garantia da competitividade do produto no mercado regional.

Mesmo que o discurso governamental priorizasse o desenvolvimento de uma economia pautada no setor florestal (economia agroextrativista), a pecuária continuou sendo a atividade de grande interesse, tendo em vista constituir uma vantagem comparativa para o Acre com a produção do chamado “boi verde” e os ganhos consequentes dos produtores.

No caso das políticas do setor florestal, verifica-se que o leque de políticas formulado para esse setor se apresenta bem mais amplo. Tal como as políticas para o setor agropecuário, essas políticas seguiam os princípios da sustentabilidade, florestania e neoextrativismo de forma a desenvolver o setor florestal do estado. O fortalecimento institucional foi uma das ações iniciais mais importantes para a implementação de uma política florestal no estado. Dentre os principais programas discutidos acima, considera-se relevante tecer alguns pontos referentes a duas políticas: a política de modernização das cadeias produtivas do estado e a política de manejo florestal.

No tocante à política estadual de apoio às cadeias produtivas, a relevância de sua aplicação é evidenciada pelo fato de ter promovido a melhoria de renda para muitas famílias que exploram esses recursos oriundos da floresta (principalmente borracha e castanha). Todavia, no caso da borracha, embora a Lei Chico Mendes tenha contribuído de imediato para que muitos extrativistas retornassem à atividade extrativa do látex, não se constituiu numa política sustentável a longo prazo uma vez que, com o passar dos anos, esse número não apresentou tendências de crescimento. Mesmo com a implantação da indústria de preservativos produzidos a partir do látex, o número de extrativistas dedicados exclusivamente à exploração da borracha não tem se elevado, pois a fábrica absorveu a oferta de látex oriunda apenas de um número limitado de extrativistas que residem nas áreas próximas à fábrica, assim, aqueles localizados em áreas mais distantes ficaram de fora dos limites de atuação da fábrica.

No tocante à política de manejo florestal no Acre, esta vem sendo implantada no estado desde 1999, e conforme as críticas relatadas nos estudos acadêmicos como resultado das pesquisas nas principais localidades onde vem se praticando o manejo florestal, verifica-se que em no geral essa prática vem se dando dentro de um quadro de dificuldades, as quais são bem semelhantes àquelas dificuldades vivenciadas nos demais estados da Amazônia. Todavia, dados oficiais do governo apontam um quadro positivo em termos de aumento no número de projetos de manejo desenvolvidos no estado. O número de solicitação de licença aos órgãos responsáveis pela autorização da atividade (Ibama, SEF, Sema/Imac) se elevou consideravelmente na segunda metade dos anos 2000 em comparação com a quantidade média de solicitações verificada na segunda metade dos anos 1990.

De fato, o processo de organização comunitária com vistas ao manejo florestal e à certificação dos produtos florestais no Acre surgiu no início da década de 1990 e foi potencializado durante a década de 2000. E dentre as categorias de planejo de manejo, é a categoria empresarial que tem se apresentado como a mais ativa no estado, concentrando mais de 70% da produção de madeira do estado. Todavia, é o manejo comunitário que vem avançando em termos de legalização sob critérios ambientais, detendo um maior número de projetos de manejo certificados. Considera-se que essa política de desenvolvimento do manejo florestal constitui a expressão maior do esforço governamental de desenvolver uma economia florestal no estado a partir do uso sustentável dos recursos florestais.

Considera-se oportuno fazer um comentário crítico com relação aos resultados sociais dessa política. Ou seja, tendo em vista o quadro de problemas e dificuldades em que a mesma se desenvolve, não permite seja verificada a concretização da noção de florestania, uma vez que não se verifica o surgimento dos principais aspectos que define florestania, tais como a criação de uma cidadania na floresta, garantia dos direitos e de respeito às populações tradicionais da floresta, estabelecimento de um novo modelo de vida para essas populações, etc. Pois, conforme relatos das experiências locais de manejo florestal, em diversos casos a prática do manejo tem causado conflitos entre os atores sociais, não se tem respeitado a cultura e formas de vida local (proibições de algumas práticas tradicionais no processo de produção, imposição de regras, etc.), dentre outros problemas. Tal situação entra em conflito também como o próprio conceito de desenvolvimento sustentável definido pelo governo da FPA, uma vez que, conforme visto na seção 3.2.1 deste capítulo, o conceito de desenvolvimento sustentável proposto no plano de governo para 1999-2002, prevê, dentre outras ações, modernizar e dinamizar a economia, corrigir as injustiças sociais, além de respeitar a cultura dos vários povos que compõem o povo acreano.

Afora essas questões problemáticas aqui ressaltadas sobre a política de manejo desenvolvida no estado, salienta-se que tal política é considerada pelo governo estadual como uma alternativa de desenvolvimento de muita relevância para o estado. E o manejo florestal desenvolvido no estado em parceria com a ITTO na Floresta do Antimary é apontado pelo próprio governo e em toda a mídia como um modelo de experiência de manejo de uso múltiplo mais exitoso da região. Em vista disso, será objeto de análise no próximo capítulo, a qual será realizada tendo como aporte teórico a teoria de desenvolvimento local.

## **4 EXPERIÊNCIAS DE MANEJO FLORESTAL MADEIREIRO NO ACRE E O CASO DA FLORESTA ESTADUAL DO ANTIMARY**

O presente capítulo tem por fim fazer um análise dos principais projetos de manejo florestal madeireiro que foram implementados no estado do Acre ao longo dos três governos consecutivos da FPA (1999-2010), no sentido de verificar quais os principais fatores condicionantes da disseminação da política de manejo florestal no estado e em que medida esses fatores se assemelham aos verificados nos demais estados da Amazônia.

Numa segunda seção deste capítulo busca-se analisar a experiência de manejo florestal madeireiro realizado na Floresta Estadual do Antimary – FEA em 2003, em cumprimento ao contrato firmado entre a International Tropical Timber (ITTO) e o governo do estado do Acre em 1988 ( Projeto de Desenvolvimento 24/88). Para isso, inicia-se fazendo uma breve caracterização dos aspectos econômicos e sociais da comunidade que vive no interior da Floresta Estadual do Antimary e em seguida, discute-se os resultados do estudo empírico realizado na comunidade do PAE Limoeiro, lugar escolhido pela ITTO e o governo estadual para a implementação da referida experiência de manejo madeireiro.

Assim, tendo como base as informações obtidas nas entrevistas realizadas junto às famílias de agroextrativistas daquele local, se analisará as implicações ambientais, econômicas e sociais decorrentes da implementação do plano de manejo madeireiro, a participação das famílias no manejo, os problemas financeiros, a organização social das famílias, a atuação do Estado e a real situação das famílias que hoje vivem na FEA.

### **4.1 A Política de Manejo Florestal Comunitário**

Como já se viu, desde meados da década de noventa vem se desenvolvendo a prática de manejo florestal madeireiro comunitário na Amazônia, impulsionados formalmente pela implementação de projetos pilotos no âmbito do PPG7. E o estado do Acre, tendo em vista sua história de luta dos seringueiros contra a ocupação da floresta por investidores pecuaristas de outras regiões do país e pela sua fama de proteger e explorar de forma sustentável a floresta passou a ser visto como um espaço bastante propício para o desenvolvimento de projetos de manejo. Paralelamente, proliferaram as

discussões sobre manejo florestal sustentável em nível estadual, ao mesmo tempo em que o governo passou a combater àquelas atividades consideradas insustentáveis do ponto de vista socioambiental, notadamente a pecuária e a exploração predatória da madeira.

Drigo (2005) salientou que das dezesseis iniciativas de manejo florestal comunitário que ocorreram na Amazônia desde a segunda metade dos anos noventa, pelo menos quatro localizavam-se no Estado do Acre. Foram consideradas áreas prioritárias para a prática de manejo comunitário todo o espaço localizado em torno da BR 317 e do trecho em direção ao estado de Rondônia, ao longo da BR 364, onde habitam várias comunidades extrativistas e de colonos. Essas áreas englobam todos os projetos comunitários desenvolvidos até recentemente pelo governo estadual. E acrescenta que, apesar desses projetos estarem sujeitos a constantes ajustes técnicos, eles não se mostraram exequíveis do ponto de vista governamental e nem economicamente viáveis. A autora procura indicar que um panorama dos principais problemas que afetavam os projetos de manejo florestal comunitário no Acre estavam associados à questão da regularização fundiária:

Os projetos de Manejo Florestal Comunitário em execução até 2004 apresentavam formas diversas de acesso à terra e aos seus recursos (público, comum ou privado). A questão fundiária afetava de diferentes formas as experiências. Mesmo nas iniciativas consideradas mais promissoras havia falta de documentos definitivos da terra e o direito de acesso e uso da floresta dependia ainda de documentações complementares previstas nas regulamentações existentes (Termos de Ajustamento de Conduta, etc.). Os conflitos começam a surgir quando o manejo florestal implica em mudar práticas convencionais de uso do solo (MUCHAGATA & AMARAL, 1998 apud DRIGO, 2005).

Estudos mais recentes, como o de Souza (2009), mostra que aconteceram poucas mudanças, principalmente com relação aos conflitos surgidos em função da mudança na maneira tradicional de uso do solo. Essa conclusão foi obtida a partir da análise que a autora realizou do Projeto de Assentamento Agroextrativista Chico Mendes. Esse projeto tem uma área de aproximadamente 24.098 ha e foi instituído em 1989 (Portaria nº 158 do Ministério da Agricultura de 08.03.1989), contemplando cerca de 68 famílias do município de Xapuri. Logo após sua fundação o Centro dos Trabalhadores da Amazônia (CTA) iniciou uma discussão com a comunidade, sinalizando as possibilidades de se implantar um projeto de manejo comunitário no local. Porém, somente no ano 2000 é que se deu a elaboração do plano de manejo e se passou a colocar em prática o manejo comunitário (COSTA e SILVA, 2008).

Souza (2009) faz uma interpretação de que a experiência do manejo florestal no referido PAE gerou conflitos entre os membros, por não ter tido a possibilidade de atender o conjunto da comunidade:

Ficou evidenciado que os resultados do manejo madeireiro expostos à sociedade como um modelo de uso racional da floresta, não atinge e não satisfaz todas as famílias, além de criar conflitos e produzir divisões dentro da população do PAE Chico Mendes. Muitas famílias questionam a viabilidade do manejo madeireiro às populações, além de ressaltarem que a madeira não é o melhor produto a ser manejado (p.70).

Conforme acrescenta a referida autora, a comunidade entende que as regras do manejo são muito restritivas. Por exemplo, ficou definido que em 1 hectare a área destinada para roçado. Argumenta-se que essa limitação impossibilita muitas famílias de garantir o seu sustento, “sendo que muitas vezes tem que se deslocarem até o supermercado de Xapuri para comprar o que poderiam produzir em suas terras” (p.70). Para a mesma, esses problemas lembram o período do antigo sistema de aviamento<sup>101</sup>, no qual seringueiro era obrigado a produzir unicamente o látex e vende-lo ao seringalista, não podendo “colocar roçado”, pois tinha que se dedicar exclusivamente à extração do látex, além de ser obrigado vender sua produção à um baixo preço para o seringalista. Mesmo em momentos históricos muito distintos, a autora afirma que este procedimento é muito semelhante ao que acontece no PAE Chico Mendes, no qual os extrativistas também não podem colocar roçado além de 1 ha; caso contrarie a regra, podem ser excluídos do manejo madeireiro. Por fim, ela também afirma que o manejo madeireiro é uma forma de fazer com que a população do PAE Chico Mendes substitua ou abandone suas atividades extrativistas tradicionais (borracha, castanha) para se dedicarem ao manejo madeireiro. Esta última proposição da autora não é tão simples de se verificar, pois não é possível se encontrar evidências em documentos ou discursos oficiais. De toda sorte, é uma interpretação útil dentro do debate da política do manejo florestal.

Outra experiência de manejo florestal comunitário, no Acre consiste no Projeto de Assentamento Pedro Peixoto. Essa comunidade foi formada na passagem dos anos 1970 para os 1980, por pequenos produtores oriundos do Centro-Sul e, numa menor proporção, por produtores locais. Embora tenha uma escala menor do que o projeto de

<sup>101</sup> O aviamento consistia no fornecimento efetuado pelo seringalista (dono do seringal) de gêneros alimentícios e utensílios aos seringueiros para o sustento de sua família cujo valor era pago pela produção de látex extraído da seringueira.

manejo do PAE Chico Mendes, ele vem sendo operacionalizado há oito anos pela Associação dos Produtores Rurais em Manejo Florestal e Agricultura (Apruma). Originalmente, o projeto abrange os municípios de Acrelândia, Senador Guiomar e Plácido de Castro. A idéia do projeto surgiu em 1995. Pesquisadores da Embrapa-Acre sugeriram à comunidade o desenvolvimento de uma experiência com manejo florestal nas áreas de reserva legal em algumas colônias do Projeto de Colonização Pedro Peixoto, com o propósito de desenvolver e implantar um modelo de uso racional dos recursos florestais presentes no assentamento, a ser, em médio prazo, difundido à toda área de abrangência do assentamento (DRIGO, 2005). A autora aponta a morosidade do Ibama como um dos principais entraves para que os produtores participem do processo de manejo, visto que ele é incumbido de aprovar os Planos de Manejo e liberar a extração a cada ano.

Drigo (2005) lembra que o processo de organização comunitária com propósito de manejo florestal e de certificação dos produtos florestais no Acre ocorreu no início da década de 1990 e foi potencializado durante a década de 2000. Segundo a autora, além dos seringueiros, também contribuíram nessa direção os agricultores recém-chegados de outras regiões que se engajaram no manejo florestal, embora com menor número.

Ao se tratar de atores sociais envolvidos nesse processo de implantação e expansão da prática do manejo florestal no Acre, destaca-se o Grupo de Trabalho da Amazônia (GTA), criado pelo BID e o Centro de Trabalho Amazônico (CTA) no papel de importantes mobilizadores. Conforme relata Drigo (2005), essas organizações já atuavam há algum tempo na região no sentido de orientar e apoiar o manejo florestal. Quando a FPA assumiu o governo em 1999, essas organizações passaram a atuar em conjunto com o governo estadual, num trabalho de fomentar a atividade do manejo florestal em todo o estado.<sup>102</sup>

No primeiro governo da FPA (1999-2002), foi estabelecida uma meta de certificação de um milhão de hectares de florestas. Nesse sentido, o governo buscou implementar uma política florestal envolvendo diversos secretarias, tais como a Secretaria da Floresta (SEF), Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Agroflorestal

---

<sup>102</sup> A partir de 1999, parte do pessoal do CTA passou a participar da equipe de governo da FPA, a exemplo de Binho Marques que passou a ser o secretário de educação e no terceiro governo da própria FPA passou a ser o governador, no período de 2007-2010.

(SEATER), Secretaria de Extrativismo e Produção Familiar (SEPROF), Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Naturais e Instituto de Meio Ambiente do Acre (Sema/Imac)<sup>103</sup>. Além destes órgãos governamentais, também atuaram organizações não governamentais internacionais e nacionais, como a WWF-Brasil, GTZ, ITTO, Amigos da Terra. A ajuda proveniente destas organizações viabilizou os recursos financeiros e apoio técnico para os projetos de manejo florestal comunitário no Acre, conforme Drigo (2005).

Os técnicos do Projeto de Apoio ao Manejo Sustentável na Amazônia – ProManejo –, basicamente associados aos atores externos, trabalharam na captação e repassar recursos do PPG-7 para os projetos, desde 1999. Em seguida, passaram a realizar o monitoramento das iniciativas quanto aos resultados econômicos, sociais e ambientais dos projetos de manejo no estado.

Outras organizações de pesquisa como a Embrapa também tem apoiado os projetos de manejo no Acre, tais como o Grupo de Pesquisa e Extensão e Pesquisa em Sistemas Agroflorestais do Acre (PESACRE), Centro dos Trabalhadores da Amazônia (CTA), a Universidade Federal do Acre (UFAC), o Imaçom, a Universidade da Flórida e o *Center for International Forestry Research* (CIFOR), dentre outros.

Morais (2009) destaca que, ao longo do período 2003-2006 (segundo mandato da FPA) a estratégia de desenvolvimento do setor florestal foi remodelado com a inclusão de mais três componentes: Programa de Florestas Estaduais de Produção; Programa de Manejo Florestal Comunitário; e, o Programa de Apoio à indústria Florestal (COPIAI), que concedeu incentivo a investimentos como a criação da fábrica Laminados Triunfo (fábrica de pisos) e a fábrica de energia alternativa Álcool Verde. Ressalta ainda que os dois primeiros programas foram desdobramentos de uma política nacional de proteção às florestas contra o desmatamento e a exploração ilegal dos recursos florestais contida no Programa Nacional de Florestal e na Lei de Gestão de Florestas Públicas. O terceiro programa, diz a autora, fazia parte de um conjunto de ações, chamadas de estruturantes e inter-setoriais, expressos em aproximadamente vinte projetos de um amplo Programa de desenvolvimento que o governo do estado do Acre

---

<sup>103</sup> Vale registrar que a FPA ao instituir esses órgãos públicos na primeira gestão governamental com vistas a implementar sua política florestal, procurou absorver diversos técnicos que trabalhavam nas ONGs locais com manejo, os quais passaram a assumir a função de Secretários ou de técnicos nos órgãos ambientais federais.

assinou com o BNDES no final do primeiro mandato da Frente Popular, denominado de Programa Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Acre (discutido no capítulo 3, subitem 3.4.2.11).

Conforme informações do IMAC contidas em relatório governamental, comparando com o verificado nos anos 1990, o número médio de pedidos de licença para planos de manejo aumentou no período 2000-2007, chegando a 22,4 planos por anos e que a média de planos de manejo protocolados atualmente é de sessenta planos por ano.

[...] no período compreendido entre 1995 e 2007, foram solicitadas 191 licenças de planos de manejo florestal sustentáveis aos órgãos responsáveis pela autorização da atividade (IBAMA, SEF e SEMA-IMAC). Entre 1995 e 1999, foram requisitadas doze licenças, o que resultou em média 2,4 planos por ano. Esta média subiu para 22,4 planos por ano no período de 2000 a 2007. No ano de 2005, entretanto, foram solicitadas 67 dessas licenças. Do total de planos protocolados nesses treze anos, 129 licenças foram concedidas (68%), [...] De acordo com informações do IMAC, responsável pelo licenciamento desta atividade, têm sido protocolados em média sessenta planos de manejo florestal por ano. (ACRE, 2012, p.60)

O referido estudo informa ainda que, até o ano de 2008 haviam sido aprovados no estado 106 planos de manejo. Destes, 71% pertenciam à categoria de manejo empresarial, 21% classificavam-se como manejo individual (pequena escala) e 8% eram planos de manejo comunitário. E que da área total de unidades de produção anual licenciadas em 2010 foram extraídos 755.924 m<sup>3</sup> de madeira em tora. Mas ressalta que 4,49% foram retirados em planos de manejo comunitário, 46,72% na modalidade empresarial e 48,77% em planos de manejo Individuais. Ressalta que a volumetria autorizada em 2010 quando comparada ao ano de 2009 (422.312,22 m<sup>3</sup>) apresentou um significativo incremento (em torno de 79%) (ACRE, 2012).

No tocante à certificação dos referidos planos de manejo, Drigo (2005) informa que quatro projetos de manejo florestal desenvolvidos no Acre já conseguiram a certificação do FSC, abrangendo vinte e dois mil hectares de floresta certificada. E que o principal motivo para se buscar a certificação está no interesse de alcançar o mercado do sul e sudeste do país e conseguir vender a madeira extraída da floresta a um melhor preço. A tabela 18 mostra quantas e quais as empresas que obtiveram a certificação de seus planos de manejo nos municípios acreanos até o ano de 2009.

Tabela 18 - Identificação, localização, área certificada (ha) de unidades de manejo florestal no estado do Acre.

EMPRESA (Manejo empresarial)	LOCAL	ÁREA CERTIFICADA	CERTIFICAÇÃO
Funtac-Floresta Estadual do Antimary	Bujari-AC	61.426	2004
Laminados Triunfo Ltda.	Sena Madureira-AC	7.840	2005
Ouro Verde Imp. E Export. Ltda.	Bujari-AC	7.500	2006
EMPRESA(manejo comunitário)	LOCALIZAÇÃO	ÁREA CERTIFICADA	ANO DE CERTIFICAÇÃO
Associação de Moradores e Produtores do PAE Chico Mendes (AMPPAEM)	Xapuri-AC	9.400	2002
Associação Seringueira Porto Dias	Acrelândia-AC	4.208,90	2002
Associação dos Produtores Rurais em Manejo Florestal e Agricultura (APRUMAO)	Acrelândia-AC	800	2003
Assoc. Moradores e Agroextrativistas do Remanso de Capixaba (AMARCA)	Capixaba-AC	4.500	2004
Assoc. dos Produtores do PAE Seringal Equador (ASSPAE-SE)	Xapuri-AC	4.300,00	2005
Comunidade Kayapó – Terra Indígena Baú	Altamira-PA	1.543.460	2006

Fonte: Dados adaptados da tabela de Ferretti e Ramalho (2009, p.24).

Conforme se constata nas informações da referida tabela, o manejo comunitário vem conseguindo se legalizar nos moldes da noção de sustentabilidade num ritmo superior ao manejo empresarial. Desde o início dos anos 2000 apenas três unidades de manejo empresarial receberam a certificação, enquanto seis unidades de manejo comunitário foram certificadas.

Em suma, desde o primeiro mandato da FPA (1999-2002) vem sendo implementado uma política florestal envolvendo diversos secretárias de estado, contando com apoio financeiro e técnico de ONGs <sup>104</sup>nacionais e internacionais, bem como com a participação técnica de instituições de pesquisa (federais) e outras não governamentais.

Conforme se verificou no estudo das experiências locais de manejo florestal, os extrativistas enfrentam diversos problemas para a implementação dessa prática, os quais são bem semelhantes aos verificados nos demais estados da Amazônia. Estes consistem basicamente em problemas de regularização fundiária, dificuldades para se aprovar o plano de manejo (morosidade do Ibama), os conflitos decorrentes da resistência à mudança das práticas convencionais de uso do solo, dentre outros problemas. Apesar desse quadro de dificuldades, a quantidade média de planos de manejo protocolados

<sup>104</sup> Um estudo crítico sobre a atuação das ONGs no Acre pode ser encontrado em CAMELY, Nazira Correia. *A geopolítica do ambientalismo ongueiro na Amazônia brasileira: um estudo sobre o estado do Acre*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal Fluminense, 2009. Já em SILVA (2005) na qual se pode verificar diversas referências sobre a atuação das ONGs no Acre mediante estabelecimento de parcerias voltadas para assessoria técnica e para a formação política dos associados, bem como no financiamento de projetos junto a organizações estrangeiras.

anualmente vem aumentando (sessenta planos por ano). E que embora o manejo empresarial seja a fonte de mais de 70% do volume de madeira extraída no estado, o manejo florestal comunitário vem se destacando em termos de legalização pelos critérios da sustentabilidade, na medida em que vem apresentando o maior número de projetos de manejo certificados.

#### **4.1.1 Críticas à prática do manejo florestal no Acre**

É importante registrar que, passado alguns anos de implementação de diversos projetos de manejo madeireiro no estado do Acre, a política de manejo florestal da FPA tem sido alvo de diversas críticas lançadas por ambientalistas em parceria com diversas organizações da sociedade civil, os quais criticam os impactos sociais e ambientais decorrentes dos projetos de manejo desenvolvidos no Acre.

Nesse sentido, destaca-se, por exemplo, um manifesto de repúdio aos problemas oriundos do manejo e à implementação do REDD no estado, cujo documento foi publicado em nível local e também em nível nacional e internacional (via mídia eletrônica) intitulado *Carta do Acre: em defesa da vida, da integridade dos povos e de seus territórios e contra o REDD e a mercantilização da natureza*. Este documento<sup>105</sup> foi produto da oficina realizada em Rio Branco-AC em outubro de 2011 que tinha como foco discutir o tema “Serviços Ambientais, REDD e Fundos Verdes do BNDES: Salvação da Amazônia ou Armadilha do Capitalismo Verde?”.

Segundo consta no referido documento, após visitas aos principais projetos de manejo madeireiro em funcionamento no estado do Acre (Projeto de Assentamento Agroextrativista Chico Mendes Cachoeira, e Projeto de Manejo Florestal Sustentável das Fazendas Ranchão I e II, Projeto Antimary) representantes de diversas organizações da sociedade civil concluíram que a prática de manejo realizada nessas reservas ambientais acreanas vem se dando com inúmeras irregularidades. Uma grave conclusão a que chegaram foi a de que o atendimento dos interesses das madeireiras se faz em detrimento dos interesses das populações locais e da conservação da natureza. Ainda segundo consta no referido documento, especificamente no Projeto de Assentamento Agroextrativista Chico Mendes, verifica-se que os moradores continuam subjugados ao

---

<sup>105</sup> Documento crítico assinado por 30 instituições e de maior repercussão sobre o modelo de desenvolvimento em curso no estado do Acre. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2011/Carta-do-Acre.pdf>.

domínio monopolista. Salientam que, atualmente a madeira extraída desse projeto é vendida para a empresa Laminados Triunfo a R\$90,00 m<sup>3</sup>, todavia, salientam que a mesma quantidade de madeira chega a valer até R\$1.200 na capital Rio Branco.

Dada essas e outras constatações, passaram a endossar a reivindicação de diversas comunidades pela suspensão dos projetos de manejo, ao mesmo tempo em que solicitaram a apuração de todas as irregularidades e exigiram a punição dos culpados pela destruição dos bens naturais.

E as críticas ao manejo florestal madeireiro continuam. Nesse sentido, destaca-se que no ainda no mês de outubro de 2011, a Revista IstoÉ (Edição 2.188) publicou matéria intitulada “O golpe verde”, cuja questão central é apontar os problemas oriundos da prática do manejo madeireiro na Floresta Estadual do Antimary-FEA (TORRES;QUADRO, 2011). O motivo desta matéria foi a denúncia feita naquele mesmo mês, ao Ministério Público, por seringueiros e ambientalistas do Acre de irregularidades ocorridas durante o processo de manejo florestal da FEA, cuja gravidade das denúncias levou o Ministério Público do Acre abrir um inquérito civil. Juntamente com a denúncia, foi entregue um vídeo produzido pela assessoria do deputado estadual Major Rocha (do PSDB), gravado durante várias visitas à Floresta Estadual do Antimary naquele ano (especificamente na região do PAE Limoeiro) o qual busca apontar diversos exemplos de desrespeito ao meio ambiente durante a prática do manejo. Conforme a referida matéria, dentre as citadas irregularidades está o descumprimento das leis ambientais, a quebra de acordos das empresas com os moradores das regiões e as falhas de monitoramento pelos órgãos estaduais.

