



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DO TRÓPICO ÚMIDO**

JÉSSICA DOS SANTOS PACHECO

**ANÁLISE DA AUTONOMIA DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS NO MANEJO
COMUNITÁRIO DE RECURSOS FLORESTAIS MADEIREIROS EM UNIDADE DE
CONSERVAÇÃO DA AMAZÔNIA**

Belém, PA
2017

JÉSSICA DOS SANTOS PACHECO

**ANÁLISE DA AUTONOMIA DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS NO MANEJO
COMUNITÁRIO DE RECURSOS FLORESTAIS MADEIREIROS EM UNIDADE DE
CONSERVAÇÃO DA AMAZÔNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos.

Orientador (a): Profa. Dra. Claudia de Barros e Azevedo-Ramos

Belém, PA
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do NAEA/UFPA

Pacheco, Jéssica dos Santos

Análise da autonomia das populações tradicionais no manejo comunitário de recursos florestais madeireiros em unidade de conservação da Amazônia/ Jéssica dos Santos Pacheco; Orientadora, Claudia de Barros e Azevedo-Ramos. – 2017.

128 f.: il.; cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2017.

1. Autonomia. 2. Amazônia. 3. Manejo Florestal Comunitário. 4. Populações Tradicionais. 5. Unidade de Conservação. I. Azevedo-Ramos, Claudia de Barros, orientadora. II. Título.

CDD 22. ed.333.7209811

JÉSSICA DOS SANTOS PACHECO

**ANÁLISE DA AUTONOMIA DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS NO MANEJO
COMUNITÁRIO DE RECURSOS FLORESTAIS MADEIREIROS EM UNIDADE DE
CONSERVAÇÃO DA AMAZÔNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Profª. Dra. Claudia de Barros e Azevedo-Ramos
Orientadora – NAEA/UFPA

Profª. Dra. Marcela Vecchione
Examinadora Interna – NAEA/UFPA

Prof. Dr. José Heder Benatti
Examinador externo – PPGD/UFPA

Resultado: _____

Ao meu Deus-Pai e ao meu Salvador, Jesus Cristo, que são a fonte de águas vivas que me fortalece para continuar.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus em primeiro lugar sempre. Foi quem me sustentou durante todo o período do mestrado e realização deste estudo, deu-me graça, força e esperança em cada etapa, sem o qual não seria possível concluir este trabalho.

Ao meu esposo, Lucas Celestino Azevedo Pereira, pelo amor e dedicação a mim, pelas palavras de encorajamento, pelas orações que me trouxeram paz e confiança nos momentos mais desafiadores deste trabalho, e pelo companheirismo nas viagens de campo, tanto ao longo das estradas de terra da Floresta Nacional do Tapajós, como do Rio Xingu, em direção a Porto de Moz.

Aos meus pais, Domingas Coelho e Ronaldo Pacheco, meus maiores incentivadores e acolhedores em todos os desafios, e aos meus irmãos, Kamila Pacheco e Álvaro Pacheco, pelas palavras de apoio e incentivo. Na mesma oportunidade, agradeço aos meus sogros, César Pereira e Elizabeth Pereira, que me sustentam em suas orações, e me dão tantas palavras de encorajamento e fé.

À minha professora e orientadora, Cláudia de Barros e Azevedo-Ramos, pela surpreendente dedicação em me orientar e instruir em diferentes momentos para que este estudo pudesse ser concluído. Agradeço pela paciência, pelo conhecimento compartilhado, pelos esforços dedicados de diversas naturezas para que eu conseguisse alcançar os objetivos do trabalho. Faltam palavras para descrever a minha gratidão. Sem dúvida é uma grande referência de dedicação, profissionalismo e ética, que tenho para a minha vida.

Ao professor Eduardo Nakano da Universidade Nacional de Brasília pela grande disposição em cooperar no estudo, cujas contribuições foram imprescindíveis para que as análises estatísticas fossem realizadas, e as discussões do trabalho pudessem ser concretizadas.