Conforme os autores da referida matéria da Revista ISTOÉ, após ter acesso aos documentos entregues à Promotoria do Meio Ambiente conclui-se que as madeireiras oriundas de outros estados da Amazônia são atraídas para o Acre pelas facilidades e incentivos fiscais oferecidos pelo Governo estadual e que “Os empresários enriqueceram e geraram divisas com suas exportações. Também abastecem as campanhas da nova elite política regional com polpudas verbas”. Além disso, salientaram o problema do preço pago pela madeira certificada uma vez que, segundo consta na referida matéria, o que se paga às famílias residentes na floresta por cada árvore é um valor bem abaixo de seu valor de venda no mercado. Ou seja, paga-se valores irrisórios pela retirada de uma árvore branca e madeira madura (em torno de R\$ 20,00 e R\$ 50, respectivamente), ressaltando que a grande maioria dessas árvores

tem idade de 200 anos e que uma árvore com seis metros cúbicos vale aproximadamente R\$ 3.500 no mercado (TORRES;QUADRO, 2011).

#### **4.2 Análise da experiência do manejo florestal da ITTO na Floresta Estadual do Antimary (FEA)**

Historicamente, a ocupação das terras do Acre sempre esteve relacionada com a exploração dos recursos naturais oriundos da floresta ( tradicionalmente a borracha e a castanha). O ciclo da pobreza-desmatamento-degradação ambiental por muito tempo constituiu obstáculo ao desenvolvimento e ao crescimento econômico do Acre. Em vista disso, quando a FPA assumiu o governo estadual, em 1999, buscou estabelecer as bases para o desenvolvimento econômico a partir da exploração sustentável das suas potencialidades naturais, sobretudo, de suas florestas. Tendo como uma das principais diretrizes desenvolver uma economia de base florestal, o governo estadual vem buscando reverter a tendência de crescimento descontrolado da atividade madeireira estimular, desenvolver a prática de manejo de uso múltiplo da floresta, consolidar e ampliar uma rede de florestas públicas estaduais e apoiar as iniciativas de certificações dos produtos florestais (ACRE, 2000).

Nesse sentido, logo no início do governo foi colocada em prática um conjunto de ações em prol do desenvolvimento do setor florestal. Dentre as diversas políticas e ações implementadas, está a política de gestão de florestas públicas (conforme estudada no item 3.4.2.1 do cap. 3). Das unidades de conservação existentes no estado, as florestas estaduais são objeto de interesse dos programas estaduais. Conforme já discutido na referida seção 3.4.2.1, até então foram criadas quatro florestas estaduais para o desenvolvimento de atividades florestais de uso múltiplo com a inserção de comunidades tradicionais, as quais são: Floresta Estadual do Antimary, Floresta Estadual Mogno; Floresta Estadual Rio Gregório; Floresta Estadual Rio Liberdade.

Desse conjunto de florestas para exploração via formas sustentáveis de utilização dos recursos naturais ganha destaque a Floresta Estadual do Antimary (FEA), onde se implementou um projeto de manejo florestal de uso múltiplo financiado pela International Tropical Timber Organization (ITTO) e governo estadual, cuja experiência se tornou referência de manejo em florestas públicas, passando a ser conhecida não somente em nível nacional, mas também em nível internacional.

Assim, o presente capítulo visa analisar, em que medida a implementação do manejo florestal madeireiro do Projeto ITTO/Governo do Acre serviu como elemento de promoção do desenvolvimento local para as famílias de agroextrativistas da Floresta Estadual do Antimary, especificamente para as famílias do PAE Limoeiro. Para atingir esse propósito se iniciará com a discussão sobre a criação da Floresta Estadual do Antimary no âmbito do Projeto ITTO em parceria com o governo do estado do Acre. Em seguida se apresentará os principais aspectos referentes à localização, administração da Floresta, características da fauna e flora, bem como aspectos socioeconômicos da população nela residente. Também se discutirá os principais pontos do Plano de Manejo da FEA (objetivos, justificativa para implementação do plano, os tipos e os níveis de manejo) bem como os fatores que levaram à escolha do PAE Limoeiro para ser o local da primeira exploração florestal conforme o plano de manejo da FEA. Adicionalmente se destacará algumas informações importantes do acordo estabelecido entre o Governo do estado e a comunidade da área a ser explorada no tocante às condições em que se daria o manejo da madeira naquela área.

Também, numa seção específica, se discutirá as implicações da experiência do manejo florestal madeireiro para as famílias do PAE Limoeiro, destacando-se questões como: a forma de participação das famílias no processo de manejo, as mudanças ocorridas na vida dessas famílias em termos de melhoria na renda, nas condições materiais e sociais, de organização social; os problemas causados pelo manejo ao meio ambiente que afetaram e/ou ainda afetam as famílias, e as dificuldades para receber o valor das árvores vendidas (atrasos, valor subestimado). Com base nessas informações e as demais obtidas na pesquisa de campo se efetuará uma análise dos resultados da experiência do manejo florestal para aquela comunidade sob o enfoque do desenvolvimento local.

#### **4.2.1 Criação, localização, administração da FEA**

Como já foi dito, a iniciativa de se elaborar estudos e explorar a Floresta do Antimary não originou-se do governo da FPA, pois se deu inicialmente no final dos anos oitenta, especificamente na gestão do governo Flaviano Melo (1986-1990) quando foi provado um projeto do governo do estado do Acre com a International Tropical Timber Organization (ITTO), cujo foco principal era a produção de informações básicas sobre a floresta em suas diversas dimensões (física, botânica, fauna, humana, solos, dentre outras dimensões).

### BOX 1 - International Tropical Timber Organization (ITTO)

A Organização Internacional para o Comércio de Madeira Tropical é uma organização intergovernamental responsável pela promoção e conservação e uso sustentável dos recursos florestais de florestas tropicais sob os auspícios da ONU. Foi criada como resultado de anos de negociações que culminaram com o Primeiro Convênio Internacional das Madeiras Tropicais na 4<sup>a</sup> UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) - United Nations Conference on Trade and Development). Possui sessenta países membros os quais representam 80% das florestas tropicais do mundo e cerca de 90% do comércio de madeiras tropicais e seu foco é a comercialização e industrialização da madeira proveniente de florestas tropicais e tem como base a promoção do desenvolvimento sustentável nas regiões onde se localizam essas florestas via utilização de práticas de manejo florestal e aliando a proposta de preservação ambiental, igualdade social com a participação da mão-de-obra local nos projetos. A ITTO conta com o apoio da Iniciativa por Direitos e Recursos (Rights and Resources Initiative) e da Aliança Global de Silvicultura Comunitária (Global Alliance off Community Forestry) e com a cooperação da União Mundial de Conservação para a realização do evento.

Fonte: [www.itto.or.jp](http://www.itto.or.jp)

De forma mais detalhada, salienta-se que no ano de 1987, o governador em exercício, Flaviano Melo, na busca de colocar em prática seu plano de desenvolvimento em bases agroflorestal e promover o desenvolvimento sustentável do estado do Acre (conforme discutido no cap. 3) submeteu à ITTO o projeto de desenvolvimento tecnológico na área de manejo florestal, com orçamento no valor de um milhão e duzentos mil dólares (U\$ 1,200,000.00). Trata-se do Projeto PD 24/88 (F) Desenvolvimento Integrado Baseado na Floresta na Amazônia Ocidental, o qual foi aprovado ainda na sua gestão. Como contrapartida, o Governo do Estado do Acre criou em 07 de fevereiro 1997 (Decreto 046) a Floresta Estadual do Antimary - FEA, quando iniciaram as primeiras propostas de concessão de florestas públicas no Brasil (ACRE, 1990).

Ressalta-se que este projeto passou a ter um significado muito especial para a FPA (1999-2010). Primeiro, porque o governador dos dois primeiros mandatos da FPA (1999-2006), Jorge Viana, e o seu secretário de Planejamento (na época, técnicos da Funtac), estavam entre os idealizadores do projeto, em 1988. Segundo, porque caso este

projeto emplacasse satisfatoriamente, o governo estaria conseguindo uma dupla vitória, ou seja, de um lado, estaria apresentando uma alternativa econômica, considerada sustentável, para as comunidades extrativistas, de outro, estaria consolidando uma política que tinha sido encampada por seus próprios membros da equipe governamental, fato que tornariam mais sólidas, internamente, suas posições no debate sobre as estratégias de exploração florestal. Nesse sentido, o manejo florestal deste projeto foi selecionado como estudo de caso deste trabalho, por representar, de um lado, o núcleo da concepção do governo – exploração florestal em base sustentável, em consonância com o debate de proteção ambiental – e de outro, por estar diretamente relacionado como uma iniciativa dos próprios membros do governo, num momento que ainda eram somente servidores públicos da Fundação de Tecnologia do Acre (Funtac), no final dos anos 1980.

Desta feita, no início da década de noventa foram desenvolvidos diversos estudos e levantamentos voltados para aspectos relacionados ao uso sustentável dos múltiplos recursos florestas, bem como diversos estudos de viabilidade econômica para implantação do manejo de madeiras e sobre questões relacionadas às concessões florestais (SMART WOOD PROGRAM, 2005)

Mais especificamente, o projeto PD 24/88 compunha-se de duas fases: fase I, denominada “Manejo Florestal para Promover Políticas para a Produção Sustentada” e fase II, denominada “Tecnologia para a Utilização Sustentada da Matéria-Prima Florestal” (a qual compunha o Projeto PD 94/90). (ACRE, 1995). O objetivo geral desse projeto era incentivar e promover o desenvolvimento a longo prazo das florestas da Amazônia Ocidental como parte de uma política de uso integrado da terra na região e definindo o estado do Acre como modelo. A base desse modelo de desenvolvimento seria a administração dos recursos florestais para uma produção sustentada com o objetivo de elevar o nível de vida da população rural. A idéia era colaborar com a prosperidade do Estado e elevar a riqueza da região via revalorização da floresta. Dentre os objetivos específicos desse Projeto estavam:

Desenvolver e aplicar técnicas para a administração sustentada das várias tipologias da Floresta Estadual do Antimary; Avaliar quais das tecnologias desenvolvidas podem ser aplicadas mais amplamente em todo o Estado do Acre; Avaliar a factibilidade de sustentar empresas florestais integradas na administração sustentada dos recursos florestais mediante o estudo de resultados potenciais, propriedades da madeira e as possibilidades de comercialização e industrialização; Estabelecer um sistema de continuidade e avaliação para comprovar a efetividade de

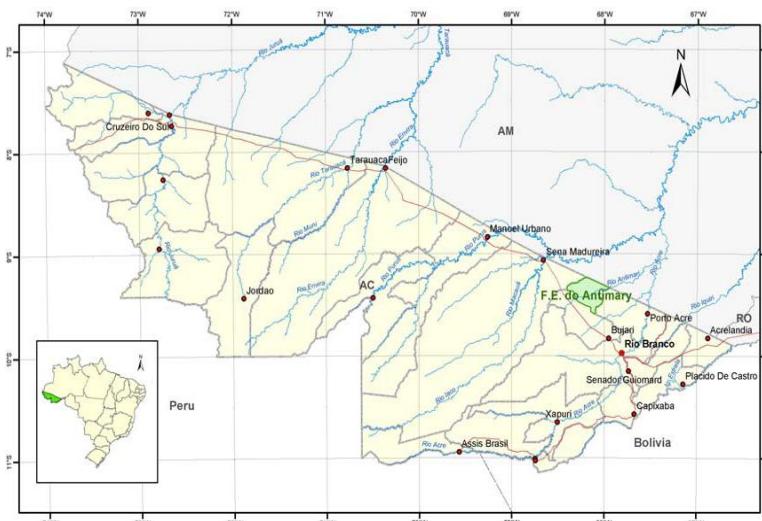
manejo na floresta e tendências do uso da terra, incluindo o desmatamento no Estado do Acre; Contribuir para o desenvolvimento de uma política estadual para o uso da terra, com ênfase especial para conservação e utilização dos recursos florestais. Desenvolver a capacidade de pessoal e das instituições no Estado, Brasil e países vizinhos. (ACRE, 1995, p.8)

A Floresta Estadual do Antimary - FEA consiste numa Unidade de Conservação do SNUC e está inserida no grupo Unidades de Uso Sustentável, na categoria de Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Conforme Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000, no Art. 20, uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável compreende:

uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

A Floresta Estadual do Antimary localiza-se no centro leste do estado do Acre, no município de Bujari, fazendo fronteira com o estado do Amazonas. Situa-se aproximadamente entre os paralelos de 09° 13' e 09° 31' de latitude sul e entre os meridianos de 68° 01' e 68° 23' de longitude W. Gr. (Acre, 1995).

### Mapa 3 – Localização da Floresta Estadual do Antimary no mapa do Acre



Fonte: SEE (2009).

A FEA limita-se ao Norte com a Linha Cunha Gomes, divisa do estado do Amazonas; Oeste, com a Fazenda Nena Brasil, Fazenda Lindóia e terra devoluta remanescente do Seringal Novo amparo; ao Leste: Fazenda Barra da Alianca, Fazenda

Jaraguá e Fazenda Bela Aliança; ao Sul, com a Fazenda Liberdade, Fazenda Boa Vista, Fazenda Córrego de Ouro, Fazenda Nova Arizona, Fazenda Samaúma e Gleba Canary.

O acesso à mesma pode ser realizado durante o período de verão amazônico (sem ocorrência de chuvas) pela BR-364, até a altura do km 86 do trecho Rio Branco-Sena Madureira. A partir desse ponto utiliza-se transporte fluvial e com um tempo de 2 horas alcança-se o sul da área. Já no período das chuvas (do mês de novembro a abril) o tráfego pela BR 364 fica interrompido e o acesso fica sendo unicamente pelo rio Acre, a partir do município de Porto Acre ou de Rio Branco, variando o tempo de viagem entre 2 a 5 dias (ACRE, 1995).

Originariamente a FEA é formada pelos seringais Paracatu, Arapixi e Canari II, e quando foi instituída oficialmente, em 1997, todos esses seringais estavam em processo de arrecadação definitiva e desapropriados pelo INCRA. Esse processo de arrecadação visava oficializar toda a área como sendo o Governo do Acre sob a categoria “unidade de conservação-Floresta Estadual”. Em 1998, o Instituto de Terras do Acre (Iteracre) e Funtac elaboraram um projeto de incorporação na área da FEA dos Projetos de Assentamentos Extrativistas (PAE) Limoeiro (11.150 ha) e PAE Canari (8.053 ha). Posteriormente houve uma alteração no traçado da Linha Cunha Gomes (que divide o Acre com o Amazonas) o que provocou uma redução na área total da FEA e hoje a FEA possui apenas 83.807 ha (BRASIL, 2011).

Desde que foi firmado o convênio com a ITTO, a Funtac ficou como o órgão responsável pela administração da FEA, coordenando e executando as ações de pesquisa até o ano de 2002. A partir de 2003, a SEF passou a dividir com a Funtac a administração da FEA e vem atuando em ações de pesquisa, treinamento florestal, desenvolvimento e ações sociais. Mas, além da SEF, outras instituições e associações também assumem papéis na administração da FEA, a saber:

- 1) Instituto de Terras do Estado do Acre – Iteracre: é o órgão responsável pela regularização fundiária da área, assessoria técnica e jurídica a conflitos de origem fundiária, incluindo o controle a invasões de privados e de posseiros. Este órgão também efetua o cadastramento dos moradores da FEA, regularizando suas situações (através de concessão de uso) e impedindo a entrada de novas famílias;
- 2) Incra: é a instituição responsável pelas áreas anexas à FEA, ou seja, pelo Projeto Agroextrativista Canary, Projeto Agroextrativista Limoeiro (PAE), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Edilza Carneiro, Projeto de Desenvolvimento

Sustentável Wilson Lopes e Projeto de Assentamento Uirapuru. De acordo com o convênio AC/45.001/98, o Incra deverá compartilhar parte de suas atribuições na FEA com o Governo do Estado do Acre durante 30 anos;

- 3) Associação dos Produtores da FEA, que representa a comunidade na interlocução com o Governo do Estado;
- 4) Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS: de 1999 a 2000 foi responsável pela interlocução e organização social da área. Em 2004 retomou essa função buscando facilitar a discussão do Plano de Uso do PAE Limoeiro, PAE Canary e da FEA, assim como está sendo estudada sua participação no apoio a organização e estruturação da Associação de Produtores do PAE Limoeiro, além de terem assento no Conselho Consultivo da UC;
- 5) Conselho Consultivo da FEA: instituído em 2004 pelo Decreto nº 10.808 (ACRE, 2005), assume as funções de analisar, propor adaptações e monitorar as intervenções sugeridas e executadas na FEA, acompanhar os processos licitatórios e de concessões florestais na FEA, acompanhar os documentos técnicos de gestão (Plano de Manejo e Plano Diretor) da FE, acompanhar a execução dos termos do Acordo Comunitário, intermediar a resolução de conflitos, acompanhar os demonstrativos financeiros das operações executadas na UC, propor prioridades para investimentos na FE, acompanhar os planejamentos anuais da UC. O Conselho Consultivo é a instância fundamental de orientação na tomada de decisões na gestão dessa Unidade de Conservação, constituído por representantes da sociedade civil, das populações tradicionais, dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais (ACRE, 2007).

Enfim, embora a SEF seja a instituição responsável pela administração da FEA, existe também uma rede de instituições que de uma forma ou de outra interferem no seu funcionamento, acompanham e influenciam nas decisões governamentais, principalmente na elaboração de políticas públicas destinadas a essa unidade de conservação. O conceito de rede é aqui bem empregado no sentido de que tais instituições constituem atores que se reúnem com vista a atender objetivos comuns, ou seja, proteger e garantir os direitos dos produtores da Floresta Estadual.

#### **4.2.2 Características da floresta**

A vegetação da área da FEA é do tipo floresta tropical úmida. É uma floresta rica em *Hevea brasiliensis* e *Bertholletia excelsa* em menor proporção. Ocorrem na área

árvores de grande porte, algumas com mais de 1 m de diâmetro, tais como samaúma, maçaranduba, aguano ou mogno, jatobá, cumarú de cheiro ou cerejeira, cedro, cumaru-de-ferro, copaíba, carapanaúba, dentre outras.

Conforme informações do Laboratório de Sensoriamento Remoto da FUNTAC, a área da FEA é coberta por quatro tipos de florestas: floresta aberta com bambu (37,05%); floresta semi-densa com bambu (31,65%); floresta densa com bambu (16,85%); floresta densa uniforme (13,85%). Na área da FEA foram identificadas 625 espécies, sendo 361 arbóreas, 18 palmeiras e o restante cipós e outras bem como “uma média de 114,5 árvores por hectare, com uma área basal média de 15,23 m<sup>2</sup>/ha e volume com casca calculado em 128,98 m<sup>3</sup>/ha.”(p.5). As espécies arbóreas com maior índice de valor de importância encontradas no inventário florestal foram: ingá SP (ingá vermelha), *Naucleopsis* sp (muiratinga), *Mabea* sp (taquari), *Guarea* sp (jitó branco), *Brosimum* SP (inhareté), *Eschweilera* juruana (mututi), *Ceiba* sp (samaúma) e *Bertholletia excelsa* (castanha-do-brasil). Dentre as palmeiras estão: *Astrocaryum* jauari (jauari), *Iriartella* sp (paxiubinha), *Scheelea* sp (palha branca), *Socratea* sp (paxiúba) e *Euterpe* sp (açaí). (ACRE, 1990).

O único curso perene que tangencia e corta a FEA é o Rio Antimary, que apresenta um volume significativo de água o ano inteiro. Mas, ao longo da estação chuvosa, a área apresenta diversos cursos d’água, de fluxo temporário, que secam na época de poucas chuvas. Enfim, foram identificadas 19 micro-bacias hidrográficas, dentro ou parcialmente dentro da área da FEA perfazendo 50.106 ha. (ACRE, 1995).

O levantamento faunístico realizado na Fase I do Projeto PD/94/90 identificou na FEA uma ampla variedade de espécies animais, principalmente de primatas, ungulados e roedores, além de muitas espécies de aves (Tiramídeos, Jacamim, Aracuã, Jacu, Araras, papagaios, etc).

#### **4.2.3 População residente na FEA (condições socioeconômicas)**

Nessa Floresta residem diversas famílias de seringueiros, porém, de acordo com os dispositivos legais do Sistema Nacional de Unidade de Conservação – SNUC a ocupação humana nas Florestas Estaduais é permitida por lei, desde que seja habitada por população tradicional e que habitem a unidade de conservação (UC) quando da sua criação. A permanência da população na FA é também assegurada pelo Decreto de criação da referida Floresta Estadual, o qual assegura a permanência das populações

tradicionais que habitam a área nesta data e de acordo com o Plano de Manejo da Unidade.

Conforme levantamentos da FUNTAC realizado em 1995, a população existente naqueles seringais é em sua maioria nascida no Acre; apenas 27,8% é provenientes de outros estados (do Ceará, principalmente). E, ainda segundo o referido levantamento, a grande maioria desses seringueiros foram morar nos seringais que hoje compõem a FEA na década de oitenta (89%) e somente 8,8% chegou na década anterior, e apenas 1,5% na década de sessenta. Estudos socioeconômicos realizados pela Funtac em parceira com a UFAC (em 2002) apontam a existência de 383 pessoas (109 famílias) vivendo na FEA. Naquele ano, já se observava uma redução da população da FEA em torno de 58 pessoas em relação ao número de pessoas constatado em 1990 (conforme levantamento da Funtac). Todavia, com base em informações do Conselho Consultivo da FEA, atualmente existem 53 famílias residindo na FEA.<sup>106</sup> Essa redução no número de pessoas vivendo na FEA pode ser explicada por uma tendência migratória para a cidade dos jovens que migram para a cidade em busca de dar continuidade aos estudos e também em busca de emprego.

Ainda com relação à organização das famílias residentes na FEA, “A família obedece à organização patrilinear, no interior da qual o pai exerce o controle da manutenção, e a mãe desempenha papel, tido como secundário, na produção e comercialização” (ACRE, 2002, p.12).

Quanto à situação fundiária das famílias, segundo informações de técnicos do Iteracre, todas as famílias residentes no Projeto Antimary não possuem documento definitivo da terra, estando todas na situação de posseiros.

Com relação às atividades produtivas, a atividade agrícola foi apresentada como a principal atividade (26%), ficando em segundo lugar a atividade extrativista da castanha (18%) e em terceiro lugar, a borracha (17%). Além disso, desenvolvem a criação de pequenos animais (12%), caça e pesca (20%). Os produtos mais vendidos por essas famílias para compor sua renda familiar estão, a borracha, a castanha, a madeira, farinha, arroz, copaíba e rapadura. (idem)

Destaca-se que, no tocante à venda de madeira, o percentual de famílias que comercializam esse produto é muito baixo na FEA, apenas 2% das famílias. “A

---

<sup>106</sup> Disponível no site <<http://www.pagina20.com.br>>, acesso em 26 de junho de 2011.

produção é extensiva, desordenada e com venda concentrada em mãos de poucos extratores. Esse produto é também trocado por mercadoria, vendido para serrarias e fazendas vizinhas" (FUNTAC, 2002, p.31).

Em termos de organização comunitária, conforme informação disponível no site da Funtac, a FEA conta hoje com quatro associações, a saber: Associação Seringueiros da Floresta Estadual do Antimari, Associação Agroextrativista Canary, Associação Novo Horizonte e a Cooperativa Agroextrativista dos Produtores do Antimari. Essas organizações surgiram enquanto instrumento de apoio ao desenvolvimento local, em especial na viabilização de financiamentos. No referido site, a origem dessa base de organização comunitária tem relação direta com os trabalhos desenvolvidos pela Funtac através do Projeto de Manejo Florestal da ITTO em parceria com o governo estadual.

Em suma, a Floresta Estadual do Antimary passou a ser ocupada ainda nos anos sessenta por seringueiros vindos de diversos lugares, mas, a maioria dessas famílias veio de diferentes localidades do próprio estado do Acre e grande parte chegou na FEA na década de oitenta. São famílias que vivem do extrativismo da borracha e castanha, além da caça e da pesca e apenas um pequeno número dessas famílias também pratica a exploração da madeira. Verificou-se que a população da FEA apresentou uma significativa redução do número de famílias (37%) entre 2002 e 2011, o que pode ser explicado pela redução na área total da FEA em virtude de alteração da Linha Cunha Gomes (que divide o Acre do Amazonas), deixando assim muitas famílias fora dos limites da FEA. São portanto famílias que dependem do extrativismo para viver, a produção agrícola é basicamente para seu sustento da família; vendem somente o que excede as necessidades da família; consequentemente, a renda obtida com a comercialização dos produtos agrícolas é pequena.

#### **4.2.4 O Plano de manejo**

O planejamento das Unidades de Conservação pressupõe a utilização de instrumentos de planejamento denominados de Planos de Manejo, os quais são constituídos de estudos sistemáticos abrangentes de forma a subsidiar o Zoneamento da unidade, os usos possíveis do solo e de seus recursos naturais, em conformidade com os objetivos da sua criação. Assim, os resultados dos estudos prévios realizados pela Funtac (sobre solos, vegetação, hidrologia, fauna, etc.) permitiram que em 1995 fosse concluída a elaboração do Plano de Manejo da FEA. Esse Plano tinha como finalidade “desenvolver um modelo de utilização da floresta tropical pela sua população local”.

(ACRE, 1995, p.7). Verifica-se nesse objetivo a idéia de que o manejo se daria com a plena participação da comunidade nas atividades.

Neste citado plano, dois tipos de manejo foram considerados: o manejo madeireiro e manejo não madeireiro, sob o regime de uso múltiplo, visando promover de forma integrada a preservação do ecossistema, em conformidade com o aproveitamento racional sob condições técnicas estabelecidas e desenvolvimento socioeconômico das populações envolvidas.

Conforme salientado no referido plano, o manejo de uso múltiplo “seria o manejo conjunto dos principais produtos que a floresta pode oferecer, tanto de produtos madeireiros como dos produtos não madeireiros” (Idem, p. 52). Segundo o referido plano, o retorno das atividades do plano de manejo seria para a comunidade. Mas, para que isso acontecesse o desenvolvimento da comunidade deveria evoluir também de forma gradativa. É ressaltado no referido documento que para se passar para fases mais avançadas do manejo, a “organização da comunidade por meio de associações e/ou cooperativas deverão estar bem estabelecidas” (ACRE, 1995, p.6).

No tocante especificamente ao manejo madeireiro, o Plano considerava três níveis de manejo com diferentes graus de intensidade de extração.

O manejo de nível 1 seria aquele realizado em mata de várzea com extração manual fazendo uso dos igarapés para o escoamento da madeira. O manejo de nível 2 seria aquele em que se daria preferência aos grupos de colocação no qual se utilizaria animais para fazer o trabalho de extração da madeira e se necessitaria de uma serraria móvel; já o nível 3 seria aquele em que se adotaria alto grau de mecanização onde a unidade de extração da madeira não poderia ser inferior a 300 ha (ACRE, 1995, p.8).

Os objetivos de curto prazo do referido plano estariam relacionados com os manejos de produtos não madeireiros, da fauna e madeireiros do nível 1. Os objetivos de médio prazo seriam aqueles relativos ao manejo madeireiro de nível 2 e consolidação da associação da população da FEA. O objetivo de longo prazo consistia na consolidação das atividades madeireiras da área do Antimary, considerando que houvesse pleno entendimento do processo de manejo por parte da população local, bem como das técnicas adequadas de exploração, manejo e comercialização da madeira extraída, o que implicaria a implantação do nível 3 de manejo madeireiro (idem).

Ainda conforme o citado Plano de Manejo, no item “Justificativa”, o argumento base era de que não existiam até então modelos adequados para a população rural acreana que considerassem o potencial da floresta tropical. E que havia a necessidade do desenvolvimento de modelo de utilização da floresta que considerasse suas especificidades locais, tais como seus aspectos sociais, ambientais, econômicos e ecológicos. Outra justificativa apresentada tinha como base o argumento de que os habitantes da floresta do Estado do Acre (em sua maioria seringueiros) ainda trabalhavam com o modelo extrativista convencional, o qual era visto como um modelo antieconômico e que mantinha as populações locais apenas num nível de subsistência e que, portanto, “isto levava as famílias a se dirigirem de forma mais intensa a outras atividades danosas à manutenção da cobertura florestal, como lavoura e produção bovina em pequena escala” (ACRE, 1995, p.8). Nesse sentido o referido plano de manejo se justificava por ser um modelo inovador, uma vez que visava adequar sistemas tradicionais aos conceitos técnicos de manejo florestal. E se justificava também pelo fato desse modelo proporcionar resultados antes não considerados, ou seja:

Este modelo proporcionará a comunidade da floresta ter um sistema de utilização que garanta a conservação da cobertura florestal, revalorando muitos de seus produtos até então considerados como inviáveis de exploração e comercialização. (IDEM, p.8)

No item “Política a ser seguida” do referido Plano, se defendia que o envolvimento da comunidade participante do manejo se daria de forma gradativa, uma vez que a população não tinha experiência anterior nas formas de manejo mencionadas. E que o manejo ocorreria inicialmente em nível de colocação ou grupo de colocações (quando tivessem interesses comuns) facilitando assim a sua operacionalização em termos de exploração e escoamento dos recursos. Ainda nesse item ficou determinado que, primeiramente, se utilizaria módulos pilotos de manejo e que a longo prazo todas as áreas da FEA previstas para manejo seriam consideradas no manejo. Ressaltando, que somente se daria o manejo madeireiro nível 3 a longo prazo, ou seja, quando a comunidade estivesse preparada em termos de desenvolvimento comunitário, mas até lá seriam tomadas medidas em prol desse desenvolvimento:

A base de todo processo será o desenvolvimento comunitário da população local. Para tanto estão sendo tomadas os procedimentos visando a capacitação desta comunidade para gerenciar o processo produtivo, administrativo e contábil nos trabalhos de manejo desenvolvido na área, tanto durante o financiamento do Projeto PD 94/90, como após sua finalização.(ACRE, 1995,p.8)

No referido Plano de Manejo, foram apresentadas algumas “restrições de caráter legal e comunitário”, item importante para a determinação geral das zonas de manejo dentro da Floresta. Nesse item, são explicitados os motivos que levaram a definição do Seringal Limoeiro para a realização do manejo florestal na FEA, conforme segue:

A área da Floresta do Antimary consta de quatro glebas chamadas Seringal Arapixi; Seringal Pacatuba; Seringal Canari II e Seringal Limoeiro. De acordo com Portaria INCRA/DF/nº 023, de 23 de julho de 1995, publicada no Diário Oficial da União, de 12 de julho de 1995, o Seringal Limoeiro já foi arrecadado para a União, devendo ser repassado para o Estado, com o fim de ser implantando naquele seringal o Plano de Manejo da Floresta do Antimary. A Gleba Canari II está em fase de desapropriação. O Seringal Arapixi entra em fase de discriminatória e a Gleba Pacatuba será também arrecadada para a União com posterior repasse para o estado. (Acre, 1995, p.7)

Adicionalmente, consta no referido documento, que não somente os levantamentos e sistemas de análise utilizados influenciaram a definição geral das zonas em que seria desenvolvido o manejo da Floresta do Antimary, mas também outros fatores tiveram influência nessa definição (tais como relevo, concentração da comunidade, situação fundiária diferenciada das diferentes glebas que compõem a Floresta). Ressalta-se que até aquele ano (1995), o então Seringal Limoeiro era a única gleba dentre as demais que constituíam a Floresta Estadual do Antimary que podia ser explorada, uma vez que já tinha sua situação fundiária regularizada. Isso justifica em parte o porquê da escolha do Seringal Limoeiro para ser a primeira área de exploração florestal definida no Plano de Manejo, uma vez que outros fatores também tiveram peso nessa escolha.

A partir da conclusão do Plano de Manejo Florestal, diversos estudos e levantamentos foram realizados nas áreas da FEA relacionados diretamente aos recursos naturais (solo, flora, fauna) e também diagnósticos sociais com informações sobre a população local. Para colocar em prática o referido plano, foi realizado inicialmente um processo licitatório para a contratação de consórcio de empresas para exploração florestal madeireira de impacto reduzido em uma área de aproximadamente 2.200 ha da FEA.

Qualitativamente, tal plano se inseria na definição de plano de manejo florestal empresarial, uma vez que todas as atividades do manejo foram realizadas pelos funcionários do consórcio de firmas contratadas para a exploração.

No mesmo ano ocorreu a primeira exploração florestal dentro do PAE Limoeiro. A colheita teve início no ano de 2003 e se estendeu até 2004, e teve como abrangência uma área de 2,5 mil hectares. Segundo dados oficiais do governo da FPA, foram extraídos aproximadamente 14.000 metros cúbicos de madeira distribuídos em mais de 30 espécies madeireiras.

Ressalta-se que embora o Plano de Manejo da FEA previsse realizar o manejo florestal em suas diferentes áreas, na prática essa experiência não se estendeu à FEA como um todo. Na verdade o lócus de ocorrência da exploração madeireira foi somente a área do antigo Seringal Limoeiro, hoje Projeto Agroextrativista Limoeiro..

Com relação a esse local de exploração, deve-se esclarecer que, atualmente, o PAE Limoeiro não mais se insere dentro dos limites geográficos da FEA. Segundo informações concedidas por técnicos da SEF (em entrevista realizada em Rio Branco, em julho de 2011), até o exercício de 2006 o PAE Limoeiro era administrado pela Funtac, órgão responsável pela administração do Projeto ITTO e da FEA como um todo. Porém, em 2006, o PAE Limoeiro foi desmembrado da FEA e sua administração ficou sob a responsabilidade do Incra. Segundo o entrevistado, “o perfil dos extrativistas do Limoeiro hoje já é bem diferente do perfil de morador de uma floresta estadual, na verdade estão mais para agroextrativistas”. Para se compreender melhor essa explicação, efetuou-se uma pesquisa nos relatórios e estudos realizados pela Funtac, todavia, não se identificou nenhuma explicação plausível para o citado desmembramento. Embora seja estranho tal medida, é possível supor que essa medida de excluir o Seringal Limoeiro da FEA consistiu num expediente jurídico adotado em nível governamental no sentido de resolver um problema político de atender os interesses das empresas de exploração madeireira, alterando a forma jurídica de posse e uso da terra no Limoeiro, tornando-a diferente da forma que vem sendo adotada na FEA.

Portanto, desde 2006 o PAE Limoeiro não mais faz parte da FEA, local onde se realizaram os levantamentos técnicos e as pesquisas científicas promovidos pelo projeto ITTO. Porém, como ressaltou Andre, técnico da Funtac, o PAE Limoeiro ainda faz parte do Complexo Antimary, mesmo estando fora da FEA.

Mesmo estando fora dos limites geográficos da FEA, o PAE Limoeiro tem sido o local de referência para todas as pesquisas sobre a experiência do manejo florestal da ITTO na Floresta Estadual do Antimary, a qual se deu em 2003 dando consequência ao Projeto ITTO/Funtac (Projeto 24/88, o qual teve sequência no Projeto 94/90). As demais áreas da FEA somente passaram a experimentar o manejo florestal madeireiro quando o governo estadual deu inicio à implementação do projeto de manejo comunitário em meados de 2010, em consonância com a política nacional de manejo florestal comunitário do governo federal, conforme Decreto n.º 6.874/ 2009 (que criou o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar – PMCF) conforme discutido no Capítulo 2, seção 2.3.1.1.

Ressalta-se que um ano após a realização do manejo florestal foi instituído o Conselho Consultivo da FEA, através do Decreto nº.10.808, de 23 de setembro de 2004. E em 21 de outubro de 2005 foi aprovado o processo de certificação da FEA pelo *Smart Wood Program*, em parceria com o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), cuja organização foi credenciada pelo FSC (ACRE, 2007).

Segundo Fonseca (2008), “a certificação da FEA foi a primeira certificação de floresta pública explorada por empresas” (p.60). Deve-se salientar que, desde que foi instituída como Floresta Estadual, a FEA vem sendo citada na mídia estadual e nacional como referência para a discussão de concessões florestais no país (ACRE, 2005).

Conforme informação contida no Relatório de Auditoria Anual realizado em 2006, a partir do ano de 2005 a SEF alterou o local dentro da FEA de realização do manejo florestal, ou seja, a exploração deixou de ser realizada no PAE Limoeiro e passou para uma nova área mais ao oeste da FEA cuja localização é habitada por poucas famílias.

Um ponto importante precisa ser esclarecido no tocante ao tipo de manejo que estava previsto no Plano de Manejo Florestal da FEA (de 1995) e o que foi implementado em 2003, haja vista as mudanças que o Governo da FPA efetuou no momento da operacionalização do referido Plano. Conforme explica Fonseca (2008), embora o processo licitatório para contratar as firmas para realização do manejo date de 2003, é preciso lembrar que desde 1999 que o Governo estadual vinha realizando as atividades operacionais do Plano de Manejo (tais como o inventário, estudos socioeconômicos, etc.). Também, é preciso esclarecer as circunstâncias em que foram realizadas as atividades operacionais preliminares ao manejo no PAE Limoeiro, ou seja:

No ano de 1999, [...] habitavam na área da FEA quatro famílias. Entretanto, o Governo não havia previsto nenhuma relação direta entre as famílias e a exploração manejo, considerando a mudança do tipo de manejo a ser implantado, de comunitário para empresarial. A princípio, segundo ACRE (2004), alguns gestores do Governo, responsáveis pela implantação do manejo no PAE Limoeiro, entendiam que, na condição de assentados, as famílias que moravam nas colocações coincidentes com áreas destinadas a exploração madeireira, não tinham direito a nenhuma compensação financeira, pela extração de árvores efetuadas pelas firmas contratadas. Para o Governo o direito das famílias se resumia em sua permanência no local, como assentados, o que de certa forma excluía os moradores do processo de manejo. Dessa forma, o Governo ao realizar a atividade do inventário a 100% excluiu a participação dos moradores do PAE Limoeiro do início do manejo. (p.55)

Conforme a citada autora, embora tenha sido estabelecido no Plano de Manejo de 1995 que seria praticado o manejo comunitário, a intenção da equipe de governo da FPA que assumiu em 1999 era realizar o manejo florestal empresarial tal como é aplicado em florestas privadas, onde não existe população, pois, “o Governo tinha como modelo a experiência das florestas privadas” (p.56).

Todavia, pressionados pelos próprios assentados da FEA, com o apoio das organizações representativas dos seringueiros, como o próprio Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), dentre outras entidades locais envolvidas, em virtude da impossibilidade de ignorar a presença de moradores nas colocações destinadas ao manejo, o governo da FPA foi levado a assinar um Acordo Comunitário que serviu como base para a continuidade do manejo a partir de 2003.

Nesse Acordo ficaram definidos os benefícios diretos e indiretos que os moradores da área a ser explorada teriam direito. Assim, no tocante os benefícios diretos, ficou estabelecido que as famílias receberiam uma compensação financeira paga por árvore extraída na colocação além de uma casa do Programa de casas populares; e em termos de benefícios indiretos, as famílias receberiam: treinamento e priorização da mão-de-obra local; repasse de 10% da Receita Bruta obtida para a Associação Local; viabilização de infraestrutura viária.

Além disso, o referido Acordo ainda definiu os direitos que seriam garantidos às famílias com a realização do manejo: liberdade para optar por terem suas áreas manejadas, ou não; liberdade para determinar os limites de suas colocações; Inclusão de todas as famílias independente do tempo; Proteção contra corte e dano a todas as seringueiras e castanheiras; limpeza e desentupimento das estradas de seringa (ACRE,

2005 apud FONSECA, 2008). Em suma, o Acordo se revertia não somente de um caráter democrático, mas também compensatório na medida em que dava o direito de escolha de aceitar ou não que suas colocações fossem manejadas e definia uma compensada financeira em contrapartida ao numero de árvores extraídas de suas colocações, além do direito de receber uma casa que seria construída pelo Governo.

Pode-se dizer que a assinatura desse Acordo Comunitário concretizou a mudança da forma de relacionamento do Governo estadual com os moradores da FEA. Esta mudança, diz Fonseca (2008) se deu, principalmente, pelo reconhecimento do governo da FPA da necessidade de uma recompensa financeira aos moradores pela extração de madeira de suas colocações.

Observa-se, então, que assegurar ao seringueiro o pagamento pelas árvores extraídas de sua colocação foi à adaptação que o Governo do Acre fez ao modelo original de manejo empresarial, para o manejo na FEA. Essa foi a forma encontrada pelo Governo para incluir o morador das colocações no manejo florestal empresarial (p.56)

Todavia, ressaltou a autora, essa nova relação Governo-comunidade não implicou um envolvimento efetivo da comunidade na operacionalização do manejo e o que se verificou foi a concretização de um manejo bem próximo ao do tipo empresarial. Essa questão será discutida com mais detalhes na seção 4.5.3.

#### **4.2.5 A repercussão da experiência do manejo florestal na mídia nacional e internacional**

Independentemente do tipo de manejo florestal que se passou a implementar naquela Floresta, ressalta-se que a realização da experiência do manejo florestal da FEA em 2003 não passou despercebido na mídia local, na verdade foi amplamente divulgada nos principais canais de comunicação do estado e simultaneamente em cadeia nacional. E graças a constante parceria que o Governo da FPA vinha mantendo com ONGs ambientalistas estrangeiras, bem com o peso da ITTO no cenário internacional, facilmente a experiência do manejo florestal realizada em 2003 na FEA se tornou notícia internacional. Corroborando essa informação, Fonseca (2008) complementa dizendo que o fato da exploração madeireira ter ocorrido em área de floresta pública com população, realizada por empresas contratadas via processo de licitação é que tornou a experiência do manejo da FEA algo inédito e complexo. Segunda a mesma, foi isso que despertou muito interesse pela mídia nacional e internacional.

Também Aquino (2011) fala da notoriedade que a Floresta Estadual do Antimary adquiriu desde sua criação até os dias atuais, diz Aquino (2011).

A experiência da Floresta Estadual do Antimary (FEA), fez com que a mesma se tornar-se mundialmente conhecida e se tornou uma das florestas públicas mais estudadas do mundo, o que resultou na aprovação de um projeto pela ITTO a ser desenvolvido na mesma. Em 2002 a FEA foi escolhida como um dos 3 melhores exemplos de projetos da ITTO no Side event no Rio + 10, a experiência da FEA está sendo replicada em mais duas áreas do estado, na Floresta do Rio Liberdade com uma área de 126.360ha e a Floresta do Rio Gregório com 216.062 hectares.

Em nível estadual o governo da FPA proporcionou ampla divulgação da realização do manejo na FEA junto à imprensa local e nacional. Dentre os eventos para divulgar o Projeto ITTO no Acre, em 2004 foi realizado um Seminário Internacional na cidade de Rio Branco-AC intitulado “Manejo Sustentável na Amazônia Brasileiro”. Dentre os itens de destaque do referido seminário estavam: a Política Pública Florestal do Estado do Acre e seu propósito de promover alternativas de desenvolvimento sócio-ambientais com base numa economia de base florestal sustentada, do uso múltiplo da floresta e da inclusão social; as vantagens da criação das Florestas Estaduais e a adoção do Manejo Florestal Sustentado Certificado na Floresta Estadual do Antimary, bem como alguns resultados positivos que o Projeto ITTO proporcionou à população residente na FEA. Desta feita, conforme material de divulgação do referido Seminário:

O serviço de saúde, inexistente até a chegada do Projeto, conta hoje com 3 Postos de Saúde, equipado para atendimento médico-odontológicos, e realização de exames de malária. Outro fato relevante é o índice zero de malária na área, por três anos consecutivos (2000, 2001, 2002). A cobertura vacinal aumentou de 5% para 90% da população durante a execução do Projeto [...]. Nas 4 escolas que funcionam na Floresta Estadual do Antimary estão matriculados 124 alunos, entre adultos, jovens e crianças, sendo que 86% da população têm acesso a educação, índice considerado alto para o meio rural do Estado. Ressalta-se que, o analfabetismo reduziu de 90,04% para 22% em função das ações do Projeto na área. (Folder do Seminário Internacional, 2004).

Além disso, o governo estadual salientou no referido Seminário que, graças ao Projeto de manejo florestal da ITTO no Antimary, surgiu nas comunidades rurais acreanas um crescente interesse pelo manejo florestal. E que em vista disso, o governo estadual passou imediatamente a estudar alternativas de assistência técnica, suas potencialidades e limitações. E que para atender essa demanda, o governo já estaria criando naquele mesmo ano um serviço de extensão florestal em parceria com algumas ONGs e agentes comunitários multiplicadores como forma de garantir a disseminação dessa prática em todo o estado do Acre.

Vale destacar também, a ênfase dada pelo Governo estadual ao potencial gerador de mudança que se acredita ter o manejo florestal e seu interesse de promover o desenvolvimento sustentável em todo o estado:

O manejo florestal no Acre e na Amazônia possui um imenso potencial de geração de riqueza e inclusão social, e também, importante estratégia de conservação. O Governo da Floresta vem discutindo com a sociedade a implementação e a integração das políticas públicas com a ótica do desenvolvimento sustentável baseado no uso racional dos recursos naturais (idem, 2004).

Enaltecedo a atitude do Governo do estado do Acre em adotar o manejo florestal em suas florestas estaduais, o então Diretor Executivo da ITTO, Manoel Sobral disse de forma enfática que o Acre era “um exemplo a ser seguido por outros estados”.

Em 2007, o referido Diretor Executivo da ITTO (Manoel Sobral), em palestra proferida no 1º Encontro Internacional de Manejo Florestal Comunitário realizado em Rio Branco, declarou que a Floresta do Antimary foi escolhida como área para estudo de modelo de utilização da floresta tropical devido, principalmente, ao fato das características da FEA serem representativas da situação geral do Estado do Acre.<sup>107</sup> E salientou que “o Acre é um líder brasileiro em termos de políticas comunitárias” e que a Floresta Estadual do Antimary é um modelo a ser seguido em todos os países. Por fim, destacou que a importância do Projeto ITTO/Funtac estaria no fato de representar um passo importante para o desenvolvimento de técnicas para utilização dos recursos florestais sob um regime de rendimento sustentado e integrado envolvendo as populações tradicionais no processo. Segundo o mesmo, a implementação das atividades previstas no local visa alcançar o objetivo geral do projeto que é o de incentivar e promover o desenvolvimento em longo prazo das florestas da Amazônia Ocidental, como parte de uma política de uso integrado da terra na região.

#### **4.3 A pesquisa de campo no PAE Limoeiro**

Em julho de 2011 foi realizada a pesquisa de campo na Floresta Estadual do Antimary (especificamente no PAE Limoeiro, o palco do primeiro manejo da ITTO) a qual contou com o apoio logístico da Secretaria da Floresta e de representantes da Associação e da Cooperativa da comunidade do PAE Limoeiro; e com a colaboração de

---

<sup>107</sup> matéria de autoria de Renata Brasileiro, divulgada no site Amigos da Terra, no dia 17/07/2007.

técnicos de outros órgãos do governo, como UFAC, IBAMA e FUNTAC. O objetivo da referida pesquisa de campo consistia em coletar informações junto aos moradores da área explorada em 2003, para servir de elemento para uma análise dos efeitos do Projeto ITTO/Funtac na Floresta em termos de estabelecer as bases para a promoção do desenvolvimento local no âmbito da comunidade residente.

Como já foi dito em diversas partes deste estudo, o manejo proposto e que foi efetivado pela ITTO na FEA foi o manejo de uso múltiplo, ou seja, que considera os principais produtos que a floresta pode oferecer, tanto de produtos madeireiros, como de produtos não madeireiros. Nesse sentido, foi elaborado um Plano de Manejo de produtos florestais não madeireiros (incluindo o manejo da fauna) e separadamente um Plano de Manejo madeireiro. O presente estudo, refere-se apenas aos resultados e impactos causados à comunidade decorrente da exploração madeireira.

#### **4.3.1 Metodologia e Amostra**

O universo considerado para a pesquisa foi a população do PAE Limoeiro, local selecionado para a realização da primeira exploração florestal na Floresta Estadual do Antimary em 2003, onde vivem atualmente aproximadamente 25 famílias.

Contudo, segundo pesquisa preliminar, constatou-se junto a Associação do Limoeiro que nem todas as famílias ali residentes tiveram suas áreas selecionadas para a participarem do manejo planejado. Na verdade, conforme estabelecido no Plano de Manejo de 1995 verificou-se que na área onde seria realizada a primeira exploração existia apenas 16 famílias. Diante dessa informação, para a consecução da presente pesquisa definiu-se uma amostra de 13 famílias para responderem o questionário, considerando o critério de dificuldade de acesso às colocações.

Porém, logo que se iniciou a aplicação dos questionários junto às 13 famílias da amostra, constatou-se que cinco dessas famílias vivem naquele PAE a menos de cinco anos; que haviam comprado o lote de terra daquelas pessoas que participaram do manejo e depois resolveram ir embora. Com isso não tinham informações detalhadas sobre a experiência do manejo, mas mesmo assim, participaram da pesquisa relatando as consequências do manejo florestal para o meio ambiente e para as condições de vida na floresta, uma vez que os problemas decorrentes do manejo se repercutiram por vários anos, atingindo esses novos moradores.

#### **4.3.2 Material de coleta de dados**

As informações sobre a realização do manejo da ITTO/Funtac foram obtidas mediante aplicação de questionário constituído de nove blocos de perguntas referentes a questões pessoais, questões de contextualização, questões socioeconômicas e questões referentes ao trabalho do manejo madeireiro. Também se levantou questões sobre a participação social e política dos chefes de família entrevistados, sobre as implicações da política de manejo para as famílias do PAE Limoeiro, e por fim foram incluídas no questionário questões relativas às dificuldades/sugestões ligadas ao manejo madeireiro naquela localidade da FEA, bem como questões relativas à gestão dessa política de manejo do governo da FPA e sobre o processo de formação de capital social, grau de associativismo, solidariedade, confiança para a concretização de ação coletiva.

De forma complementar, realizou-se entrevistas com alguns atores sociais de atuação relevante nesse processo tais como o atual presidente da Associação dos Seringueiros da Floresta Estadual do Antimary (ASFEA) e da Cooperativa Agroextrativistas dos Produtores do Antimary (COAEPA), o Secretário Executivo da Secretaria Estadual da Floresta (Marki Brito) e o Secretário Adjunto da SEF que foi técnico da FUNTAC no início da gestão da FPA no Acre e que participou da implementação do Projeto ITTO (Carlos Ovideo D. da Rocha). As entrevistas se deram mediante aplicação de questionário semi-estruturado com perguntas abertas, tendo como norte o processo de aplicação do manejo florestal madeireiro realizado em 2003, de forma específica no PAE Limoeiro, seus efeitos na comunidade, as dificuldades encontradas, a forma de organização e participação da comunidade e os benefícios gerados.

#### **4.3.3 Procedimentos da pesquisa de campo**

Tanto a aplicação dos questionários no PAE Limoeiro, como as entrevistas realizadas com os referidos dirigentes de organizações sociais e funcionários das citadas instituições governamentais (estaduais e federais) foram realizadas no mês de julho de 2011. A aplicação dos questionários foi realizada por duas pessoas com formação superior na área de economia e agronomia, sendo esta última com experiência em pesquisa em comunidades agroextrativistas e conhecedora do local da pesquisa e da comunidade pesquisada. As entrevistas se deram na sede da Associação do PAE

Limoeiro, no momento de uma reunião realizada com a Secretaria do Meio Ambiente e a SEF com os moradores do PAE Limoeiro. No caso daqueles produtores que não compareceram à reunião, a equipe de campo se deslocou até suas colocações para entrevistá-los.

#### **4.3.4 Hipóteses**

Parte-se da hipótese de que, apesar da política de manejo florestal no Acre ser uma importante bandeira defendida pela FPA desde que assumiu o governo do Acre em 1999; apesar de representar uma forma alternativa de se explorar a floresta de maneira sustentável sem que as próximas gerações fiquem com um saldo negativo de suas ações; e de ser apontada na mídia como a experiência mais exitosa em termos de manejo florestal na Amazônia Ocidental, a implementação do projeto de manejo florestal de uso múltiplo financiado pela ITTO não conseguiu gestar as bases para a promoção de um desenvolvimento econômico e social das comunidades que vivem naquela floresta. Uma vez que passados quase uma década de experiência em manejo florestal naquele espaço de floresta estadual, as comunidades que ali vivem ainda continuam no mesmo quadro de pobreza, dependência econômica e social das instituições governamentais, das ONGs, etc.

Uma segunda hipótese é a de que o Projeto ITTO, apesar de toda a divulgação na mídia como a experiência de manejo florestal mais exitosa da Amazônia, seguindo a tendência verificada na Amazônia, na prática esse projeto negligenciou os impactos sociais da prática do manejo, trata a comunidade como coadjuvante do processo e prioriza apenas os interesses do capital. Ou seja, apesar do Projeto ITTO apresentar em suas diretrizes um cuidadoso plano para implementação do manejo em área com população, prevendo os possíveis impactos sobre a fauna e a flora e criando medidas mitigadoras para isso; e de propor a participação da comunidade no processo de manejo; na prática, esses aspectos não foram priorizados, na medida em que a comunidade não foi incorporada ao processo de manejo; não se estabeleceu medidas para conter as possíveis consequências negativas decorrentes do impacto do manejo florestal em área com presença de população; nem foram tomadas medidas para compensar ou reverter os problemas acarretados à população da Floresta em decorrência do manejo.

## 4.4 Resultados e análise da pesquisa

A partir dos resultados da aplicação dos questionários se apresentará uma breve descrição da formação histórica do PAE Limoeiro, seus aspectos socio-econômicos e as formas de organização social existentes naquela comunidade, a partir das respostas obtidas do questionário referente às questões de contextualização, questões socioeconômicas e questões referentes à participação social e política. Em seguida se apresentará os principais aspectos destacados pelas famílias no tocante à experiência do manejo florestal em suas áreas, ressaltando a forma de participação das famílias no manejo e as consequências dessa experiência.

### 4.4.1 A formação histórica da comunidade do PAE Limoeiro

Segundo Plano de utilização do PAE Limoeiro elaborado pela Superintendência Regional do INCRA no Acre – SR-14/AC, de julho de 2011, o PAE Limoeiro tem uma área total de 9.253.217 ha e está localizado no município de Rio Branco, a 132 km da capital do estado do Acre, com acesso pela BR 364, entrando pelo ramal Espinhara. Atualmente é ocupado por agricultores familiares sem terra, onde vivem 16 famílias assentadas. As famílias do PAE Limoeiro são em sua maioria oriundas de seringais localizados nos diversos municípios do estado do Acre e são todos descendentes de nordestinos que migraram para os seringais acreanos na fase áurea da economia da borracha. Apenas um produtor entrevistado tinha origem diferente, sendo oriundo Dourados-MS. Essas famílias são constituídas em média de 6 membros, considerando o chefe da família, a esposa e uma média de 4 filhos, sendo predominantemente do sexo feminino.

Quando questionados pelo estado civil, aproximadamente 50% dos chefes de família entrevistados se declararam solteiros, mas todos vivem com uma companheira há mais de 5 anos. No tocante à profissão, todos responderam atuarem como agroextrativistas e a idade média dos chefes de família entrevistados é de 42 anos, tendo o mais velho 64 anos de vida e o mais novo 23 anos.

Quanto ao nível de escolaridade, apenas 4 dos 13 chefes de família entrevistados cursou o ensino fundamental até a 4<sup>a</sup> série, o que representa 33% dos entrevistados, e os demais são analfabetos. Contudo, seus filhos são alfabetizados ou estão em fase de alfabetização e muitos ainda estudam na única escola que existe na FEA, porém, a escola só oferece ensino fundamental até a 4<sup>a</sup> série, a partir daí as crianças ficam sem estudar.

Ainda considerando as questões de contextualização constata-se que o morador mais antigo vive naquela área há mais de 40 anos e o mais novo está apenas há 2 anos naquele local. Quase a metade das famílias entrevistadas estão lá há menos de 10 anos. Quando se questionou aos chefes da família sobre os motivos que levaram a migrarem para o PAE Limoeiro, a maioria declarou ter vivido em outros seringais do Acre e que migraram para o então seringal Limoeiro em busca de melhores condições de vida; dentre outros motivos destaca-se o motivo de possuírem parentes morando há tempos naquele seringal, bem como devido às dificuldades de conseguir trabalho na cidade (principalmente devido serem em sua maioria analfabetos).

Dos 13 entrevistados, 25% vieram da cidade de Rio Branco, onde trabalhavam como serventes, como auxiliar de construção civil e com serviços domésticos. Os demais (75%) declararam que nasceram em outros seringais do Acre ou lá mesmo, com exceção de uma pessoa que declarou ser oriunda de um estado vizinho (Rondônia) e que veio para o PAE Limoeiro por que seus pais decidiram sair da zona urbana e morar em um seringal.

Considerando essas informações dos chefes das famílias entrevistadas, percebe-se o grau de importância que essas famílias dão a terra como fonte de sustento para suas famílias e alternativa de sobrevivência, devido às dificuldades de sobrevivência que essas famílias enfrentaram na cidade ou mesmo em outros espaços rurais (seringais). Enfim, o objetivo de todos os chefes de família ao migrarem para o PAE Limoeiro foi adquirir um lote de terra para plantar e poder sustentar sua família.

Ou seja, as famílias chegaram na FEA em busca de um pedaço de terra para trabalhar. Pode-se dizer que a terra representa para essas famílias a “libertação” de uma situação anterior de sujeição ao patrão (da cidade) ou ao fazendeiro onde trabalhavam como peões, etc. Essa migração para outros espaços rurais pode ser entendida como uma tentativa de alterar sua trajetória de vida, de sair de uma situação de privação de liberdades e de construir uma novo caminho para sua vida.

E foi graças à ajuda de amigos e parentes, e em alguns casos, com o apoio governamental (diga-se Incra), que os atuais moradores do PAE Limoeiro se cadastraram e conseguiram um pedaço de terra naquele local rico (em sua dimensão ambiental), mas pobre (na dimensão material).

Como a maioria das famílias (75%) migraram de outros espaços rurais, estas famílias não apontaram nenhum fator de dificuldade em se adaptar à vida na floresta. Diferentemente do que ocorria nos espaços urbanos, seus conhecimentos tradicionais de uso da terra (agricultura, extrativismo) representava na verdade o principal, senão único capital cultural que essas famílias detinham para poder fazer uso do capital natural que estava a sua disposição para garantir sua sobrevivência dentro da floresta e com isso poder gerar mudanças nas suas condições de vida.

#### **4.4.2 Questões socioeconômicas**

As famílias que vivem no PAE Limoeiro, a maioria tem uma situação fundiária irregular (estão na categoria de posseiros) e outros são assentados do INCRA, mas muitos dos entrevistados responderam serem proprietários da terra em que vivem, apesar de possuírem apenas um cartão de assentado expedido pelo Incra. As famílias do PAE Limoeiro, assim como as demais da FEA, vivem em lotes que variam entre 300 a 900 ha.

Em termos de condições de moradia, em torno de 50% das famílias daquele PAE detém uma pequena casa de madeira (medindo 5 x 8 metros quadrados) que receberam do Projeto ITTO, bem como um paiol e/ou uma casa de farinha. As demais famílias, que não receberam a casa da ITTO vivem também em uma pequena casa de madeira construída com material da própria floresta. Menos de 40% dessas famílias possuem um pequeno pasto para a criação de algumas cabeças de gado.

Ressalta-se que apenas dois dos chefes de família declararam possuir uma casa na área urbana, especificamente em bairros da periferia de Rio Branco-AC, onde vivem alguns filhos devido ao fato de que no PAE Limoeiro só existir uma única escola de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série do ensino fundamental.

Como em toda a FEA, as famílias do PAE Limoeiro trabalham no extrativismo da castanha e da borracha. Desenvolvem uma pequena agricultura de subsistência (basicamente plantam arroz, milho, banana e mandioca) e criam pequenos animais (galinhas, patos e porcos). Uma reduzida parte dessas famílias possui uma pequena criação de gado. O extrativismo ainda é a principal fonte de renda dessas famílias, ficando assim a comercialização da mandioca, do arroz e do milho (principalmente) em segundo lugar como fonte de renda. Contudo esta ainda é muito esporádica e em pequena escala, com baixo nível de insumos externos e baixo grau de tecnificação

(praticamente nulo). A criação de pequenos animais representa para algumas daquelas famílias (40%) uma fonte de renda.

Outro item importante constatado na pesquisa, é que a prática da caça e da pesca é comum em todas as famílias entrevistadas, sendo na verdade um hábito alimentar daquelas famílias, não se configurando numa atividade econômica. As caças mais abundantes são: veado, paca, cutia e porco-do-mato (ou seja, pequenos animais), contudo, a prática da caça não se dá de forma predatória por parte dos seringueiros que vivem na FEA.

“A importância dos animais silvestres como fonte protéica na FEA é evidente, sendo as atividades de caça e pesca responsáveis por 48,6% do abastecimento protéico presente nas refeições (peixe, veado, porco selvagem e outros)” (ACRE, 1995, p.27). Todavia, em virtude da fragilidade e ineficiência do sistema de vigilância daquela Unidade de Conservação (UC) e o alto preço da carne de caça nas cidades, os moradores da FEA (incluindo as do PAE Limoeiro) frequentemente encontram invasores oriundos das cidades vizinhas em busca da preciosa mercadoria extraída da floresta.

#### **4.4.3 A participação das famílias no manejo florestal**

Uma segunda parte do questionário aplicado às famílias do PAE Limoeiro abordava exclusivamente da experiência do manejo florestal nas áreas das famílias ali assentadas. Inicialmente questionou-se sobre a forma de participação das famílias nas atividades do manejo, as melhorias obtidas (aquisições materiais, por exemplo), a experiência anterior com manejo florestal, bem como sobre problemas decorrentes da prática do manejo naquela floresta, dentre outras questões. Sobre a participação no manejo, as famílias entrevistadas responderam unanimemente que não tiveram nenhuma participação e que apenas presenciaram os funcionários de uma empresa juntamente com os técnicos do governo adentrando em suas áreas, com máquinas para a retirada das árvores. Resumindo os diversos tipos de depoimentos obtidos quando se questionou sobre a experiência do manejo florestal em 2003, a grande maioria respondeu que naquela experiência eles não passaram de meros expectadores de uma cena que se desenrolava em suas propriedades sem que em nada pudesse interferir.

Essas informações vão ao encontro do que afirmou Fonseca (2208), ou seja, diferentemente do que havia sido estabelecido no Plano de Manejo elaborado pela Funtac em 1995, na prática o que se verificou foi o manejo empresarial, sem a

participação das famílias nas atividades do manejo, o que retrata o não cumprimento do Acordo firmado entre o Governo do estado e as famílias da FEA antes da realização do manejo florestal em 2003 (já explicitado no item 4.3.4.1). Na verdade, além da não participação das famílias no manejo, a compensação financeira foi efetivamente calculada com base no número de árvores extraídas, porém, muitas árvores foram destruídas desnecessariamente e não foram computadas no cálculo do pagamento; além disso não se levou em conta a proteção que deveria ser dada às castanheiras e às seringueiras conforme estabelecido no acordo; e o pagamento foi realizado indistintamente, sem considerar o valor comercial da espécie explorada. Fonseca (2008) em sua pesquisa na FEA buscando perceber como as famílias da FEA veem o manejo florestal sustentável, diz que o fato da “extração de madeira não ter sido acompanhada pelos *vendedores de árvores*, pode-se relacionar com a falta de interesse deles, motivada pelo desconhecimento da importância do manejo para a floresta e para a sua vida. (p.67)

Quando questionadas se tinham recebido algum treinamento ou alguma orientação sobre a retirada da madeira e se sabiam qual o destino da madeira que tiraram de suas áreas, as famílias responderam de forma quase unânime que não receberam orientação alguma sobre como o manejo seria realizado e que nenhum treinamento lhes fora aplicado. Apenas uma família afirmou ter participado de um treinamento que foi ministrado por técnicos da Funtac antes da realização daquele manejo.<sup>108</sup>

Todavia, conforme pesquisa documental realizada na Funtac, verificou-se que em alguns relatórios da Funtac (especificamente de 2002 e de 2005) e mesmo no relatório de auditoria realizada pela SmartWood em 2006, há referência da aplicação de diversos cursos ministrados na FEA não somente sobre manejo florestal, mas também de realização de reuniões com os atores sociais locais sobre o manejo, além de curso de boas práticas para a produção de castanha, e outros. Todavia, não há nesses relatórios nenhuma indicação clara em que áreas específicas da FEA esses cursos foram realizados, o que nos permite supor a possibilidade de tais cursos e reuniões não terem

---

<sup>108</sup> Segundo relatórios da Funtac, a ITTO fez duas explorações na FEA, além do Projeto Piloto em 1999 que foi no PAE Limoeiro. A primeira exploração foi em 2003, no PAE Limoeiro e a segunda foi no PAE Canary (em 2004). As demais explorações que aconteceram no Limoeiro são experiência de manejo comunitário do próprio governo do estado seguindo a orientação do governo federal de disseminar a atividade de manejo florestal comunitário em todo o país.

abrangido a totalidade da comunidade da FEA e que por isso as famílias do PAE Limoeiro ficaram de fora desses treinamentos.

Em relação à referida questão da não participação das famílias no processo de manejo realizado em 2003, destaca-se que em conversa com técnicos do governo e com representantes das organizações sociais daquela época verificou-se que tais informações eram procedentes. De fato, segundo os referidos técnicos, o manejo foi realizado sem a participação das famílias do PAE Limoeiro no processo. Contudo, no tocante à desinformação relatada pelas famílias no tocante aos objetivos do manejo e ao destino da madeira extraída, os mesmos declararam que antes de se iniciar o manejo florestal naquela área a Funtac realizou diversas visitas prévias naquela área explicando às famílias ali residentes sobre o processo do manejo comunitário que seria realizado, esclareceram o tipo de benefício que aquelas famílias perceberiam com o manejo (o pagamento que receberiam em troca) e todos estavam de acordo, não havia resistência.

Realmente, conflito nenhum se deu durante a implementação do projeto ITTO/Functac, embora muitas famílias não estivessem satisfeitas com a forma com que o processo do manejo foi executado. Isso nos permite levantar a hipótese de que tal passividade estaria justificada pelo interesse das famílias de receber dinheiro em troca da retirada das árvores pertencentes à suas áreas. Ou seja, dada a expectativa de receber uma contrapartida financeira, aceitaram a exploração de suas áreas, mesmo sem entender o que seria e como se daria o manejo.

Com o propósito de verificar até que ponto era a compreensão dessas famílias sobre a experiência de manejo que ocorreu em suas propriedades, questionou-se se eles sabiam para onde iria a madeira. Algumas famílias (30%) responderam que a madeira iria para as mãos do governo estadual (Funtac) ou para uma firma que fez a retirada das árvores de suas colocações; porém, as demais (70%) disseram que não sabiam responder. Isso denota um alto grau de desinformação das famílias daquele PAE do que estava acontecendo e o que iria ainda acontecer em seus habitats e uma nítida incompreensão dos reais motivos da extração de diversas árvores de suas áreas.

Todavia, 30% das famílias ressaltaram que atualmente, já existe na comunidade um certo entendimento do que é o manejo, graças a um trabalho que vem sendo realizado pela SEF de informação e conscientização juntos às famílias agroextrativistas daquele PAE sobre a importância do manejo florestal para as comunidades que vivem

em floresta, como fase preparatória para o manejo comunitário promovido pelo governo estadual que iniciaria em 2010.

Considerando tal quadro, percebe-se claramente que tanto em nível governamental quanto em nível empresarial (ITTO) a proposta de desenvolvimento apresentada àquela comunidade se pautava numa visão extremamente estreita de desenvolvimento, na qual se restringia simplesmente à variável econômica. Porém, tal proposta se torna inóqua em termos de resultado, pois como já dizia Franco (2005), é preciso inserir nas discussões sobre desenvolvimento outras variáveis além da econômica, e a necessidade de se alcançar desenvolvimento com sustentabilidade. Para isso, disse o referido autor, deve-se ampliar a visão do que seja desenvolvimento, passando a incluir variáveis sociais, políticas, culturais e ambientais. Ao mesmo tempo, é preciso privilegiar um desenvolvimento que parta do local e onde se dê a participação da população no processo de desenvolvimento.

Considerando esses problemas, vale mencionar o caso do Sr. Valmir, da Colocação Palhal. Sua área foi a única explorada antes de 2003, pois foi o lugar de realização do Projeto Piloto que a ITTO fez antes de iniciar a exploração em grande escala. Segundo o mesmo, mesmo sendo só um teste, muitas árvores foram derrubadas, clareiras foram abertas para a entrada das máquinas para realizarem o processo de manejo; algumas árvores foram avaliadas economicamente e os técnicos da ITTO prometeram pagar por cada árvore derrubada. Contudo, muitas das árvores ficaram apodrecendo por muitos anos no pátio de sua propriedade e o mesmo teve problemas para receber o pagamento por essa madeira extraída, problema esse que só conseguiu solucionar em 2005, após reclamar em instância federal.

#### **4.4.4 As implicações na renda**

Como já explicado, o manejo praticado foi do tipo empresarial em área ocupada por população pelo qual o governo em parceria com a ITTO pagava os moradores das áreas exploradas pelas árvores extraídas, em conformidade com o acordo do governo estadual com a comunidade da FEA logo que assumiu o governo em 1999.

Desta feita, considerando a venda da madeira do manejo um fator que afeta as condições socioeconômicas das famílias, abordou-se o impacto dessa renda na vida das famílias beneficiadas com esse pagamento, buscando identificar o que eles conseguiram

adquirir com a venda das árvores, o que melhorou na vida deles em decorrência do recebimento desse dinheiro.

Inicialmente, deve-se registrar que uma parte das famílias entrevistadas (40%) declararam não terem sido contemplados com nenhuma renda oriunda do manejo de 2003. Mas, segundo explicação do Presidente da Associação do PAE Limoeiro<sup>109</sup>, umas das exigências da ITTO para que fosse efetivado o pagamento em contrapartida das árvores era a situação fundiária regularizada junto ao INCRA. Como a maioria das famílias era constituída de posseiros, daí a justificativa para o fato de muitas famílias terem esperado anos para receberem o referido pagamento. E que outras famílias não receberam pelo fato de não estarem morando na área no ano em que houve o manejo. Esclareceu também, que a seleção das famílias que receberiam foi feita em função das áreas selecionadas em conformidade com o estabelecido no Plano de Manejo.

No tocante ao destino que essas famílias deram a esse dinheiro que receberam como contrapartida da madeira extraída de suas áreas, 90% delas disseram que aplicaram o dinheiro na aquisição de eletrodomésticos (como fogão, máquina de costura, motor de luz), compraram roupas e alimentos. Mas destas famílias, 30% reservaram uma parte do dinheiro para investir na propriedade, construindo cerca e comprando animais. Apenas duas famílias aplicaram seu dinheiro de forma diferente das demais: uma família que comprou um carro, vendeu sua propriedade e foi viver na capital e outra que comprou uma moto e uma placa solar para gerar energia para sua casa, visto que até hoje não existe luz elétrica no PAE Limoeiro e nem nos demais assentamentos da FEA.

Outro problema que se verificou em decorrência do recebimento dessa renda pela venda das árvores, foi que muitos chefes de família ao receberem não sabiam o que fazer com todo aquele dinheiro, pois nunca tinham recebido nada naquela magnitude (considerando o nível de pobreza material dessas famílias). Salienta-se que, conforme as famílias entrevistadas a soma de recursos pagos à cada família pela venda das árvores variou entre R\$3.500 a R\$ 12.000,00 (o que é na verdade uma quantia bem significativa para o padrão socioeconômico daquelas famílias). Em consequência disso, segundo relatou o atual presidente da Cooperativa dos produtores do PAE Limoeiro, houve casos de pessoas que esbanjaram sem critérios o dinheiro que receberam do manejo, gastando

---

<sup>109</sup> Entrevista realizada em julho de 2011, no PAE Limoeiro.

com bebidas e diversão; outros resolveram comprar uma casa na capital (Rio Branco) e lá tentar uma vida diferente (embora, tenham se arrependido e retornado posteriormente).

Embora alguns técnicos do governo tenham confirmado o que disseram as famílias que nenhuma orientação foi dada às famílias sobre a melhor aplicação e uso do dinheiro que iriam receber pela venda das árvores, outros (que trabalharam na Funtac no início dos anos 2000) enfatizaram que antes de se iniciar o processo de manejo, a Funtac realizou diversas reuniões com as famílias residentes nas áreas contempladas para o manejo, no sentido de prestar esclarecimento sobre o que seria realizado em suas áreas, o que receberiam em contrapartida. E que pelo menos no ano da exploração de 2004 houve algumas medidas por parte do governo do estado no sentido de dar orientações de economia doméstica àquelas famílias de forma a aplicarem de forma eficiente essa renda proveniente do manejo.

Adicionalmente, as famílias destacaram a demora e as dificuldades enfrentadas para receberem a quantidade prometida. Algumas famílias alegaram ter recebido uma quantia inferior à quantia prometida pelos técnicos da ITTO antes do manejo e que esperaram muitos meses para receber (algumas, esperaram anos). E que hoje, ainda há algumas famílias aguardando alguma parcela do referido pagamento. Algumas famílias aguardaram pacientemente (e outras ainda aguardam) receber o dinheiro que prometeram pelas árvores retiradas de suas colocações. Outros, como Senhor Arruda, não tiveram essa conduta. Segundo o mesmo, como o pagamento estava demorando demais, e nenhuma justificativa plausível lhes davam para o não pagamento pelas árvores extraídas, decidiu pedir apoio de alguns membros do Conselho Nacional dos Seringueiros e foi à Brasília reclamar seus direitos e denunciar o que estava acontecendo com as famílias da FEA com a aplicação do referido manejo florestal. Em entrevista concedida em julho de 2011, na cidade de Rio Branco (onde o mesmo é atualmente vendedor ambulante de lanches), o ex-agroextrativista afirmou que retiraram muita madeira valiosa de sua área (até seringueira e castanheira, que é proibido por Lei); e uma parte dessas árvores manejadas ficou armazenada na explanada de sua área (na entrada da propriedade) sob a promessa de que concluído o manejo, retirariam as árvores Dalí. Segundo o mesmo, até o ano em que resolveu sair do PAE Limoeiro e morar na capital (em 2005), a madeira estava lá apodrecendo na explanada. Segundo o mesmo, o motivo principal de sua saída da FEA foi o fato de ter ficado isolado na

floresta após o manejo, visto terem destruído a única ponte que permitia acesso a sua colocação bem como os ramais e que o governo não tomava nenhuma providência nesse sentido. Por fim disse: “se o ramal tivesse bom e a ponte inteira, eu não saía de lá não [...] mas assim como tá, eu estaria isolado e sem madeira”.

Por fim, Sr. Arruda relatou que como resultado de sua reivindicação em Brasília, conseguiu receber uma quantia bem menor do que esperava que iriam lhe pagar (conforme promessa do Governo, disse ele), o que lhe permitiu comprar uma pequena casa em Rio Branco, onde hoje trabalha como vendedor ambulante.

Toda essa situação, conduz à apreciar as idéias de Blos (2000) na medida em que o mesmo defende a necessidade de um esforço da sociedade, buscando sua participação no desenvolvimento, com vistas à mudança do *estatus quo* de uma situação de “passividade” para um outro em que possa reagir “contra efeitos indesejáveis de um modelo de desenvolvimento tradicional” (p.203). Os relatos apontam para uma posição muita passiva da maioria das famílias diante dos problemas que tiveram que enfrentar, salvo a ação de alguns produtores (como a do Sr. Arruda) que decidiram alterar essa situação de “passividade” e mudar o rumo da situação.

Todavia, conforme esclarece Franco (2002), as chances de se atingir o desenvolvimento local tornam reduzidas quando a população de uma localidade adota uma posição sempre passiva diante da implementação vertical de políticas públicas. Essa postura clientelista da sociedade em nada favorece o desenvolvimento de capital humano, fator muito importante para a formação de capital social.

#### **4.4.5 As implicações do manejo sobre os recursos naturais da floresta**

Com o intuito de conhecer os resultados do manejo floresta sobre a questão ambiental e verificar se houve alguma consequência negativa dessa interferência no meio natural para as famílias que ali residem, questionou-se sobre os possíveis impactos negativos que a prática do manejo teria causado direta ou indiretamente às famílias do PAE Limoeiro. Todas as famílias, (até mesmo aquelas famílias que não residiam ainda na área quando da realização do manejo em 2003) declararam que houve implicações negativas para a sobrevivência das famílias ali residentes. Uma das implicações mais ressaltadas foi o problema da escassez da caça na floresta, fato que se deu em virtude da entrada de máquinas na floresta para a retirada das árvores. Conforme explicação das famílias pesquisadas, o barulho das motosserras e das máquinas assustou os animais e os pássaros que fugiram das áreas circunvizinhas das colocações onde

vivem as famílias. Com efeito, as famílias passaram a sofrer privações na alimentação (de carne animal), tendo que se alimentar somente dos poucos produtos agrícolas que cultivavam (arroz, mandioca) e consumir suas criações de pequenos animais (como galinha e porco) para suprir essa falta.

Após terem consumido todas suas criações de animais, contavam somente com a saída de comprar carne nos municípios vizinhos. Todavia, devido o alto preço da carne no mercado e devido às precárias condições financeiras das famílias, muitas famílias permaneceram por muito tempo sobrevivendo dentro desse quadro de insegurança alimentar. Descrevendo um pouco do problema que as famílias enfrentaram como consequência do manejo, disse o senhor José Cândido (Seu Zequinha): “o problema da caça [...] a caça fugiu e só voltou depois de três anos, as pessoas passaram fome aqui. E as águas diminuiu muito devido o desmatamento, a fonte desceu muito o nível da água (sic)”.<sup>110</sup>

Outra consequência negativa do manejo que foi apontada pelas famílias entrevistadas na FEA foi a destruição de muitas trilhas de seringa, de ramais e pontes existente nas colocações, o que se sucedeu em virtude da abertura de caminhos para a passagem das máquinas para a realização da retirada das árvores daquela área. Além disso, acrescentaram que todas as árvores descartadas ficaram espalhadas na floresta, obstruindo as vias de acesso às colocações, ou seja, os ramais, os varadouros e até os rios (pois usavam os rios para transportar as toras até à estrada). Como disse Sr. Francisco das Chagas: “o manejo foi ruim porque a caça diminuiu, a mata ficou de quatro a cinco anos para se recuperar... e ficou embalceirada [grifo nosso]. Outro depoimento bastante ressentido sobre esses problemas decorrentes do manejo que mercê ser citado é o do Senhor Francisco Soares (atual presidente da Cooperativa de produtores do PAE Limoeiro e que na época do manejo era presidente da Associação do PAE Limoeiro) que disse: “ Eles tinham toda a pesquisa para retirar a madeira da floresta [...] mas não deram atenção ao impacto na fauna e nem na flora que o manejo iria causar”.

De forma complementar, as famílias destacaram outros problemas que surgiram, ao seu ver, como decorrência do manejo florestal em suas áreas, que foi o surgimento de muitas clareiras na floresta, o que acentuou ainda mais o impacto sobre a fauna e também sobre a flora, visto que a floresta ficou mais vulnerável à ação do vento (com a

---

<sup>110</sup> Entrevista realizada em julho de 2011 junto às famílias do PAE Limoeiro na FEA.

floresta mais aberta, o vento passou a adentrar com mais força, quebrando as árvores de caules finos) e da chuva. Além de que muitos ninhos de pássaros foram destruídos, impactando na sobrevivência de diferentes espécies de aves típicas da região amazônica e até de espécies raras na fauna brasileira.

Na verdade, passados quase uma década que se deu o manejo naquela área, as famílias ainda se ressentem de alguns problemas na floresta, que foram causados por essa intervenção humana na floresta, tais como: a diminuição da caça nas áreas próximas à coloção, pois como salientado por diversas famílias pesquisadas, ainda é preciso andar muito para poder conseguir matar uma caça; o problema do pagamento, uma vez que, segundo relataram algumas famílias, ainda estão aguardando receber parte do pagamento pela venda de suas árvores; dificuldades na coleta da castanha (visto que as trilhas foram destruídas com a derrubada das árvores; problemas de acesso ao PAE Limoeiro ( visto que não se tem manutenção dos ramais, e o principal ramal de acesso ao PAE Limoeiro fica intransitável no inverno (causando o isolamento das famílias na floresta); o problema do desmatamento (as clareiras até hoje ainda existem); a redução do nível das fontes (o nível de água baixou muito e continua baixo devido ao desmatamento); dificuldade na coleta do látex (pois as estradas de seringa, assim como as de castanhas, ficaram obstruídas e destruídas depois do manejo), dentre outros.

Tais relatos conformam um quadro de problemas que apontam para uma clara situação de negligência técnica por parte da ITTO, do governo estadual e da empresa responsável pela exploração; uma visível desconsideração dos aspectos sociais, com primazia sobre aspectos estritamente econômicos, dada a evidente preocupação de explorar a maior parte possível da área e extraír o maior volume de árvores possível, independentemente dos danos que poderiam causar ao meio ambiente e as consequências desse impacto para as famílias residentes naquela área explorada. Tais relatos indicam que as medidas de mitigação incluídas no plano de manejo para conter o reduzir o impacto (que era previsível) sobre a fauna e a flora da região não foram levadas em consideração no momento da aplicação da técnica do manejo. Esses fatos evidenciam ações não condizentes com os princípios e conceitos defendidos pelo próprio governo da FPA (de sustentabilidade, do neoextrativismo e da florestanía) e explicita uma prática contrária aos objetivos da ITTO, cujo foco é a comercialização e industrialização da madeira proveniente de florestas tropicais, tendo como base a promoção do desenvolvimento sustentável nas regiões onde se localizam essas florestas

via utilização de práticas de manejo florestal e aliando a proposta de preservação ambiental, igualdade social com a participação da mão-de-obra local nos projetos.

Considerando os instrumentos de análise teórica para esse estudo, tal situação inviabiliza a promoção do desenvolvimento local nessa comunidade, uma vez que seu capital natural é violado, configurando uma quadro de impotência e de reduzida autonomia por parte dessas famílias. Percebe-se que a preexistente situação de não empoderamento dos atores sociais permitiu a ação descontrolada de atores externos no ambiente natural dessas famílias, agravando a situação de pobreza material característica dessas famílias e reproduzindo o quadro de dificuldades em que vivem esses atores sociais na floresta.

#### **4.4.6 Relações sociais e organização social**

Como forma de se identificar a existência de uma base de elementos que possam formar um capital social no âmbito da comunidade do PAE Limoeiro, questionou-se às famílias sobre regras, normas que são respeitadas pelas famílias cotidianamente naquele PAE. A pesquisa mostrou que 100% das famílias pesquisadas consideram importante e necessário seguir as orientações (regras) do Ibama com relação as atividades ligadas à produção para o sustento das famílias. Assim, todas as famílias consideram o Plano de uso do PAE Limoeiro como o principal instrumento normativo existente naquela comunidade. Uma das principais regras apontadas por quase todas as famílias entrevistadas (70%) é a de não poder queimar e nem derrubar as árvores da FEA para comércio; uma segunda regra é a de só poder praticar a caça e a exploração madeireira para atender as necessidades de sobrevivência da família; e uma terceira regra refere-se ao respeito ao limite das propriedades vizinhas.

Questionou-se também a relação de confiança (se existia ou não) entre as famílias e se elas cooperavam entre si. De forma unânime, as famílias responderam que a confiança existe entre as famílias, mesmo entre aqueles que estavam morando no PAE há poucos anos. Mas quando questionadas se acreditam e confiam no trabalho das pessoas que estão à frente das organizações sociais que elas são membros (como a Associação e a Cooperativa do PAE Limoeiro) 80% das famílias responderam simplesmente que sim. Outras famílias (20% das entrevistadas) disseram não ter confiança naquelas pessoas e algumas justificaram a resposta dizendo: “Não acredito

nelas, porque não acredito nas pessoa (sic) mesmo...eu mesmo resolvo.”; “ hoje não acredito mais, porque não vejo nada indo avante”.

A cooperação entre elas também foi apontada como um item presente de forma significativa nas relações sociais praticadas naquele espaço rural. Como exemplo de cooperação, as famílias relataram a ajuda mútua que acontece no momento da colheita do arroz, na limpeza do roçado, quando se faz a reforma da casa de madeira, da cerca, etc.

No tocante à participação social e política das famílias do PAE Limoeiro, quase todas as famílias (90%) informaram que participam de alguma organização social, tais como uma Associação, cooperativa, sindicato, Igreja, etc. e de que forma participavam dessas organizações. Todas as famílias entrevistadas responderam participar pelo menos da Associação PAE Limoeiro e uma minoria (10%) disse participar também de uma organização religiosa da igreja católica. Outros (em torno de 50%) declararam serem também cooperados da Cooperativa do Limoeiro.

Questionadas sobre o que achavam da importância dessas organizações que participavam e se tinham voz nas reuniões dessas organizações: com exceção de apenas uma das famílias entrevistadas, as demais declararam considerar importante participar desse tipo de organização e que naquele espaço onde a maioria participava (na Associação do PAE Limoeiro) todos tem liberdade de expressar suas opiniões. Todavia, quando questionadas de que forma costumam participar dessas organizações, 98% dos entrevistados responderam que seria apenas assistindo as reuniões. Complementarmente, informaram que fatores como a timidez e o analfabetismo, dificultava a participação.

Com relação a esse aspecto do silêncio da comunidade (seja devido à timidez ou ao baixo nível de instrução), Oliveira (2001) salienta a necessidade das comunidades rurais lutarem pela sua cidadania, pois este tipo de luta é a forma mais moderna de conflito de classes. E nessa luta por cidadania está inclusa a luta pelo direito à fala, que deve acontecer após o reconhecimento de seus reais direitos de cidadão (independentemente de seu grau de instrução).

Na verdade, pode-se dizer que poucos membros do PAE Limoeiro tem condições tem expressar suas idéias, principalmente de se contrapor às decisões oriundas de atores externos à comunidade (tais como Governo, ONGS, etc.) O que

representa um forte obstáculo à qualquer trabalho de mudança nas relações sociais entre Estado e sociedade civil; além do que contribui para a ocorrência de ações oportunistas.

Nesse sentido é importante reafirmar o pensamento de Bebbington (1999) sobre a importância de se investir em capital humano, uma vez que constitui um ativo que auxilia na compreensão do modo pelo qual os atores sociais percebem suas escolhas e a trajetória de reprodução. Segundo o mesmo, a posse do capital humano dá às pessoas a capacidade de engajar-se de maneira significativa no mundo, bem como lhes dá capacidade de promover transformações no seu mundo.

Em termos de organização social, um estudo socioeconômico realizado em 2002 pela Funtac em parceria com a Universidade Federal do Acre informava que na FEA as formas de organização social mais importantes estavam ligadas à cadeia produtiva da borracha e da castanha. Um outro estudo realizado em 2005 pela Funtac (que consiste numa revisão do plano de manejo florestal da FEA) salienta que a referida instituição vinha trabalhando na ampliação da organização comunitária através da capacitação de professores, agentes de saúde comunitários e de investimentos na estruturação de uma Associação e uma cooperativa de produtores.

Atualmente, as famílias do PAE Limoeiro contam especificamente com a Associação dos Produtores Agroextrativistas do Projeto Limoeiro - APAEPL e com uma cooperativa de produção, a Cooperativa Agroextrativista dos Produtores do Antimary - COAEPA, a qual atende boa parte das famílias do PAE Limoeiro, fornecendo-lhes produtos comprados nos mercados de Rio Branco a um preço menor que o do marreteiro<sup>111</sup> e comprando das famílias os produtos extrativistas (borracha e castanha) e seus excedentes agrícolas para vender em Rio Branco e em Bujari, propiciando a essas famílias a obtenção de uma renda para auxiliar no seu sustento. Segundo informações obtidas na pesquisa de campo, apenas 20% das famílias estão filiadas à alguma organização religiosa e não tem nenhuma vinculação com partidos políticos, nem com clubes desportivos. Um aspecto que chama atenção nessa pesquisa sobre a filiação das famílias à algumas organização social, é que mesmo ainda trabalharem com a exploração da seringueira para a produção de borracha, nenhuma das famílias declarou ser membro do Conselho dos Seringueiros do Acre-CSN (apesar de ser uma organização da sociedade civil de considerável importância para os produtores

---

<sup>111</sup> Marreteiro era o comerciante que percorria a região (através dos rios) comprando e vendendo mercadorias aos seringueiros, atuando como um atravessador.

da FEA). Uma possível explicação estaria no fato de que, tendo em conta a multiplicidade de atividades produtivas que essas famílias executam atualmente (cortam seringa, coletam castanha para vender, plantam para subsistência e vendem seus excedentes para a cooperativa) seus membros estão mais próximos do conceito de agroextrativistas do que de seringueiro.

Conforme avaliação do atual presidente da COAEPA, Sr. Francisco Soares Cavalcante<sup>112</sup>, pode-se dizer que houve alguns avanços nos últimos anos no que se refere ao associativismo, uma vez que alguns anos atrás só contavam com o apoio de uma única associação (a ASFEA) e hoje tem-se pelo menos três associações constituídas, uma no PAE Limoeiro e outra no PAE Canary, além de uma associação para os produtores da FEA<sup>113</sup>. Segundo o mesmo, a criação da COAEPA contribuiu para a melhoria de renda de boa parte das famílias do PAE Limoeiro, permitindo que as famílias passassem a comercializar seu excedente de produção e comprarem alguns alimentos que necessitam no mercado das cidades vizinhas (Rio Branco e Bujari) a um preço mais acessível através da Cooperativa. O melhor disso tudo, explica o entrevistado, é que as famílias deixam de se submeter à ação dos atravessadores (figura ainda muito presente nas diversas partes da floresta, como em todo o meio rural acreano (Entrevista em julho/2011).

Pode-se dizer que a criação dessas organizações da sociedade civil (Associação e Cooperativa) no âmbito restrito do PAE Limoeiro representa a construção de uma base que poderá dar suporte para a construção de um capital social naquela comunidade, de forma que possam superar a situação de inércia e de subjugação à diversos outros atores sociais (tais como os atravessadores, as empresas de exploração florestal predatória) e com isso gerar uma transformação na forma de vida dessas famílias. De outra forma, constata-se aí a existência de um embrião de capital social, visto que ainda depende de se alcançar outros patamares de associativismo. É preciso construir sinergias, reunir forças e estabelecer estratégias conjuntas, firmar alianças com outras instituições de forma que se atinge uma situação de empoderamento dos atores.

---

<sup>112</sup> Entrevista realizada em Rio Branco-AC no dia 12 de julho de 2011.

<sup>113</sup> O PAE Limoeiro e o PAE Canari tem sua administração sob a responsabilidade do INCRA, já a FEA é administrada pelo governo estadual, através da SEFE, tendo em vista que o licenciamento para realização do manejo florestal foi exigido que o INCRA fizesse a concessão de uso para a SEFE por um período de 30 anos.

Atualmente, essa cooperativa faz parte da rede cooperativas, a Cooperacre, que compra toda a produção dos associados da COAEPA (a castanha e a borracha) industrializa e vende. No caso da farinha (que também é produzido no PAE Limoeiro), disse seu Francisco, “é vendida pela cooperativa no mercado local de Rio Branco mesmo”. A cooperativa recebe apoio do governo estadual, especificamente na atividade de transporte da produção excedente das famílias até o mercado de Rio Branco e de Bujari.

No tocante ao acesso dos produtores do PAE Limoeiro ao mercado, explicou o presidente da Associação do PAE Limoeiro. “existe mercado sim [...] mas o problema é que tem que produzir bastante para poder cobrir os contratos”. Ou seja, existe a possibilidade de se firmar contrato com empresas que tem interesse na produção extrativista e agrícola oriunda do PAE, mas a produção do PAE Limoeiro (e por que não dizer de toda FEA) é de pequena escala, com baixo nível tecnológico, de base familiar e nem todas as famílias produzem para o mercado. “A Associação tenta arranjar produtor para a Cooperativa do Limoeiro ...”, disse Sr. Francisco. O mesmo ainda explicou que aquela associação tem ligação com diversas instituições tais como a SEF, a Seaprof, a Funtac e com a Secretaria de saúde (programa saúde intinerante), Imac, Ibama. E que dentre as dificuldades que a mesma enfrenta é que depende unicamente do governo estadual, mas este não atende imediatamente as demandas da comunidade. E “isso dá a impressão de que a associação não faz nada [...]”, disse o referido presidente.

Segundo o mesmo, a Associação foi criada em julho de 2007, mas ainda não tem sede construída por falta de condições financeiras. Outro problema, é que não existe interesse dos associados em assumir a direção da Associação. Em vista disso, pensa-se em treinar os jovens para que estes possam futuramente assumir a Associação.

Na aplicação do questionário indagou-se às famílias á quem elas recorrem quando surge um problema na comunidade, as respostas foram quase unâimes, apontando a SEF e a Associação do PAE Limoeiro. Na verdade, é a Associação que encaminha as demandas das famílias para a SEF, e/ou para outras instituições como Incra, Prefeitura, Ibama, Seaprof e Funtac, conforme o tipo de demanda (disse o Presidente da Associação). Em geral, a principal demanda das famílias é de transporte para levar pessoas doentes para a cidade ou mesmo para levar a produção para o mercado; outras demandas são referentes à construção de ramais e pontes que depois do Projeto ITTO esse problema se acentuou e continua até hoje.

Denota-se que as organizações locais do PAE Limoeiro (Associação e Cooperativa) fazem a ponte entre a vida cotidiana das famílias e o espaço público. Também, que existe uma forte relação de dependência entre a comunidade do PAE Limoeiro e o governo estadual. E essa dependência de certa forma torna difícil o estabelecimento de parcerias com outros tipos de organizações, restringindo ainda mais as possibilidades de articulação dessas famílias agroextrativistas com outros segmentos organizados da sociedade civil.

Como diz Oliveira, qualquer transformação com vistas a superação da pobreza é necessário que se promova a construção de redes; é necessário que se estabeleça amplas alianças dos movimentos sociais e das organizações populares no campo da sociedade civil. Putnam e Goss (2003) acrescentam que o capital social é uma idéia que está entre o compromisso cívico e a participação em redes sociais e que a confiança é um elemento central que perpassa o conceito de capital social. Todavia, o que se percebe é que a percepção da importância da formação de redes ainda encontra-se numa fase muito incipiente não só no âmbito da comunidade do PAE Limoeiro como no âmbito de toda a FEA.

#### **4.4.7 Condições de vida das famílias após a venda das árvores**

Com base nesses relatos que o resultado da experiência do manejo no PAE Limoeiro e tendo em consideração a proposta do Projeto ITTO/Funtac de melhoria de vida daquelas famílias a partir do pagamento pelas árvores manejadas, não beneficiou de maneira uniforme todas as famílias daquele Projeto. Pois, como se verificou, nem todas as famílias do PAE Limoeiro tiveram suas áreas manejadas (consequentemente essas famílias não foram beneficiadas com nenhuma soma de recursos); outras famílias passaram anos para receber a soma prometida (e quando receberam tempos depois esta soma não foi reajustada).

Aliás, algumas famílias consideraram terem sido lesadas pelo fato de terem recebido bem menos do que lhes haviam prometido. Algumas até afirmaram que não teriam mais interesse de comercializar as árvores de sua propriedade, pois como disse um dos agroextrativistas entrevistados: “o preço não compensa a perda da árvore”. Constatou-se que esse problema do pagamento das árvores deixou muitas famílias contrariadas com o Projeto.

Como visto, pelo fato daquelas famílias não terem recebido nenhuma orientação sobre as possíveis alternativas de uso daquele capital que receberiam em contrapartida da retirada da madeira de suas áreas de floresta, alguns esbanjaram seu dinheiro aleatoriamente, sem nenhum planejamento (bebidas, festas) e outras famílias foram mais cautelosas e gastaram em bens de primeira necessidade (tais como alimentos) e buscaram suprir as necessidades de vestuário e eletrodomésticos. Na verdade, apenas um número reduzido das famílias do PAE Limoeiro conseguiu usar essa renda de maneira racional e eficiente (em melhorias na propriedade, na compra de gado, placa solar) na perspectiva de que esse investimento pudesse proporcionar alguma alteração nas suas condições de vida dentro do PAE

Em outras palavras, pode-se dizer que ao receberem pela venda das árvores as famílias do PAE Limoeiro passaram a usufruir de um certo conforto material uma vez que puderam adquirir alguns bens que antes não tinham condições de comprar. Todavia, conclui-se que esse efeito positivo causado pela renda obtida da venda da madeira foi efêmero, uma vez que a percepção dessa renda oriunda do manejo não prosseguiu no ano seguinte naquele mesmo PAE. Segundo constava no plano de manejo (de 1995), no ano seguinte outra parte da floresta seria manejada (o PAE Canary).

Conclui-se que o recebimento desse recurso financeiro oriundo do manejo realizado em suas propriedades não foi capaz de gerar transformações nas vidas daquelas famílias e também não foi capaz de proporcionar poder de decisão àquelas famílias. Em síntese, embora aquelas famílias tenham conseguido alterar em um dado momento suas condições materiais com o recebimento da referida renda em um dado momento (comprando roupas, eletrodomésticos, etc.), logo em seguida voltaram a vivenciar a mesma situação de pobreza e sem perspectivas de mudança que se encontravam antes do Projeto ITTO.

Outro aspecto que merece ser destacado é que, conforme se viu, a maioria das famílias daquele Projeto de Assentamento é analfabeta, o que pode ser considerado um elemento de dificuldade para a formação de capital humano naquele grupo social e até mesmo para a tomada de decisões quanto ao uso e destino do capital natural que lhes pertence. Em síntese, a pesquisa empírica junto às famílias do PAE aponta para algumas conclusões, a saber:

- que a decisão das famílias de irem morar na FEA expressa na verdade a busca por um direito à um pedaço de terra, onde pudessem construir os encadeamentos de liberdades e

garantir a ampliação das possibilidades de escolhas, bem como fortalecer suas estratégias emancipatórias em suas trajetórias de vida.

- que a estratégia governamental da FPA de contribuir com a melhoria das condições de vidas das populações que vivem na Floresta Estadual do Antimary a partir do desenvolvimento de uma política de manejo florestal de uso múltiplo não se converteu numa política de empoderamento das famílias do PAE Limoeiro e nem para as demais famílias que vivem naquela floresta;
- O compromisso de pagamento às famílias de todas as árvores extraídas de suas propriedades (colocações) rurais, não se concretizou de forma natural uma vez que gerou descontentamentos das famílias, devido a questões de atraso no pagamento, do valor efetivamente ter sido inferior ao acordado, e pelo fato de que algumas famílias não conseguiram receber todo o valor da venda de suas árvores;
- pode-se dizer que pelo menos durante um certo espaço de tempo, o recebimento de uma remuneração pela venda das árvores significou algumas melhorias nas condições de vida das famílias do Projeto Limoeiro, contudo essas melhorias foram efêmeras. Ou seja, embora tenha proporcionado às famílias (pelo menos por um dado período de tempo) algum conforto material, não foi possível nenhuma das famílias contempladas com a referida renda se empoderar, muito menos estabelecer as bases iniciais para um futuro empoderamento;
- o fato da não continuidade da percepção daquele ativo financeiro contribui para a insustentabilidade do processo de toda e qualquer mudança que tal ativo proporcionou àquelas famílias num curto espaço de tempo;
- além do problema financeiro, as famílias enfrentaram outros problemas decorrentes da experiência do manejo florestal. De forma geral, pode-se dizer que as famílias mantiveram por um certo tempo uma postura bastante passiva. Todavia, tendo em contas essas consequências das atividades de manejo florestal em suas propriedades (problemas decorrentes da fuga da caça, problemas ambientais, de embalceramento dos ramais, etc.), algumas famílias decidiram denunciar publicamente os referidos problemas e reivindicar seus direitos; para isso lançaram mão de estratégias de ação coletiva no sentido de alterar a situação de poder existente nas relações sociais prevalecentes (a exemplo da atitude do Sr. Arruda que foi à Brasília reivindicar seus direitos);

- ao apresentar suas reivindicações na instância jurídica, iniciaram uma relação conflituosa com o Estado, todavia, esse conflito pode ser visto como um papel construtivo nas relações sociais entre as famílias e entre as organizações sociais que as representam, na medida em que serviu como “cola” (no sentido dado por Hirschman, 1998) para as relações sociais já existentes. Como se viu, tem-se registrado alguns avanços em termos de associativismo no âmbito daquela comunidade, haja vista o surgimento de novas organizações sociais, (tais como a Associação do Limoeiro que surgiu em 2007) e um maior engajamento das famílias em outras instituições sociais (tais como a igreja);

-a formação de redes aparece como uma necessidade eminente para os produtores agroextrativistas da FEA e de forma específica para os do PAE Limoeiro. Todavia, ainda é um processo muito incipiente naquele espaço rural. Ações clientelistas ainda aparecem como a forma mais comum de se atender as demandas da comunidade naquele PAE. O que é um grande problema, pois como diz Franco (2005) o clientelismo não favorece o desenvolvimento do capital humano, favorecendo na verdade o desestímulo às conexões horizontais estabelecida na forma de redes.

Enfim, as famílias ainda vivem em uma situação de subordinação e total dependência do governo estadual, sem condições de construir suas estratégias de emancipação, pela falta de consolidação de uma capital social forte. As políticas públicas aplicadas naquele espaço rural não tem se convertido em políticas empoderadoras, muito menos evidenciado alguma capacidade de inserir as famílias numa relação Estado e Mercado favorável às condições econômicas e sociais dessas famílias.

Verifica-se com essa análise a necessidade do governo estadual de formular políticas públicas que priorizem em suas discussões sobre desenvolvimento as variáveis sociais, políticas, culturais e ambientais e não somente as variáveis econômicas. E incorporem também a importância de se alcançar desenvolvimento com sustentabilidade considerando a possibilidade de participação da população no processo de desenvolvimento, conforme as ideias de Franco (2005).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese foi desenvolvida tendo como objetivo analisar a política de desenvolvimento do governo do estado do Acre desde 1999 até 2010. Verificou-se que, ao assumir o governo estadual, a Frente Popular do Acre apresentou um Plano de desenvolvimento pautado na valorização dos recursos naturais do estado que enfatizava a necessidade de conservação ambiental e proteção das florestas e propunha promover o desenvolvimento econômico a partir de uma base florestal. Apesar de defender um viés ambientalista, esse governo não abandonou, no entanto, as atividades econômicas tradicionais como o extrativismo e a pecuária. Foi com base nesse aspecto que se levantou a questão de pesquisa de como se desenvolveu a política de desenvolvimento do governo da Frente Popular do estado do Acre, notadamente a forma adotada para implementar sua política de desenvolvimento pautada no setor florestal tendo em conta a dinâmica de crescimento da pecuária na Amazônia e de forma especial no Acre, *pari passu* a necessidade de contornar o problema do desmatamento no Acre. Para atender o objetivo geral da tese, considerou-se importante conhecer primeiramente os principais instrumentos de intervenção federal na Amazônia que viabilizaram e incentivaram direta ou indiretamente o desenvolvimento da pecuária e do setor florestal na Amazônia, fazendo um resgate da década de setenta estendendo-se até os anos noventa do século XX. Em seguida, passou-se a analisar como essas políticas se desdobraram e ou influenciaram a criação de novas políticas em nível estadual, de forma específica no Acre.

Com base nessa retrospectiva constatou-se que na década de setenta ocorreu uma mudança fundamental no processo de ocupação da Amazônia, pois foi quando se deu início a uma fase na qual a Amazônia deixava de ser a “região problema” do país e passa a ser considerada uma região de “fronteira de recursos” a ser explorada livremente pelo capital. Verificou-se que as políticas elaboradas naquela década tinham como base uma ideologia de integração com vistas incorporar as regiões do país à dinâmica nacional. E que naquela década a criação de gado já vinha sendo destacada como a atividade mais rentável na Amazônia.

Atividade pecuária, conforme se ressaltou no capítulo 1, remonta os primórdios da colonização portuguesa, que começou a ser explorada no século XVII na região do Baixo Amazonas e inicialmente nas áreas de várzea para atender a demanda de leite e

tração animal dos colonos europeus instalados nas terras da Amazônia. Em nível nacional, o *boom* da pecuária bovina se deu entre as décadas de 1940 e 1970, passando a avançar nas terras desocupadas dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, tendo em vista a elevação das exportações de carne bovina e pela sua forte valorização econômica.

No tocante ao desenvolvimento da pecuária na Amazônia, verificou-se que antes de iniciar a década de 1970 os planos de desenvolvimento elaborados pela Sudam já enfatizavam a atividade da criação de gado como uma solução dos problemas de desenvolvimento da Amazônia. Em 1969, o discurso do presidente do BASA já testemunhava o interesse institucional em financiar tal atividade na região amazônica, salientando que a pecuária tinha todas as condições necessárias para ser transformada em um setor dinâmico da economia da região Norte. Por fim, o próprio Incra passou a agir contra a colonização oficial do governo federal, na medida em que passou a vender lotes de 3.000 ha a fazendeiros médios no estado do Pará e em Rondônia em apoio explícitos à expansão da atividade pecuária na região.

Com relação aos instrumentos de intervenção federal na Amazônia implementados nos anos 1970 que contribuíram para o avanço da pecuária na Amazônia verificou-se que a política de incentivos fiscais desenvolvida pela BASA foi o instrumento de política fiscal mais importante utilizado para atrair investidores para a região, política esta que já existia na década de sessenta nos programas da Sudam. Porém, foi nos anos setenta que essa política ganhou força em função de uma ampla modificação na sua estrutura vigente, especialmente com a criação do Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam). E foi com base no tripé constituído pela Sudam, Basa e Fidam que o governo federal desenvolveu as políticas elaboradas com o fim de promover a ocupação da Amazônia, tendo como parte preponderante dessa estratégia a política de incentivos fiscais para incentivar a implantação de grandes empresas agropecuárias na região. Como se viu, estudos realizados ainda na década de setenta, como os de Mahar (1978) e Ianni (1979), concluíram que os recursos do Finam se dirigiram fundamentalmente à compra especulativa de terras, onde a "grilagem", a violência foram os traços marcantes do processo de ocupação da fronteira amazônica. Mas, segundo os mesmos, certamente, essas terras foram destinadas à prática da pecuária, haja vista o interesse do próprio governo federal de alterar a atividade econômica da região, com base no extrativismo, para a pecuária.

Ao longo dos anos 1970, a Sudam desenvolveu alguns programas que visavam a integração da Amazônia à dinâmica capitalista nacional (PIN, Proterra, Polamazônia) e como disse Hall (1991) essa década caracteriza-se por um forte otimismo oficial com relação à integração econômica da Amazônia e pelo amplo apoio financeiro dado à pecuária como atividade econômica capitalista, considerada pela própria Sudam como atividade mais produtiva e lucrativa da região. Dentre esses programas, destaca-se o Proterra, o qual visava financiar a compra de terras, melhorar as condições do trabalho rural e promover a agroindústria na Amazônia e no Nordeste e tinha como diretriz dar atendimento prioritário ao pequeno produtor da região. Porém, concluiu-se que esse programa serviu muito mais ao grande empresário do que aos pequenos e médios produtores, pois, à medida que a terra se valorizava com a infraestrutura criada, os pequenos produtores foram expropriados e a terra foi se concentrando nas mãos dos grandes produtores pecuaristas.

Na segunda metade dos anos setenta, no governo Geisel, o governo federal passou a utilizar um novo estilo de ocupação da Amazônia, cujo plano consistia em fazer um ajustamento à crise internacional - através da reestruturação do aparelho produtivo, buscando substituir importações e criar novas fronteiras de exportação - no qual a Amazônia teria a função de contribuir para geração de divisas. Nesse sentido, criou em 1974, um programa de financiamento para a Amazônia que veio se chamar Programa de Pólos agropecuários e agrominerais da Amazônia - Polamazônia.

Esse novo Programa daria tratamento prioritário às grandes empresas, às sociedades anônimas orientadas para exportações, atribuindo os seguintes percentuais de recursos que caberia a cada setor produtivo: mineração (34%), a agricultura moderna e a pecuária (31%) e a indústria (21%). A idéia era realizar o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias agroindustriais, agrominerais e agroflorestais nas áreas selecionadas pelo programa. O Polamazônia se caracterizava pelo abandono das políticas de colonização voltadas para o assentamento de pequenos proprietários rurais, em favor de grandes projetos agropecuários e minerais.

Constatou-se que, em síntese, tanto o Polamazônia como o Proterra fracassaram em suas finalidades principais de fomentar a infraestrutura em regiões prioritárias da Amazônia e assim viabilizar a distribuição de crédito a pequenos produtores do Norte e Nordeste. E que de forma geral, esses recursos federais serviram em sua maioria para o financiamento da implantação das grandes empresas agropecuárias na Amazônia. Verificou-se aí uma mudança na orientação da ação do Estado na Amazônia, passando a

reduzir a importância da colonização oficial e enfatizando uma dada “vocação” da região para a pecuária. Contudo, constatou-se que essa mudança se deu graças à pressão exercida por certos setores do Estado que visavam atender interesses empresariais da Amazônia (representados pela Associação dos Empresários da Amazônia - AEA). Assim, a AEA, juntamente com a própria Sudam e o Basa, pelo fato de possuírem forte influência sobre a formulação de política oficial da região amazônica, pressionavam para obter renovada ênfase na criação de gado, em detrimento dos pequenos agricultores, de forma a alterar as prioridades do desenvolvimento em favor das grandes empresas.

Nos anos 1980, num contexto de crise nacional, foi lançado o Programa Grande Carajás. Reforça-se, a partir daí, os propósitos anteriores do Governo federal para a Amazônia, no sentido de explorar seu potencial mineral (os quais remontam a década de 1940), associando capital estatal com capital estrangeiro para a produção necessária de matérias-primas. Esse programa destinava-se explicitamente à exploração agropecuária e madeireira daquela região, cuja produção era dirigida fundamentalmente à exportação.

Tendo em conta o estudo da Agência de Cooperação Internacional do Japão – JICA, o qual sugeria que Carajás viesse a se tornar um “corredor de exportação” baseado na agricultura, na criação de gado e silvicultura explorados em grandes propriedades rurais, o governo federal buscou elaborar uma estratégia de desenvolvimento rural para o Programa Carajás. Essa estratégia se concretizou na criação, em 1983, do Plano Grande Carajás Agrícola (PGCA). Esse Plano enfatizava a produção em larga escala comercial<sup>114</sup>, orientada para a exportação, com utilização de tecnologia moderna e previa um aumento substancial da produção de culturas alimentares tradicionais, bem como a produção de soja, gado, verduras, etanol, e carvão vegetal. Embora, o PGCA indicasse um firme propósito de apoiar os pequenos produtores, continha um explícito interesse do governo federal de não só financiar uma grande extensão de terra para o cultivo mecanizado, mas também a criação de gado em grande escala. Seguindo a tendência dos programas federais da década anterior, o

---

<sup>114</sup>Hall destaca que embora o plano financiasse grandes extensões de terra, por outro lado também impunha o controle do desmatamento, e visava criar uma classe de agricultores familiares de porte médio, além do que alimentava a idéia de retardar a degradação ambiental e a concentração de terra. (Hall, 1991, p.83)

PGCA destinou menos de 20% dos recursos para os pequenos produtores, sendo grande parte dos recursos destinados a financiar médias e grandes empresas agropecuárias.

Mais uma vez, a pecuária, e principalmente, a de grande porte (capaz de gerar divisas), foi contemplada com grande parte dos recursos de programas de desenvolvimento aplicados na Amazônia em detrimento do financiamento de pequenos produtores.

Em síntese, até meados dos anos oitenta, o governo federal concedeu incentivos fiscais para projetos agropecuários que se instalassem na região como forma de ali se desenvolvesse uma pecuária moderna, com alto grau de produtividade. Com a aprovação da nova Carta Magna do país, em 1988, foi aprovado um novo programa de financiamento para apoiar financeiramente os setores produtivos da região Norte, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) o qual também beneficiou fortemente o setor agropecuário da região com linhas de crédito específicas e taxas de juros subsidiadas.

Nos anos noventa, verifica-se o lançamento de novos programas que characteristicamente se distinguiam daqueles programas elaborados nas décadas precedentes, uma vez que contemplavam com certa ênfase a questão ambiental em resposta à pressão exercida pelos movimentos ambientalistas e em cumprimento aos acordos firmados pelo governo federal nos fóruns internacionais em prol da questão ambiental (notadamente políticas e ações voltadas para a redução do aquecimento global, de controle do desmatamento na Amazônia, etc.). Mas, é nos anos dois mil que são aprovados a maior parte desses programas federais (e outros programas já existentes foram ampliados com novos subprogramas). Lembrando que foi nos primeiros anos dessa década que veio à tona o problema do desmatamento na Amazônia, cujo índice se elevou consideravelmente no ano de 2003 (25.396 km<sup>2</sup>) evidenciando um aumento de 40% com relação ao verificado no período de 2001 a 2002.

Assim, no capítulo 2, foram analisados os principais programas federais implementados ao longo dos anos dois mil na Amazônia que direta e indiretamente contemplaram a atividade pecuária e outros que, motivados pelos problemas ambientais, passaram a formular programas de cunho ambientalista voltados a desenvolver de forma sustentável o setor florestal do país. Na verdade, com o avanço das discussões sobre mudanças climáticas globais, a partir dos anos noventa, tem elevado as pressões sobre a pecuária. Diante do risco de perder grandes fatias de mercado em nível global, o governo brasileiro passou a desenvolver principalmente nos anos 2000 diversos

programas e ações na busca elevar a produtividade da pecuária e de torná-la uma atividade sustentável. A política de crédito representou o instrumento de intervenção federal na Amazônia em favor da atividade pecuária e florestal na região, quando então foram criados novos programas de financiamento e ampliaram o número de subprogramas daqueles programas já existente, tais como o FNO e o Pronaf. Estes, embora venham sendo desenvolvidos desde a década anterior, nos anos 2000 passaram a ofertar um maior número de subprogramas de financiamento à projetos pecuários e florestais. Na segunda metade dos anos 2000, o BNDES, principal agência de financiamento do governo federal, também passou a incorporar novos programas de financiamento que contemplavam a atividade pecuária, tais como o Programa Produsa o qual visa elevar a produtividade da produção agropecuária via adoção de sistemas sustentáveis tais como a integração pecuária-lavoura; o Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais-Moderagro e o BNDES Automático Agropecuário. Mas, afora esses programas de financiamento, o governo federal passou não somente criar novos programas (como o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário-PPCD), como também passou a reativar programas já existentes (como o Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa (que foi instituído nos anos 1990), além de incentivar as pesquisas agropecuárias da Embrapa, voltadas para o desenvolvimento de técnicas capazes de elevar a produtividade da pecuária sem aumentar a pressão sobre o meio ambiente.

No tocante ao setor florestal, verificou-se que foi precisamente nos anos dois mil que se desenvolveu a maior parte do arcabouço institucional e legal para dar suporte às políticas de apoio ao setor florestal do país, de forma especial na Amazônia. E que, embora já existisse um instrumento legal de proteção e regulamentação do setor florestal no país desde a década de sessenta do séc. XX (o primeiro Código Florestal), somente a partir dos anos noventa que os primeiros planos de manejo florestal passaram a ser implementados na Amazônia.

Um importante instrumento de regulação instituído nos anos 2000 foi o Programa Nacional de Florestas (PNF), através do qual o governo federal passou a definir os mecanismos financeiros para o apoio ao segmento de florestas nativas no país ( via Fundos Constitucionais, Pronaf e BNDES). Também foi no início dos anos dois mil que foi aprovada a Lei nº 11.284/2003, conhecida como Lei de Gestão de Florestas Públicas, a qual instituíu o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para gerir a exploração

sustentável das florestas públicas federais brasileiras e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), com o propósito de promover o desenvolvimento tecnológico, assistência técnica e criar incentivos para o desenvolvimento do setor florestal (com o propósito de desenvolver a atividade de manejo florestal).

Embora tenham ocorrido significativos avanços na legislação ambiental para implantar o manejo florestal no país, os estudos analisados apontam que a exploração florestal madeireira ainda vem se dando, em grande medida, à margem dos sistemas oficiais de controle, onde a maioria dos empreendimentos de exploração madeireira na Amazônia ainda predominam formas arcaicas de exploração, com baixo nível de produtividade. A análise das experiências de manejo em diferentes estados tem conduzido muitos pesquisadores à conclusão de que existem ainda muitas dificuldades para se implantar o manejo florestal madeireiro, persistindo diversos obstáculos, tais como: o alto nível de burocracia na aprovação dos planos, a falta de conhecimento dos atores sociais sobre a importância do manejo florestal, a resistência dos extrativistas para aceitar as exigências técnicas, a situação fundiária irregular, os custos da atividade, o analfabetismo, dentre outras dificuldades.

No capítulo 3, abordou-se as principais políticas públicas implementadas no estado do Acre pelo governo da Frente Popular desde 1999 a 2010, em prol do setor pecuário e florestal. Primeiramente, elaborou-se um breve estudo dos antecedentes históricos à entrada do governo da Frente Popular no executivo do estado.

Conclui-se com base nesse resgate histórico que o discurso de campanha bem como a proposta governamental da Frente Popular do Acre, eram declaradamente muito próximos aos ideais de luta do movimento dos seringueiros, extrativistas e dos ambientalistas contra os problemas do desmatamento, da expulsão dos seringueiros de suas terras por parte dos novos donos daquelas terras que vieram do centro sul do país para implantar a atividade pecuária no estado. E foi defendendo a floresta, se colocando contra os desmatamentos e a degradação do meio ambiente, defendendo o respeito à vida dos seringueiros em suas colocações, defendendo a prática do desenvolvimento sustentável para os povos que vivem na floresta, que a Frente Popular do Acre desenvolveu sua campanha eleitoral de 1998, e venceu, assumindo assim o executivo do estado do Acre em 1999.

Conforme se viu na seção 3.2, no primeiro Plano de governo da FPA (1999-2002), figurava como um dos principais propósitos a reorientação da economia do Acre com base na valorização dos recursos naturais, na alteração da base produtiva, para

promover o desenvolvimento sustentável do estado. Destacava a necessidade de superar a situação de atraso em que se encontrava o Acre, mediante a exploração racional e sustentável dos recursos naturais do Acre. E a estratégia seria desenvolver o agroextrativismo, combinado-o com ações em prol da agroindústria. Para isso, indicava a diversificação e modernização das atividades extrativas e o desenvolvimento de uma agricultura fundada nos sistemas agroflorestais de frutas tropicais e essências florestais.

Tendo em vista esses objetivos estreitamente ligados à floresta e a preocupação com sua preservação e exploração dentro dos critérios de sustentabilidade criou-se uma marca para o Governo, denominada “Governo da Floresta”, a qual ganhou notoriedade tanto em nível estadual como nacional, cuja bandeira ambientalista passou a figurar como aspecto distintivo com relação aos demais governos amazônicos que não seguiram esse viés (com exceção do Amapá). É possível concluir que essa bandeira ambientalista foi um elemento estratégico fundamental na captação de recursos e atrair recursos para financiar os projetos de investimento no estado, principalmente os de infraestrutura.

Apesar da ênfase dada ao setor florestal acreano nos Planos de Governo da FPA, a pecuária aparece também como um setor a ser incentivado em nível estadual, dado o peso e a importância econômica dessa atividade para a economia acreana. Considerando o estudo das políticas federais implementadas na Amazônia e seus desdobramentos no Acre, verificou-se que desde os anos 1970 a pecuária vem sendo desenvolvida com o apoio tanto do governo estadual como do governo federal, tendo em vista a importância econômica da pecuária para o agronegócio brasileiro e para a geração de divisas para o país.

Dentre os programas e ações de apoio ao desenvolvimento agropecuário implementados pela FPA ao longo do período 1999-2010, considera-se de relevante resultado para o estado o Programa Acre Livre de Aftosa, o PPCD do Acre, bem como o incentivo governamental às pesquisas da Embrapa/Acre, com investimento em pesquisas para a modernização do processo produtivo da pecuária e para a criação de novas tecnologias que visem prolongar a vida produtiva e elevar a capacidade média de suporte das pastagens (pecuária sustentável). Como se viu, são desdobramentos de programas federais implementados em todo o país desde o início dos anos 2000 que constituem importantes instrumentos governamentais desenvolvidos em nível estadual como forma de seguir a dinâmica e tendência da pecuária nacional.

Em outras palavras, conclui-se que o governo da FPA, ao instituir esses programas de apoio à pecuária acreana agiu em conformidade com os anseios da política federal de incentivar o agronegócio da carne bovina no país e assim, apesar de colocar o setor florestal em evidência tanto em nível de discurso como no plano de desenvolvimento, o governo agiu em prol da pecuária acreana, investindo em pesquisas para o desenvolvimento de novas tecnologias com vistas à elevação da produtividade, da qualidade da carne bovina, de forma tornar o setor agropecuário do estado competitivo. Na verdade, a proposta de desenvolvimento de uma pecuária sustentável (no sentido de que sua expansão não implica em maiores danos ao meio ambiente), constituiu a forma de conciliar o apoio ao desenvolvimento dessa atividade com o propósito governamental de conter o desmatamento no estado e de desenvolver uma economia com base florestal, pautada no princípio da sustentabilidade ambiental.

Porém, os estudos mostraram que apesar da preocupação do governo de conter o avanço sobre a floresta e desenvolver uma pecuária sustentável, essa atividade continuou sendo apontada como a causa principal dos desmatamentos no Acre. Além disso, problemas com relação ao crescimento da pecuária tem surgido nos últimos anos até mesmo nas áreas de preservação ambiental, o que pode ser explicado por uma suposta deficiência no sistema de monitoramento do uso da terra ou mesmo em virtude de um certo grau de fragilidade dos instrumentos legais existentes no Estado para o trato dessas questões.

No tocante ao setor florestal, constatou-se que os avanços legais e institucionais ocorridos nos anos dois mil em nível nacional contribuíram para a criação de um arcabouço institucional e legal no Acre de apoio a esse setor, bem como serviu de suporte para a criação e implementação de diversos programas em nível estadual. Nesse conjunto de ações e programas destaca-se a aprovação Lei de Gestão de Florestas Públicas, conhecida como Lei Florestal, a qual representa uma das primeiras iniciativas governamentais com vistas à promoção do manejo florestal no Acre. Foi mediante essa Lei que o governo da FPA criou três florestas estaduais, e reservas Extrativistas, uma Floresta Nacional, uma Área de Relevante Interesse Ecológico e um Parque Estadual.

Constatou-se que o manejo comunitário de madeira vem sendo desenvolvido na Amazônia desde a década de noventa e no Acre se concentrou o maior número de projetos de manejo naquela década. Na verdade, mesmo antes do lançamento da política federal de manejo florestal comunitário (em 2009), o governo estadual já vinha desde os anos 1990 desenvolvendo projetos de manejo comunitário no Acre. E é nessa referida

década que se verifica o início do processo de organização comunitária com vistas ao manejo florestal e à certificação dos produtos florestais no Acre, processo que foi potencializado nos anos 2000.

Dentre os demais programas desenvolvidos pela FPA para promover o desenvolvimento do setor florestal se sobressai o PPCD do Acre pois, embora se possa parecer um simples programa voltado para a prevenção e controle do desmatamento, contempla diversas ações e projetos que visam desenvolver também práticas sustentáveis de uso da floresta onde o manejo florestal aparece como uma alternativa relevante para a economia do estado.

Além do PPCD, outro programa importante desenvolvido no estado foi o ZEE, instituído em atenção ao Decreto Presidencial nº 99.540/1990 que previa que os trabalhos de ZEE fossem executados em cada Estado em nível mais detalhado, além de considerar a Amazônia Legal como área prioritária para a realização do ZEE.

Conforme se viu na seção 3.4.2.3, além de ser um importante instrumento de ordenamento territorial, também representa o principal instrumento estratégico para a elaboração de políticas públicas voltados para o desenvolvimento regional sustentável do estado do Acre. Em síntese, o ZEE vem subsidiando a elaboração de vários Programas estratégicos para o desenvolvimento sustentável do estado, tais como: o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Acre, o Programa de Apoio às Populações Indígenas do Acre, o Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI/SPRN); o Programa Estadual de Reforma Agrária (INCRA e Governo do Estado). Também, serviu como subsidio para a implementação de políticas públicas de prevenção e resolução de conflitos sócio-ambientais, a criação da Lei Estadual Florestal no. 1.426 de 27/12/2001, a criação da Unidade de Conservação de Proteção Integral Parque Estadual do Chandless; a criação das Reservas Extrativistas: Alto Tarauacá, Cazumbá-Iracema e Riozinho da Liberdade; a criação das Florestas Estaduais: Mogno, Rio Gregório e Rio Liberdade; a criação da Lei Estadual nº .500/2003, que estabelece a política de Recursos Hídricos, dentre outras políticas.

Verificou-se também a criação de programas de incentivo ao extrativismo, dentre os quais a Lei Chico Mendes (com o pagamento de subsídio ao kg da borracha), instituída em conformidade com a concepção de desenvolvimento apresentada no Plano de governo que defendia a melhoria das condições de vida da população a partir da valorização dos ativos florestais, tanto madeireiros como não-madeireiros. Todavia, como se verificou na seção 3.4.2.7 essa medida não tem apresentado resultados

relevantes, seu resultado de maior expressão foi a criação da Fábrica de Preservativos Masculinos, porém, seu raio de ação não contempla todos os seringueiros da região.

Com relação às experiências de manejo madeireiro no Acre estudada no capítulo 4, verificou-se com base em pesquisa bibliográfica que tal atividade se dá com muitas dificuldades, as quais são semelhantes àquelas verificadas em outros estados da Amazônia (problemas de regularização fundiária, resistência dos produtores na adoção de novas formas de produção, resistência em aceitar as regras do manejo, etc.). Apesar desse quadro de dificuldades, a quantidade média de planos de manejo protocolados anualmente vem aumentando (sessenta planos por ano). E, embora o manejo empresarial seja a fonte de mais de 70% do volume de madeira extraída no estado, constatou-se que o manejo florestal comunitário vem se destacando em termos de legalização pelos critérios da sustentabilidade, na medida em que vem apresentando o maior número de projetos de manejo certificados.

No tocante à análise dos resultados do Projeto de manejo florestal da ITTO em parceria com o governo do estado, sobre as implicações do manejo madeireiro realizado em 2003 na Floresta Estadual do Antimary ( FEA), destaca-se que, do ponto de vista dos resultados que o projeto ITTO proporcionou para a FEA, pode-se considerar como positivo os estudos e levantamentos produzidos sobre a fauna e a flora existente naquela floresta, que até então eram desconhecidos pelos próprios moradores da floresta, pelo governo e pelas instituições ambientais, o que poderiam e podem subsidiar estudos científicos posteriores e encontrar formas alternativas de explorar esse potencial da floresta dentro dos princípios da sustentabilidade; a aproximação de instituições governamentais e de organizações da sociedade civil e de ambientalistas não só para a FEA como também para as demais áreas de reservas existentes no estado, no tocante a maneira como está sendo tratado esse valioso capital natural existente no Acre.

Dentre outros resultados decorrentes da aplicação do Projeto ITTO na FEA, é possível afirmar que ao menos indiretamente o projeto ITTO contribuiu para despertar o interesse das famílias pelo associativismo, na medida em que no Plano de manejo previa o desenvolvimento gradativo da comunidade e que para se passar para as fases mais avançadas do manejo a organização da comunidade (por meio de associações e/ou cooperativas) deveriam estar bem estabelecidas. Embora não se possa afirmar que as primeiras associações e cooperativas tenha sido fruto dessa intervenção na área, sabe-se com base em relatos dos dirigentes da cooperativa e da associação do Limoeiro até então não se tinha uma política voltada para o associativismo ou de incentivo à

organização social no interior da Floresta, o que nos leva a crer que as primeiras formas de organização social no PAE Limoeiro e em toda a FEA surgiram como resultado das ações preparatória para a implementação do referido plano de manejo. Isso é significativo na medida em que organizados os agroextrativistas passaram a criar instrumentos para tentar superar a histórica situação de inércia e de subjugação à diversos outros atores sociais (tais como os atravessadores, as empresas de exploração florestal predatória ).

Como previa o Projeto ITTO, construiu-se uma infraestrutura básica (escola, posto de saúde, ramais e pontes) que supostamente seria para atender as necessidades sociais das famílias ali residentes e proporcionar uma melhor condição de vida. Porém, a pesquisa de campo evidenciou que tais melhoramentos de infraestrutura sociais foram efêmeros e limitados no tempo, servindo muito mais para atender os objetivos do Projeto do que promover a propalada melhoria das condições de vida das famílias. Ressalta-se que, passada a fase do manejo, não somente muitos ramais e pontes ficaram destruídos, mas, escolas e posto de saúde ficaram sem manutenção e continuam passando por problemas de funcionamento (o ensino oferecido é somente até a quarta série do fundamental, instalações físicas precárias, falta de material, além da falta de profissionais habilitados tanto para as escolas quanto para o posto de saúde).

No tocante à experiência do manejo florestal, conforme relatado pelas famílias que viviam naquela área em 2003, verificou-se que, apesar de todo o planejamento realizado, levantamentos e estudos de impactos ambientais e sociais, a experiência do manejo se deu com a ocorrência de falhas de monitoramento e consideráveis negligencias técnicas, o que proporcionou diversas implicações negativas para as famílias, as quais ainda são sentidas até hoje ( a fuga da caça, a redução do nível das águas, as clareiras na floresta , a obstrução de ramais e rios, dentre outros.).

Considera-se que a estratégia governamental da FPA de contribuir com a melhoria das condições de vidas das populações que vivem na Floresta Estadual do Antimary a partir do desenvolvimento de uma política de manejo florestal de uso múltiplo não representou uma política de promoção de desenvolvimento sustentável, muito menos permitiu que se colocasse em prática o neoextrativismo ou mesmo a florestania na vida daquelas famílias. A insustentabilidade desse projeto está no fato de que nem todas as famílias terem sido beneficiadas com esse dinheiro (por que suas colocações não haviam sido selecionadas para manejo) e como se detectou durante a pesquisa de campo, muitas famílias tiveram dificuldades para fazer cumprir seu direito

de obter essa contrapartida financeira. Além disso, essa vantagem financeira foi pontual, cada colocação só foi explorada uma vez (no ano seguinte seriam outras colocações que fariam parte da exploração), ou seja, não tinha um caráter contínuo e não foram realizados investimentos produtivos a ponto de transformar a vida dessas famílias. Na verdade, em poucos meses, gastaram tudo o que receberam e voltaram à condição de privacidade material que já vivenciavam antes do manejo.

Acrescenta-se que essas dificuldades para o recebimento do valor prometido por cada árvore e o fato de perceberem que o valor recebido pelas árvores extraídas era subestimado (nem todas as árvores extraídas foram computadas no cálculo do pagamento) e aquém do valor real daquela mercadoria no mercado exterior, tudo isso gerou em muitas famílias um visível sentimento de insatisfação e de decepção com o referido projeto de desenvolvimento, sentimento que deixaram transparecer durante a entrevista.

O baixo nível de organização das famílias em redes sociais impede uma eficiente articulação política das organizações sociais do PAE Limoeiro com as instituições governamentais e com outras instituições, o que leva aquele grupo social a vivenciar passivamente de uma relação vertical de poder e dominação. Também, dificulta avançar em termos de mudança nas relações de poder e no alcance de melhorias de vida (não somente em termos materiais, mas em termos de liberdade, conforme o pensamento de Sen).

As mudanças realizadas pelo Projeto ITTO nas condições infraestruturais da FEA foram importantes (como escolas, posto de saúde), porém não houve um trabalho contínuo de manutenção ou mesmo ampliação desse capital físico de forma a atender a crescente demanda das famílias.

Apesar de existir um certo grau de confiança entre os membros daquela comunidade e de existir um forte sentimento de cooperação, aquelas famílias não atingiram um grau de organização capaz de permitir uma articulação com outros atores sociais ou com outros grupos organizados de maneira que pudesse ampliar sua capacidade de ação com vista a conquistarem seus objetivos. Conforme declarado nas entrevistas, as famílias do PAE Limoeiro têm um estreita relação com o governo, o que pode ser classificada como uma relação paternalista, pois sempre que surge alguma demanda no âmbito da comunidade, a associação entra em contato com as Secretarias (normalmente a SEF) no sentido de solucionar a necessidade do momento. Outras instituições do governo que mantém uma relação de apoio e monitoramento da

comunidade são: o Ibama, a Sema e o Incra. E em termos de relações comerciais, a Cooperativa do Limoeiro e a Associação tem ligação apenas com a Cooperacre que obtém a produção oriunda daquele PAE, como parte da operacionalização do programa PAA do governo federal. A Associação procura viabilizar o transporte da produção até o mercado, contando com a ajuda do governo e das Prefeituras.

No tocante ao trabalho de formação de capital humano (que era previsto no Projeto ITTO), verificou-se que algumas escolas foram construídas na Floresta, onde foram realizados os treinamentos sobre a técnica de manejo, porém, não ficou resolvido o problema do analfabetismo, o qual atinge altas taxas na FEA e igualmente o PAE Limoeiro. Na verdade, passada uma década desde que se deu o manejo, o elevado grau de analfabetismo persiste naquela comunidade do Limoeiro. E que ainda existe uma grande necessidade de capacitação e formação de capital humano, para que se possa garantir qualquer mudança nas relações sociais daquela comunidade.

Embora todos os moradores da FEA, assim como os do PAE Limoeiro, sejam detentores de todo aquele capital natural, por força da ausência de um dado grau de empoderamento, as famílias não possuem condições e nem liberdade de tomar decisões quanto a forma de uso e de exploração daquele capital natural que lhes pertence, comportando-se como reféns das intervenções do governo estadual e de atores externos (como ONGs, a exemplo da ITTO).

Coloca-se aqui algumas sugestões para subsidiar futuras políticas de desenvolvimento pautadas na atividade de manejo florestal em áreas de preservação ambiental com população residente:

- que os projetos de manejo florestal sejam elaborados e praticados com a participação direta das famílias residentes nas áreas exploradas, de forma que possam ser valorizadas e não atuarem apenas como observadores passivos no processo de manejo;
- que se valorize o conhecimento tradicional das famílias residentes na floresta, de forma que possa ser usado como uma ferramenta complementar ao conhecimento científico, uma vez que esse conhecimento não codificado (tácito) possa ser útil em termos de redução das externalidades negativas no meio natural e consequentemente para condições de sobrevivência das famílias.
- que haja um maior comprometimento por parte das instituições governamentais executoras dos planos de manejo não somente com as questões técnicas e econômicas da prática do manejo (reforçando o monitoramento das atividades e a avaliação dos

resultados), mas também com as questões sociais e ambientais que atingem as famílias residentes nas áreas exploradas.

- que os projetos de manejos considerem criar condições de cidadania para as famílias envolvidas nos projetos, principalmente no que se refere ao respeito a seus direitos e liberdade de agir e decidir;
- que os projetos de exploração florestal ao priorizem as questões econômicas, também considerem de forma mais ampla as ações mitigadoras do processo de manejo, dada a inevitável ocorrência de implicações no meio ambiente e na vida das populações como resultado da intervenção humana num meio natural em que a preservação é ainda visivelmente observada.

Por fim, considera-se imprescindível que se criem os instrumentos necessários para a efetiva criação das condições de superação da situação de pobreza material, social e política existente, promovendo o associativismo, melhoria nas condições de saúde e de educação, formação de capital humano, bem como a articulação das famílias com outros grupos de atores sociais, instituições, de forma que resulte na construção de redes sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACRE. Governo do Estado do Acre. *Mensagens à Assembléia Legislativa do Acre. Discurso do Governador Wanderley Dantas (1971-1974)*. Rio Branco, Gabinete do Governador. Assessoria de Comunicação Social, 1974.
- ACRE. Secretaria de Planejamento do Estado do Acre. *O Acre no Polamazônia*. Rio Branco, SEPLAN, 1983.
- ACRE. Governo do Estado do Acre. *Mensagens do Acre: Discurso do Governador Flaviano de Melo. Março de 1987 a março de 1988*. Rio Branco. Gabinete do Governador. Assessoria de Comunicação Social. 1988, v.1, 84p.
- ACRE. Governo do Estado do Acre. FUNTAC – Fundação de Tecnologia do Estado do Acre. *Subsídios para um Plano de Gestão Floresta Estadual do Antimary. RTF 1 – Antimary*. Rio Branco: Funtac, 1990.
- ACRE. Governo do Estado do Acre. Fundação de Tecnologia do Estado do Estado do Acre – Funtac. *Plano de Manejo Florestal de uso múltiplo da floresta estadual do Antimary –FEA. Projeto 94/90 Ver. 3 (1). Desenvolvimento Integrado da Amazônia Ocidental baseado em recursos florestais: fase II- Tecnologias para a utilização sustentável das matérias-primas florestais*. Rio Branco-AC, 1995.
- ACRE. Governo do Estado do Acre. *Decreto nº. 046, de 07 de fevereiro de 1997, publicado no Diário Oficial de 12 de fevereiro de 1997. Cria a Floresta Estadual do Antimary*. Rio Branco, 1997.
- ACRE. Governo do Estado do Acre. *Frente Popular do Acre: Plano de Governo. A vida vai melhorar (versão preliminar)*. Rio Branco, Frente Popular do Acre, 1998.
- ACRE. Governo do Estado do Acre. Poder Legislativo. *Primeira sessão solene da primeira sessão legislativa da décima legislatura. Mensagem Governamental realizada em 22 de fevereiro de 1999*. Rio Branco, Assembléia Legislativa do Acre, 1999.
- ACRE. Governo do Estado do Acre. Fundação de Tecnologia do Estado do Acre-Funtac. Centro de Documentação e Informação Histórica. *Estudo Sócio-Econômico-Floresta Estadual do Antimari*. Rio Branco: FUNTAC, 2002.
- ACRE. Governo do Estado do Acre. *Cuidando bem do Acre. Plano de Governo (2003-2006)*. Rio Branco: Assembléia Legislativa do Acre, 2002.
- ACRE. Governo do Estado do Acre. *Resumo descritivo: Informações gerais do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Acre*. Rio Branco, SEPLAN, 2002. Disponível em: <[http://www.seplan.ac.gov.br/bid/Informe\\_do\\_projeto\\_BID-SEPLAN.pdf](http://www.seplan.ac.gov.br/bid/Informe_do_projeto_BID-SEPLAN.pdf)>. Acesso em 01.07.2010.
- ACRE. Governo do Estado do Acre. Secretaria de Floresta. *Plano de Manejo Florestal de uso múltiplo da floresta estadual do Antimary –FEA. Programa de desenvolvimento sustentável do estado do Acre( 1339/OC-BR)*. Rio Branco-AC, junho 2005.

ACRE. Instituto de Defesa Agropecuária do Estado do Acre. *Cadastro de Propriedades e do Rebanho Vacina do contra a Febre Aftosa na Campanha de Novembro de 2005*. Rio Branco, AC: IDAF, 2006.

ACRE. Governo do Estado do Acre. *Plano de Manejo da Floresta Estadual do Antimary (Plano Gestor)*. Rio Branco: Secretaria do Estado de Floresta, 2007.

ACRE. Governo do estado do Acre. *Fundo Amazônia. Roteiro de Informações para Consulta Prévia no Fundo Amazônia*. Rio Branco: Governo do Estado do Acre/BNDES, 2007.

ACRE. Governo do Estado do Acre. Secretaria de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar. *Modernização e Fortalecimento da Cadeia Produtiva da Castanha do Brasil no Estado do Acre*. Rio Branco, SEAPROF/SEPLAN, 2008.

ACRE. Governo do Estado do Acre. *Lei nº. 2.025, de 20 de outubro de 2008. Cria o Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares do Estado do Acre*. Rio Branco: Assembléia Legislativa do Acre, 2008.

ACRE. Governo do Estado do Acre. Secretaria de Estado e de Floresta- SEF. Programa de florestas Plantas do Estado do Acre. Rio Branco, SEF, 2009.

ACRE. Governo do Estado do Acre. Plano Estadual de prevenção e controle dos desmatamentos do Acre. Documento Base. Versão Preliminar. Rio Branco, Governo da Frente Popular do Acre, 2009.

ACRE, Governo do Estado. *Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre. Documento Síntese da Fase II*. Rio Branco: Secretaria do Meio Ambiente do Acre-SEMA, 2010.

ACRE. Governo do Estado do Acre. Secretaria de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar. *Relatório de Atividades 2010*. Rio Branco, SEAPROF, 2010.

ACRE. Governo do Estado do Acre. ACRE EM NÚMEROS, 2011. SEPLAN, Governo do Estado do Acre, Rio Branco, 2011.

ACRE. Governo do Estado do Acre. *Lei Estadual Nº 1.904, de 05/06/2007. Institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre - ZEE*. Disponível em [www.legisrb.com.br](http://www.legisrb.com.br). Acesso em 01 de julho de 2011.

ACRE. Governo do estado do Acre. *Plano Plurianual (PPA) 2008-2011*. Disponível em <<http://www.ac.gov.br>> Acesso em 02 de outubro de 2011.

ACRE. Governo do estado do Acre. Plano Plurianual (PPA) 2008-2011. Disponível em <<http://www.ac.gov.br>> Acesso em 02 de outubro de 2011.

ACRE. Governo do Estado do Acre. *Programa de desenvolvimento Sustentável do Acre: PDS II – Expansão da economia florestal. Relatório de avaliação ambiental e social*. Rio Branco, Seplan/Imac, 2012.

ALLEGRETTI, Marry H. *A Construção Social de Políticas Ambientais – Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável, Gestão e Política Ambiental). Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

ALLEGRETTI, Mary. A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 18, p. 39-59, jul./dez. 2008. Editora UFPR.

AMARAL, P.; AMARAL NETO, M. A. *Manejo Florestal Comunitário na Amazônia Brasileira: situação atual, desafios e perspectivas*. Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil – IIEB, 2000.

AMARAL, P.; AMARAL NETO, M. A. *Manejo florestal comunitário: processos e aprendizagens na Amazônia brasileira e na América Latina*. Belém: IEB: AMAZON, 2005.

AMARAL NETO, M; CARNEIRO, M. *Certificação Florestal: como aumentar a participação dos movimentos sociais e diminuir os impactos às comunidades*. Disponível em: <[http://www.iieb.org.br/arquivos/artigo\\_certificacao\\_florestal.pdf](http://www.iieb.org.br/arquivos/artigo_certificacao_florestal.pdf)>. Acesso em 15.05.2010.

ANDRADE, Carlos M. S. de; VALENTIM, Judson F. *Tendências e Perspectivas da Pecuária Bovina na Amazônia Brasileira*. Revista Amazônia: Ci. & Desenvolvimento, v. 4, n. 8, jan./jun. 2009, Belém, Banco da Amazônia, 2009.

ANTUNES M. O caminho do empoderamento: articulando as noções de desenvolvimento, pobreza e empoderamento in ROMANO J. O. e ANTUNES M. (org.). *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid, 2002. 116p.

ANTONI, Giorgio D. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) e a globalização da Amazônia. *Revista Ambiente & Sociedade*. Campinas:Universidade Católica de Brasília, v.XIII, nº 2, p. 299-313, jul-dez 2010.

ARAÚJO, Henrique J. B. de. *Manejo florestal: o embate entre as tendências e as barreiras*. Disponível em:<<http://www.cpacfac.embrapa.br/chefias/cna/artigos/manejoherinq.htm>> Acesso em 12.08.2010.

ARRIMA, E.; VERÍSSIMO, A. Brasil em ação: ameaças e oportunidades econômicas na fronteira amazônica. Série Amazônia nº 19. Belém, AMAZON, 2002.

ARNT, Ricardo A; SCHWARTZMAN, Sthephan. Um artifício orgânico: transição na Amazônia e ambientalismo (1985-1990). Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

ASSIS, Giselle M. L. de A.; VALENTIM, Judson F. *Programa de melhoramento genético do amendoim forrageiro: avaliação agronômica de acessos no Acre*. Revista Amazônia: Ci. & Desenv., Belém, v. 4, n. 8, jan./jun. 2009.

BANCO CENTRAL. Anuário Estatístico do Crédito Rural. Edições de 2003, 2006 e 2007, Banco Central do Brasil. Acesso em: 21 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br>>.

BAQUERO, Rute V. A. Empoderamento: questões conceituais e metodológicas. In: *Revista Debates*. NUPESAL / UFRGS. N. 1, dez. Poa: UFRGS / Escritos, V.1. Pág. 69 – 84, 2005.

BASA-Banco da Amazônia S.A. Plano de Aplicação de Recursos do FNO (2004-2006). Belém, 2006.

BASA-Banco da Amazônia S.A. *Amazônia: Ciência e Desenvolvimento*. Belém, v. 4, n. 8, jan./jun. 2009.

BASA-Banco da Amazônia S.A. *Relatório Anual de Atividades: exercício 2005*. Belém, BASA, 2006.

BECKER, Bertha. *AMAZÔNIA*. 4 Edição. Ática. São Paulo, Brasil, 1995, 112p.

BECKER, Bertha. Construindo a Política Brasileira de Meio Ambiente para a Amazônia: Atores, Estratégias e Práticas. In: Kohlhepp, G. (coord.) *Brasil: modernização e globalização*. Biblioteca Ibero-Americana 80 (Frankfurt am Main, Madrid: 2001), pp. 197-207.

BECKER, Bertha. Amazônia: nova geografia, nova política regional e nova escala de ação. In: Coy e Kohlhepp (orgs.) *Amazônia Sustentável. Desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

BECKER, Bertha. Articulando o complexo urbano e o complexo verde na Amazônia. In: CCGE. *Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições*. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2009.

BELIK, W. PRONAF: uma avaliação da operacionalização do programa. In: CAMPANHOLA, C. e GRAZIANO DA SILVA, J. (eds). *O Novo Rural Brasileiro: Políticas Públicas*. Jaguariúna, Embrapa Meio Ambiente e IE/UNCIAMP, p. 93-116 (Vol. 4)

BENATTI, José H. et al. *Políticas Públicas e Manejo Comunitário dos Recursos Naturais na Amazônia. Ambiente & Sociedade*. Vol. VI nº 2 jul./dez.2003 Disponível em <[www.scielo.br/pdf/asoc/v6n2/a09v06n2.pdf](http://www.scielo.br/pdf/asoc/v6n2/a09v06n2.pdf)>. Acesso em: 08.11.2011.

BEBBINGTON, A. *Capitals and Capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty in the Andes*. London: IIED-DFID, 1999, 54 p.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina*. Relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

BLOS, Wladmir. O turismo rural na transição para um outro modelo de desenvolvimento rural. In: ALMEIDA, Joaquim A.; RIEDL, Mário (org.) *Turismo rural*. Bauru: EDUSC. 2000

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Fundo Amazônia. Orientações e roteiro de informações para apresentação de consulta prévia ao Fundo Amazônia. BNDES, 2011.

BOISIER, Sergio et al. *Sociedad Civil, Actores Sociales y desarrollo regional*. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal, 1995.

BOLLE, Willi; CASTRO, Edna; VEJMELKA, Marcel. Amazônia: região universal e teatro do mundo. São Paulo: Globo, 2010.

BORGES, Cleber. Política de valorização do ativo ambiental abrange período de 9 anos. Jornal A Gazeta On line. Rio Branco, 15 set. 2008. Disponível em: <<http://www.pge.ac.gov.br/site/?p=701>>. Acesso em 03 out. 2011.

BOURDIEU, Pierre. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Org.). *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 65-69.

\_\_\_\_\_. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Tradução de Mariza Corrêa. 7. ed. Campinas/SP: Papirus, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Lei Nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 6.874, de 05 de junho de 2009. Institui, no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário, o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar - PMCF, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Agricultura. Decreto-Lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971. Institui o Programa de Terras e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e do Nordeste- Proterra.

BRASIL. Ministério do Interior. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam. *Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – Polamazônia-Acre*. Belém, 1976.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. *Instituto brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Base Legal*. Disponível em: <[www.ibama.br](http://www.ibama.br)>. Acesso em 08.11.2011.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária (DAS). Departamento de Saúde Animal. *Manual de Legislação: Programas Nacionais de Saúde Animal do Brasil*. Brasília: SDA, 2009.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). *Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa. Relatório Anual. Ano base 2007*. Brasília, Departamento de Saúde Animal, 2008. Disponível em <[http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/Aniamal/programa%20nacional%20saneidade%20aftosa/programa%20nacional%20de%20erradicacao.p](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Aniamal/programa%20nacional%20saneidade%20aftosa/programa%20nacional%20de%20erradicacao.p)>. Acesso em 12 de novembro de 2011.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). *Plano Agrícola 2009/2020*. Brasília, MAPA, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal. (Decreto de 3 de Julho de 2003). Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal. (Decreto s/nº de 3 de Julho de 2003). Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. 2ª fase (2009-2011). Brasília, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>. Acesso em 14 de julho de 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Social. *Ministério do Meio Ambiente. Plano Amazônia Sustentável –PAS. Diagnóstico e Estratégia. Volume 1*. Brasília: MMA, 2004.

BRASIL. Lei Nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FND. Brasília, 2006.

BRASIL. Decreto nº 2.119, de 13 de maio de 1997. Dispõe sobre o programa piloto para a proteção de florestas tropicais do Brasil e sobre a sua comissão de coordenação, e dá outras providências. Brasília, 1997.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, parágrafo 1º, incisos I, II, II e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17.11.2011.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Dispõe sobre o Código Florestal. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 15 de novembro de 2011.

BRASIL. Decreto Nº 1.282, DE 19 de outubro de 1994. Regulamenta os artigos 15, 19, 20 e 21 da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dá outras providências. Disponível em:<<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12.08.2011.

BRASIL. Programa piloto a proteção das florestas tropicais no Brasil. Decreto Nº 2.119, de 13 de janeiro de 1997. Dispõe sobre o programa piloto para a proteção de florestas tropicais do Brasil e sobre a sua comissão de coordenação, e dá outras providências. Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. *Projeto Floresta em Pé. Análise e elaboração de propostas de diretrizes técnicas para elaboração e execução de planos de manejo florestal por produtores na forma individual, familiar ou comunitária, integrando produtos madeireiros e não madeireiros*. Brasília: Ibama, 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente - MMA. *Programa piloto para a proteção das florestas tropicais no Brasil (PPG-7)*. Brasília, MMA, 1996.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente - MMA. *Gestão de Florestas Públicas* (Relatório 2006). Brasília, MMA, 2007.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. *Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA*. Disponível em: Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em 20.10.2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente – SDS. *Programa Zoneamento Ecológico-Econômico: Projeto Piloto Zoneamento Ecológico-Econômico do Baixo Rio Parnaíba*. Anais - I Simpósio Regional de Geoprocessamento e Sensoriamento Remoto. Aracaju/SE, 17 e 18 de outubro de 2002.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)*. Brasília, 2000.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. *Plano de utilização do PAE Limoeiro*. Superintendência do INCRA no Acre (SR 14/AC). Rio Branco, INCRA, 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Estadual de Prevenção e Controle dos Desmatamentos no Acre. Documento Base para consulta: versão preliminar*. Rio Branco – Acre, governo do estado do Acre, 2009.

BRASIL. Decreto Nº 6.527, de 1º de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Brasília, 2008.

BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: Metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CARDOSO; MULLER, G. *Amazônia: expansão do capitalismo*. São Paulo: Cebrap/Brasiliense, 1977

CARVALHO, Ricardo da Silveira. *Desenvolvimento, sustentabilidade e manejo madeireiro em comunidades no sudoeste da Amazônia: um olhar para além da engenharia floresta*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Lavras, 2009.

CARVALHO, Yara M. C. de. *Colonização, uma política?* Tese de Doutorado apresentada na Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia e Administração-Departamento de Economia. FEA/USP, 1990.

CARVALHO, YARA m. c. DE. *Os padrões da ação planejadora do Estado na Amazônia (1975-1985)*. Dissertação de Mestrado. Curso Internacional de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Belém, Universidade do Amapá (NAEA), 1987.

CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro; SCHNEIDER, Sérgio. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, XLII., 2004, Cuiabá. Anais... Cuiabá:, 2004. 1 CD-ROM.

CASTANHA-DO BRASIL *será inserida em programa do governo federal*. Portal do Governo do estado do Acre. Disponível em <<http://www.ac.gov.br>>. Acesso em 15 dez. 2008.

CONFERÊNCIA Nacional dos Bispos do Brasil. *Pastoral da terra: posse e conflitos*. Estudos da CNBB-CEP. São Paulo, Editora Paulinas, 1976.

COOPERACRE triplica a compra de castanha em 2009. Agência de Notícias do Acre. Disponível em <<http://www.cooperacre.com>>. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

COSTA, Craveiro. *A conquista do deserto Ocidental: subsídios para a história do território do Acre*. Rio Branco: Fundação Cultural do Estado do Acre, 1998. (1<sup>a</sup> edição, 1973, Editora Nacional)

COSTA, Alberto; SILVA, Pablo. *Sustentabilidade do manejo florestal comunitário: o caso do PAE Chico Mendes no estado do Acre*. Congresso SOBER. Universidade Federal do Acre (UFAC). Rio Branco, UFAC, 2008.

COSTA, Wanderley. Utilização de recursos florestais madeireiros. In: CCGE. *Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições*. Brasilia, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2009.

COY, Martin; KOHLHEPP, Gerd. (Coors.) *Amazônia Sustentável. Desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

DAL, Marcondes. Alternativas amazônicas: a devastação continua, mas uma série de iniciativas empresariais e pública testa um novo modelo de desenvolvimento. *Revista Carta Capital*. São Paulo: Confiança, ano XVI nº 625,p. 52- 56, 08 de dezembro de 2010.

DAM, Chris van. *La Economía de la Certificación Forestal: ¿desarrollo sostenible para quien?* Congreso Iberoamericano de Desarrollo y Medio Ambiente “Desafíos locales ante la globalización”. Quito: FLACSO, 2002.

DELGADO, Nelson G. Política econômica, neoliberalismo e agricultura. In: COSTA, Luiz F.; FLEXOR, G.; SANTOS, R. *Mundo rural brasileiro: ensaios interdisciplinares*. Rio de Janeiro, Editora da Universidade Rural (EDUR), 2008.

DELGADO, Nelson G. *Economia e Agricultura no Brasil nas décadas de 70 e 80*. CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 1989.

DI GIOVANNI, Geraldo. *As Estruturas Elementares das Políticas Públicas*. NEPP/UNICAMP. Caderno de Pesquisa Nº 82, 2009.

DOSSIÊ ACRE. *Documento especial para a Cúpula dos Povos – Rio de Janeiro, 2012. O Acre que os mercadores da natureza escondem*. Conselho Indigenista Missionário. Rio Branco, Regional Acre, 2012.

DRIGO, Isabel Garcia. *Certificação do manejo comunitário na Amazônia. Quem adere e por quê? Estudo de caso de duas experiências no Estado do Acre*. Universidade de São Paulo. Programa de Pós-graduação em ciência ambiental. Dissertação de Mestrado. São Paulo, USP, 2005.

DUARTE, Elio G. *Conflitos pela terra no Acre*. Rio Branco, Casa da Amazônia, 1987.

E AGORA Viana? A devastação no Acre, durante a gestão de Jorge Viana, foi maior do que se pensava. *Revista Veja*, São Paulo, Editora Abril, 11 de abril de 2007. Disponível em:<[http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/conteudo\\_225020.shtml](http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/conteudo_225020.shtml)>. Acesso em 20 de julho de 2009.

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Centro de Pesquisa Agroflorestal do Acre. Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento. Nº 38, Nov. 2002. *Tendências da Pecuária Bovina no Acre entre 1970-2000*. Rio Branco, Embrapa Acre, 2002. Disponível em <<http://catuaba.cpfac.embrapa.br/pdf/bp38.pdf>>, acesso em 20 de maio de 2010.

EVANS, P. *Development strategies across the public-private divide*. World Development, 1996.

FATHEUER, Thomas W. *Novos caminhos para a Amazônia? O Programa Piloto do G-7: Amazônia no contexto internacional*. Cadernos Proposta. Rio de Janeiro: FASE/SACTES, 1994.

FERRETTI, Sérgio F.; RAMALHO, José R. Amazônia: desenvolvimento, meio ambiente e diversidade sociocultural. São Luis, Edufma, 2009.

FOCUS Visão Brasil. *Pecuária bovina no Brasil: maior produtividade com menor impacto socioambiental*. Disponível em: <[http://www.agroambiente.org.br/arquivo/biblioteca/pecuaria\\_bovina\\_no\\_brasil\\_maior\\_produtoividade\\_com\\_menor\\_impacto\\_socioambiental.icv](http://www.agroambiente.org.br/arquivo/biblioteca/pecuaria_bovina_no_brasil_maior_produtoividade_com_menor_impacto_socioambiental.icv)>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2011.

FONSECA, Maria do O. do S. A. da. *A certificação florestal e os vendedores de árvores: Um estudo da Floresta Estadual do Antimary*. Universidade Federal do Acre. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Acre. Dissertação de Mestrado. UFAC, 2008.

FRANCO, Augusto de. Capital social e desenvolvimento local.[2002]. Disponível em: <<http://www.aed.org.br>>. Acesso em 12 de setembro de 2011.

FRAUDE no Manejo Florestal do Antimary. DVD. Rio Branco. 2005

FRERIS, Nicole; LASCHEFSKI, Klemens. *A fachada verde da exploração madeireira: Os mitos da certificação madeireira e da vocação florestal na Amazônia.* Disponível em: <http://www.wrm.org.uy/paises/Brasil/fachadaverde.pdf>. Acesso em janeiro de 2011.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas* Nº 21 - Jun de 2000

FUNDO AMAZÔNIA. *Roteiro Básico de Informações para Consulta Prévia.* Rio Branco, Governo do Estado do Acre, 2009.

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico.* Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1974.

GARRAFIEL, Denise. *As políticas públicas de desenvolvimento sustentável no estado do Acre: de 1999 a 2002.* Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Manejo de Recursos Naturais da Universidade Federal do Acre. Dissertação de Mestrado. Rio Branco, UFAC, 2004.

GASQUEZ, José G.; YOKOMIZO, Orlando. Avaliação dos Incentivos Fiscais da Amazônia. In: DELGADO, Guilherme; GAZQUEZ, J. Garcia; VILA VERDE, Carlos M. (Orgs.). *Agricultura e Políticas Públicas.* Brasília, IPEA, 1989, Cap.IV.

GELINSKI, Carmen R. Ortiz G; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227- 240, abr./out. 2008. Disponível em: [http://www.cfh.ufsc.br/~revista/rch42/RCH42\\_artigo\\_10.pdf](http://www.cfh.ufsc.br/~revista/rch42/RCH42_artigo_10.pdf). Acesso em: 7 abr. 2010.

GUANZIROLI, C. E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Revista de Economia e Sociologia Rural.* Brasília, v.45, n.2, p.301-328, abr./jun/2007.

HALL, Antony L. Amazônia. O Desenvolvimento da Amazônia brasileira. In: HALL, Antony L. *Desenvolvimento para quem? Desmatamento e Conflito Social no Programa Grande Carajás.* Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1991. Cap. 2.

HIRSCHMAN, Albert. *Auto-Subversão: teorias consagradas em xeque.* São Paulo: Companhia das letras, 1998.

HIRSCHMAN, Albeert . *A Estratégia do Desenvolvimento Econômico.* Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961

HOMMA, Alfredo et al. A dinâmica da extração madeireira no Estado do Pará. In: HOMMA, Alfredo K. O. (editor). *Amazônia: Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrícola*. Brasília: EMBRAPA-Serviço de Produção de Informação (SPI), 1998. p.161-185

IBARRA, P; PUIG, S. M; GOMÁ, R. *Creadores de democracia radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas. Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias.* pp. 9-22. Ed. Icaria. España. 2002.

IMAFLORA. *Comunicado Público – Avaliação de Certificação do Manejo da Floresta Estadual do Antimary.2004.* Disponível em <<http://www.rainforest-alliance.org/programs/forestry/smartwood/documents/AntimaryFMstakenotif04.pdf>>. Acesso em 20 de agosto de 2010.

IMAFLORA. *Resumo Público da Certificação FSC da Floresta Estadual do Antimary.2005.* Disponível em: <[www.rainforest-alliance.org/programs/forestry/smartwood/documents/AntimaryFMstakenotif04.pdf](http://www.rainforest-alliance.org/programs/forestry/smartwood/documents/AntimaryFMstakenotif04.pdf)> Acesso em: 15 de setembro de 2010.

IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. *A atividade madeireira na Amazônia brasileira: produção, receita e mercados.* Belém, PA: Serviço Florestal Brasileiro (SFB)/ Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), 2010.

INSTITUTO de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflorea). Disponível em <<http://www.imaflora.org>>. Acesso em 30.10.2011.

INSTITUTO de Pesquisa Ambiental-IPAN. *O que é Fundo Amazônia.* Disponível em: <<http://www.ipam.org.br>>. Acesso em: 27 de abril de 2010.

IORIO, Cecília. Algumas considerações sobre estratégias de empoderamento e de direitos. Texto elaborado para a ActionAid, 2002.

ISABEL, Rosa M. R. S. *Acre: das lutas socioambientais ao desafio de um desenvolvimento sustentável.* 107 f. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Ciências Sociais. Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 2001.

JUNIOR, O.; RAMOS, P. *Boi Verde: o Brasil e o comércio internacional de carne bovina.* Anais da SOBER. Brasília: SOBER, 2004. p. 1-9. Disponível em <<http://www.sober.org.br/palestra/12/04O199>>. Acesso em: 20. 11.2010.

ITTO. *The Case for Multipli-use Management os Tropical Hardwood forests.* Harvard University. Cabridge. Massachusetts. 1988.

JARA, Carlos. A sustentabilidade e o desenvolvimento local. Brasília: IICA/SEPLANDS, 1998.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. Estudos Avançados. vol.16 no.45 São Paulo May/Aug. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000200004&script=sci_arttext)>. Acesso em: 12 de agosto de 2011.

LAVERACK, G; LABONETE, R. *A planning framework for community empowerment goals within health promotion. Health Policy Plan.* 2000, 15(3):255-262 .

LIMA, Ana C. B. de; KEEPE, André L. N.; ALVES, Marcelo C. A.; MAULE, Rodrigo F.; e SPARPVEK, Gerd. *Impacto da certificação florestal FSC em comunidades agroextrativistas do Acre.* Piracicaba -SP: Imaflora, 2008.

LOCATELLI, Selecina H. *Plano Amazônia Sustentável. Uma nova concepção de desenvolvimento estatal para a Amazônia?* Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciências Sociais. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UNB, 2009.

LOUREIRO, Violeta R. *A Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento.* São Paulo, Empório do Livro, 2009.

MAHAR, Dennis J. *Desenvolvimento Econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais.* Rio de Janeiro, IPEA/IMPES, 1978.

MAIA, JOSÉ S. DA C. *A Florestania, o desenvolvimento (in)sustentável e as novas fronteiras da biodiversidade no vale do rio Acre na virada do século XX: o caso dos trabalhadores extrativistas.* Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em História. Tese de Doutorado. 2009.

MAIA, Tião. *Inaugurada mais uma empresa no novo Distrito Industrial de Rio Branco.* Jornal Página20. Caderno Especial. Rio Branco, 12 de maio de 2005. Disponível em <[www.pagina20.com.br](http://www.pagina20.com.br)>. Acesso em 12 de dezembro de 2009.

MARQUES, Gilberto. *Políticas públicas e reconversão da agropecuária paraense.* VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, Porto de Galinhas – PE, 2010.

MARTINS, Geany; REBELLO, Fabrício; SANTANA, Antonio. *Mercado e dinâmica espacial da cadeia produtiva do leite na região Norte.* Estudos Setoriais. Belém –PA, BASA, 2008.

MAY, Peter H.; MILLIKAN, Brent; GEBARA, Maria F. *O contexto de REDD+ no Brasil: Determinantes, atores e instituições.* Publicação ocasional 62. CIFOR, Bogor, Indonésia, 2011. Disponível em <[http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-62.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-62.pdf)>. Acesso em 22 de dezembro de 2011.

MAY, Peter H. *Forest Certification in Brazil: trade and environmental enhancement.* Paper prepared for the Consumer Choice Council. s/l, 2002.

MELLO, Neli A. *Políticas territoriais na Amazônia.* São Paulo: Annablume, 2006.

MOTTA, João R. T. da. *Medidas adotadas pelo governo FHC para o desenvolvimento econômico.* Consultoria Legislativa da área IX.. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

MERCADANTE, Aloizio. *Brasil: a construção retomada*. São Paulo, Editora Terceira Nome, 2010.

MORAIS, Maria de Jesus. *Acreanidade: invenção e reinvenção da identidade acreana*. Universidade Federal Fluminense. Programa de Pós-graduação em Geografia. Tese de doutorado. Niterói, UFF, 2008.

NABUCO, Maria Regina. A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. *Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais*. 15 de Setembro de 2007, n° 2 (6), vol. 1. Disponível em [http://www.uff.br/etc/UPLOADs/etc%202007\\_2\\_6.pdf](http://www.uff.br/etc/UPLOADs/etc%202007_2_6.pdf). Acesso em: dezembro de 2011.

NASCIMENTO, Elimar P. do; DRUMOND, José A. (orgs.). *Amazônia: dinamismo econômico e conservação ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003

PAIVA, RÉGIS A. O Fundo Constitucional do Norte-FNO no Estado do Acre: recursos do povo, política de Estado, benefícios da elite. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Acre. Mestrado em Desenvolvimento Regional. UFAC, Rio Branco, 2008.

PALZA, Sheila Maria Barros. *Fundo Constitucional de Financiamento do Norte: análise de sua aplicação no Acre*. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade-CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, 1998.

PAULA, Elder Andrade de. *Seringueiros e Sindicatos: um povo da floresta em busca de liberdade*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1991.

-----.*Estado e Desenvolvimento Insustentável na Amazônia Ocidental: dos Missionários do Progresso aos Mercadores da Natureza*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 2003.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques. *Economia regional*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

PNAP. *Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas*, estabelecido pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006.

PINTO, Lúcio F. Amazônia: perdida no rumo da história. In: COY, Martin; KOHLHEPP, Gerd. (Coors.) *Amazônia Sustentável*. Desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

PINTO, Andréia; AMARAL, Paulo; AMARAL, Manuel. Levantamento de iniciativas de manejo florestal comunitário e familiar na Amazônia Legal. Relatório Técnico do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON. Belém, IMAZON, 2010.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.

REGO, José F. Amazônia: do extrativismo ao neoextrativismo. *Revista Ciência Hoje*. S.l.d. v.25, n.47. p.62.65, 2001.

RÊGO, José F. do. *Estado capitalista e políticas públicas: Estado brasileiro, processo de ocupação capitalista e extrativismo da borracha na Amazônia*. Dissertação de Mestrado. Campina Grande: UFPB, 1992.

SÁ, Claudionor Pinho de.; ANDRADE, Carlos M.S. de; VALENTIM, Judson F. Uma Análise Econômica para a Pecuária de Corte em Pastagens Melhoradas no Acre. Circular Técnica 51, EMBRAPA, Rio Branco, 2010.

SANT'ANA, Marcílio Ribeiro de. *Os imperadores do Acre. Uma análise da recente expansão capitalista na Amazônia*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília, 1988. 286 p.

SANT'ANA JÚNIOR, Horácio A. de. *Desenvolvimento e Conservação Ambiental: Políticas Sócio-Ambientais do Governo do Acre*. Anais do III Encontro da ANPPAS. 23 a 26 de maio de 2006. Brasília, ANPPAS, 2006.

SANT'ANA JUNIOR, Horácio Antunes de. *Florestania: a saga acreana e os povos da floresta*. Rio Branco: EDUFAC, 2004.

SANTOS, Marcos A.; CUNHA, Sávio de.; SANTOS, Jesus do.; SANTANA, Antonio C. *Mercado e dinâmica local da cadeia produtiva da pecuária de corte na região norte*. Belém-PA, Basa, 2007.

SCARCELLO, José A.; BIDONE, Edison D. *Agropecuária e desmatamento no Acre no período 1975-2000, uma análise histórica atual*. Anais do VII Encontro da Sociedade brasileira de Economia ecológica. Fortaleza, 28 a 30 de novembro de 2007.

SCHLEESINGER, Sérgio. *Pecuária bovina no Brasil: maior produtividade com maior impacto ambiental*. Anais do seminário FOCUS - Visão Brasil: Caminhos para o Agronegócio Sustentável. Brasília, DF no dia 13 de Abril de 2010.

SCHOLZ, Imme. *O Desenvolvimento de Instituições de Política Ambiental na Amazônia a partir de 1992: a contribuição do PPG7*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. Cengage Learning, 2010.

SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; GACELLA, Akdemir A. *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Marina O. Uma Política de País. In: PIETÁ, Eloi (org.) 2003-2010 *O Brasil em transformação. A nova política econômica*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.p.77-94

SILVA, Marina O. Saindo da invisibilidade – a política nacional de povos e comunidades tradicionais. *Revista Inclusão Social*. Brasília, v. 2, n. 2, p. 7-9, abr./set. 2007.

SILVA, F. B da. *O projeto de gestão de florestas públicas em breves notas e considerações*. Jus Naigandi, Teresina, ano 10, n. 968, 25 fev.2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br?doutrina/texto.asp?id=8013>>. Acesso em: 14 jan. 2007

SILVA, Mauro César Rocha da. *Sindicato em movimento: representação política e os interesses no sindicato de trabalhadores rurais de Xapuri*. Dissertação de Mestrado. CPDA/UFRRJ, 2001.

SILVA, José P. da (Coord.). *Arranjos Produtivos Locais no estado do Acre: mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para política de apoio*. Projeto: Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste. Nota Técnica 02. Rio de Janeiro: BNDES : RedeSist, 2009.

SILVA, Silvio Simione da. *Na fronteira agropecuária acreana*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 2005.

SILVA, José Porfiro da. *Preservação e Sutileza: a política de desenvolvimento do Governo do Acre (1987-1990)*. Dissertação de Mestrado. CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 1998.

SILVA, Mauro César Rocha da. *Sindicato em movimento: representação política e os interesses no sindicato de trabalhadores rurais de Xapuri*. Dissertação de Mestrado. CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2001.

SILVA, Silvio S. Ma fronteira agropecuária acreana. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente-SP, 2003

SMARTWOOD PRATICAL CONSERVATION THOUGHT CERTIFIED FORESTRY. *Resumo Público de Certificação da Floresta Estadual do Antimary*. Certificado nº SW-FM/COC 1670. Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – Imaflora, s/l, 2005.

SMERALDI, Roberto; MAY, Peter (Coords.). *A hora da conta: pecuária, Amazônia e Conjuntura*. São Paulo, Amigos da Terra. Amazônia Brasileira, 2009.

SOUZA,Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da Literatura. *Revista Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SOUZA , João J. V. de. *O Programa de Desenvolvimento Sustentável do Acre: uma análise á luz do discurso do desenvolvimento sustentável e da cooperação internacional*. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Working papel (2002). Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em 12 de julho de 2011.

TORRES, Isabelle; QUADRO, Vasconcelo. O golpe Verde. Revista IstoÉ. São Paulo, Editora Três, Edição nº 2188, out. de 2011. Disponível em [http://www.istoe.com.br/reportagens/168170\\_O+GOLPE+VERDE](http://www.istoe.com.br/reportagens/168170_O+GOLPE+VERDE). Acesso em 14 de maio de 2010.

VALENTIM, Judson F.; GOMES, Francisco C. da R. *Produção e Potencial para a agropecuária no Acre*. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais, Programa Estadual de Zoneamento Econômico-Ecológico do Estado do Acre. Fase II. Rio Branco, SEMA, 2006.

VALENTIM, Judson F. Pecuária de leite: desafios e políticas prioritárias para o Acre. *Jornal A Gazeta*, Rio Branco, 19 fevereiro 2000, Artigos, p.2

VALENTIM, Judson F. et al. *Tendências da Pecuária Bovina no Acre entre 1970 e 2000*. Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento nr. 38 da EMBRAPA. Rio Branco, EMBRAPA- ACRE, 2002.

VALENTIN, J. F.; ANDRADE, C. M. S. *Tendência e Perspectivas da Pecuária bovina na Amazônia Brasileira*. Amazônia: Ci. & Desenvolvimento. Belém, v. 4, n. 8, jan./jun. 2009.

VEIGA, Jonas Bastos et al. *Expansão e trajetórias da pecuária na Amazônia: Pará, Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2004.

VERÍSSIMO, Adalberto. *Estratégias e Mecanismos Financeiros para Florestas Nativas do Brasil. Fase I: América Latina*. FAO/Holanda/IUCN/CGP/INT/953/NET, 2006.

VIANA, V. M. História do FCS e perspectivas para a certificação florestal no Brasil - In: *Cadernos da Reserva da biosfera da Mata Atlântica: Série Políticas Públicas*. Caderno 23. Organizadora: Luciana Lopes Simões. São Paulo. 2003.

VITA, Adele. *A certificação como instrumento de apoio para alcançar a sustentabilidade ambiental e econômica na exploração madeireira da Amazônia Legal*. UNICAMP. Instituto de Geociências. Dissertação de Mestrado. Campinas, IG/UNICAMP, 1999

WATTS, Duncan J. *Small worlds: the dynamics of networks between order and randomness*. New Jersey : Princeton University, 1999. 264 p.

WILDAVSKY, A.B. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Bolston: Little, Brown, 1979.

## APÊNDICE 1

### Lista de Entrevistados

- ANDRE GOMES (Técnico da Funtac)
- CARLOS OUVÍDEO D. ROCHA (Secretário Adjunto da SEF)
- EDSON ALVES DE ARAÚJO (Engenheiro Agrônomo da SEAP)
- EDSON VANDA (Engenheiro Agrônomo da FUNTAC)
- FRANCISCO DAS CHAGAS DA CONCEIÇÃO (agroextrativista)
- FRANCISCO JOSÉ ARRUDA (agroextrativista)
- FRANCISCO SILVA DE SOUZA (agroextrativista e presidente da APAEPL).
- FRANCISCO SOARES CAVALCANTE ( Presidente da COAEPA)
- JOSÉ BARBOSA DE SOUZA (agroextrativista)
- JOSÉ CANDIDO DE FREITAS (agroextrativista)
- JOSÉ FERNANDES RÊGO ( Secretário de Articulação Institucional do Estado do Are).
- JOSÉ MARAGUAPE DOS ANJOS (agroextrativista)
- JOSUÉ FURTADO LEÃO (Economista do IMAC)
- JUDSON FERREIRA VALENTIM (Diretor da Embrapa)
- MARIA LUZIA RAMOS DE OLIVEIRA (agroextrativista)
- MARKI BRITO (Secretário Executivo da SEF)
- RAIMUNDO DA CONCEIÇÃO (agroextrativista)
- RAIMUNDO NONATO NASCIMENTO DA CONCEIÇÃO (agroextrativista)
- REGINALDO BEZERRO DA COSTA (agroextrativista)
- RICARDO AURELIO DOS SANTOS (agroextrativista)
- VALMIR MARIANO CARDOSO (agroextrativista)
- VILANI ALVES DA COSTA (Analista do IBAMA)

## APÊNDICE 2

### ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS EXTRATIVISTAS DA FLORESTA ESTADUAL ANTIMARY.

DATA: 12/07/2011

LOCALIDADE: -----

NUMERO DA ENTREVISTA: -----

#### BLOCO A – QUESTÕES PESSOAIS

Nome: ..... Apelido:.....

Idade:..... estado civil:-----

Cidade onde nasceu?.....UF.....

Filhos(quantos): ----- Sexo masculino ..... sexo feminino:.....

Escolaridade: .....

Ocupação atual:-----

#### BLOCO B – QUESTÕES DE CONTEXTUALIZAÇÃO

1. Desde quando vc. vive na Floresta Estadual do Antimary?.
2. Veio de outro estado?..... Aonde vivia?
3. Cidade:.....Localidade:..... UF:.....
4. Com que trabalhava antes?
5. Qual o motivo principal que levou vc a virar morar no Acre? E na FEA?
6. Qual era seu objetivo quando decidiu viver na FEA?
7. Recebeu alguma ajuda ou incentivo governamental para vir para o Acre ou para a FEA?
8. Quais foram as dificuldades para se adaptar ao modo de vida da FEA?
9. Já tinha família quando veio para a FEA?
10. Chegou aqui na FEA com quantos filhos?

#### BLOCO C - QUESTÕES SOCIOECONÔMICAS

1. Tamanho da propriedade? .....
2. ( ) Proprietário ( ) Posseiro ( ) Outros
3. Tem casa na cidade? .....
4. Vc. planta só para subsistência ? .....
5. Que produtos vc. planta para vender?.....
6. Há quantos anos trabalha com manejo de madeira?.....
7. Quantas vezes vc. vendeu madeira oriunda do manejo?
8. Sua renda familiar é somente do manejo da madeira? Tem outra fonte de renda?.....

9. Consegiu comprar alguma coisa importante para sua família com o dinheiro da venda de madeira? .....O quê?.....
10. O dinheiro da retirada da madeira tem gerado conflitos entre os moradores?  
Quais?.....
11. Que melhorias na vida de sua família se devem ao dinheiro recebido do manejo da madeira? ( ) reforma de casa ( ) investiu na propriedade  
( ) roupas para a família ( ) eletrodomésticos  
( ) estudo dos filhos ( ) moto  
( ) gado ( ) Outros

#### BLOCO D – QUESTÕES REFERENTES AO MANEJO FLORESTAL

- a) Há quantos anos trabalha com manejo madeireiro?.....
- b) De que forma vc. participou do manejo de 2003?.....
- c) Quais as dificuldades que vc. enfrentou nesse trabalho?.....
- d) Vcs. receberam treinamento, ou alguma orientação para o trabalho de retirada da madeira?.....
- e) Qual a atividade do manejo que vc. considera mais arriscada para o trabalhador?
- f) Que problemas aparecem com esse processo desde a seleção da área, derrubada da arvore até a venda da madeira?.....
- g) Vc. sabe para aonde foi essa madeira que foi extraída aqui? E Quem comprou?

#### BLOCO E – QUESTÕES REFERENTES Á PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLITICA

- a) Vc. participa de alguma Associação , Cooperativa ou Sindicato? Quais? Desde quando?.....
- b) É ou já foi dirigente de alguma dessas organizações?
- c) Vc. acha importante participar? Porque?
- d) Vc. se filiou a essa organização voluntariamente?.....
- e) Vc. tem liberdade para expressar suas opiniões nessa Associação/cooperativa/sindicato?.....
- f) O que vcs. já conseguiram através da associação ou Cooperativa?.....
- g) Quando surge um problema/uma necessidade na FEA, a que órgão do Governo vcs. recorrem? E fora do Governo?.....
- h) Vcs. já pegou crédito bancário através da Associação/Cooperativa?.....
- i) E como se relacionam com os representantes das ONGs? .....

#### BLOCO F – QUESTÕES RELATIVAS AO IMPACTO DA POLÍTICA

- a) Vc. acha que a vida de sua família tem melhorado depois que veio para a FEA? Como?
- b) A renda familiar melhorou com a política do manejo?
- c) Como tem sido a ajuda governamental: constante ( ) às vezes ( ) nunca ( )
- d) Que tipo de apoio vcs. recebem do Governo?
- e) As ONGs tem ajudado às famílias do Projeto? O que fazem ou fizeram?
- f) Como é a ajuda das ONG:  
Ajuda muito ( ) Não ajuda em nada ( ) Ajuda pouco ( )  
Só atrapalha ( )
- g) Vc. tem vontade de sair daqui e ir viver na cidade? ..... Por quê?

- h) Que problemas (consequências) decorrentes do manejo madeireiro vcs. enfrentaram ou ainda enfrentam?

#### BLOCO G – QUESTÕES RELATIVAS AOS PROBLEMAS/DIFICULDADES/SUGESTÕES

- a) Quais as vantagens de viver aqui em relação à vida na cidade?  
 b) Por que motivos algumas famílias saíram da FEA nos últimos anos?  
 c) Que políticas vc. acha que deveriam ser criadas para melhorar a vida das famílias da FEA?  
 d) Como vc. Avalia a vida no Projeto:  
 e) Ótima ( ) Boa ( ) razoável ( ) ruim ( ) Péssima ( )  
 f) Justifique.....

#### BLOCO H – QUESTÕES RELATIVAS A GESTÃO GOVERNAMENTAL

- a) Que políticas o Governo desenvolve ou desenvolveu no local em benefício da melhoria de vida das famílias?  
 b) Quais as secretarias ou órgãos do governo estão diretamente ligadas à FEA?  
 c) Que problemas da comunidade o Governo tem resolvido?  
 d) Que problemas da comunidade o Governo nunca resolve?  
 e) Existe acompanhamento ou monitoramento por parte dos técnicos do Governo da aplicação dessas políticas?  
 f) As ONGs desenvolvem programas de capacitação? Que tipo?  
 g) As ONGs monitoram e avaliam os resultados de seus programas  
 h) Quem controla a retirada das madeiras retiradas?  
 i) Quem decide qual a área e as famílias que vão manejar madeira no ano?

#### BLOCO I – RELAÇÕES SOCIAIS E ORGANIZAÇÃO SOCIAL

- a) Que regras ou normas sociais são respeitadas pelas famílias que vivem na FEA?  
 b) Existe entre as famílias uma relação de confiança?  
 c) Vc. tem boas relações com seus vizinhos?  
 d) Vc. ajuda seus vizinhos quando lhe solicitam?  
 e) Vc. já passou por problemas familiares que precisou contar com a solidariedade de outras famílias e foi atendido?  
 f) Seus vizinhos cooperam quando vc. precisa de ajuda ou são cada um por si?  
 g) Vc. participa de grupos sociais (cultural, religioso ou desportivo)? Qual (is)?  
 h) Já foi ou é dirigente de algum desses grupos sociais?  
 i) Vc. é/foi membro do sindicato? Da Associação ou de alguma Cooperativa?  
 j) Vc. entrou nessa organização por que foi obrigado ou foi decisão voluntária?  
 k) Vc. acredita nessas organizações (sindicato, Associação, cooperativa) e tem confiança no trabalho das pessoas que estão lá?  
 l) Vc. participa de reuniões políticas, encontros religiosos, festas da comunidade?  
 m) Vc. confia nos representantes dos órgãos do Governo?  
 n) Como vcs. se relacionam com o Governo?  
 o) Há uma relação de confiança entre vcs. e as empresas que compram a madeira de vcs.?  
 p) Vc. se sente impotente para reagir contra os problemas que tem que enfrentar aqui?  
 q) Vc. considera que sua Associação, Sindicato são capazes de agirem coletivamente e conseguir mudar a realidade do local para melhor?