Aos comunitários da RESEX Verde Para Sempre e da FLONA Tapajós pela receptividade, acolhimento e disposição em participar das entrevistas. Agradeço em especial às senhoras Maria Creusa, Margarida Ribeiro, Marilú, Maria Luiza e Maria Luzia, das comunidades Por Ti Meu Deus e Arimum, e aos senhores Manoel Batista, Evandro Pinheiro e José Francisco das comunidades Paraíso, Itapéua e Espírito Santo, que me ajudaram excepcionalmente durante a minha viagem a Porto de Moz e às comunidades da RESEX. Agradeço também aos comunitários e demais funcionários da Cooperativa Mista da FLONA Tapajós pela contribuição e colaboração na pesquisa, e às comunitárias Nelma e Márcia, da Comunidade Prainha I, que me acolheram em suas casas e me conduziram aos demais

comunitários, bem como ao senhor Pedro Pantoja e Conceição Pantoja, pela acolhedora estadia em suas residências na Comunidade Jamaraquá.

Aos servidores do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) de Santarém e de Porto de Moz, bem como aos do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) de Santarém, que foram solícitos e se disponibilizaram para contribuir com a pesquisa, tanto em entrevistas como através de outras informações pertinentes à temática do estudo.

Aos professores da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), pesquisadores e demais colaboradores do Instituto Floresta Tropical (IFT), Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), pela disposição em participar da pesquisa, pelo conhecimento compartilhado, e doação de materiais de leitura.

Aos servidores do ICMBio, SFB, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) das sedes em Brasília, pelo tempo considerável que dedicaram para participarem da pesquisa, pelas experiências compartilhadas e os principais desafios legais relacionados ao manejo florestal comunitário na Amazônia.

À minha amiga e colega de curso, Jime Ribeiro, pela sua amizade, seu companheirismo, e momentos de compartilhar sobre os desafios do mestrado e das nossas pesquisas, bem como de nossos projetos profissionais futuros.

Ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA), pela oportunidade concedida de realizar o mestrado, e por me oportunizar aprender com excelentes professores que se dedicam para a concretização de um desenvolvimento sustentável para a nossa região. E ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa de produtividade concedida durante os dois anos do mestrado.

O que não é realidade desse povo, a tendência é não dar certo.

(Maria Creusa, residente da Comunidade Por Ti
Meu Deus da RESEX Verde Para Sempre).

RESUMO

O presente estudo buscou analisar o grau de autonomia das populações tradicionais no manejo florestal comunitário (MFC) em unidades de conservação (UC) federais da Amazônia brasileira. Para tal, avaliou-se (1) a percepção de *stakeholders* em duas UCs e (2) os instrumentos legais e infralegais que pudessem influenciar esta autonomia. No total, 111 *stakeholders* da RESEX Verde Para Sempre (VpS) e da Floresta Nacional do Tapajós (FLONA Tapajós) foram entrevistados entre os segmentos Governo, Comunidade e Organizações Parceiras. A percepção foi avaliada por análise de SWOT e questionários de satisfação com escala de Likert de 5 níveis. Documentos relevantes sobre o MFC empregado nas UCs (atas, relatórios, diagnósticos, entre outros) foram também avaliados. Tomadores de Decisão dos principais órgãos ambientais federais em Brasília também foram entrevistados. Os resultados demonstraram que a dependência de autorizações anuais do ICMBio e de procedimentos administrativos do MFC, interferem diretamente na autonomia das populações tradicionais, embora sejam de obrigações exclusivas do órgão ambiental. Nas iniciativas de MFC estudadas, houve relativa satisfação sobre a autonomia das populações tradicionais. Contudo, a interferência do Estado ocorreu em ambos os casos. Na FLONA Tapajós, a estrutura administrativa estatal tem afetado a liberdade comunitária para definir suas escolhas produtivas, principalmente, pela desatualização do plano de manejo da UC. Na RESEX VpS, a autonomia para organizar e administrar a produção no manejo florestal tem sofrido interferência, tanto devido à sua dependência financeira de organizações parceiras, como ao tempo de liberação de licença para manejar. Os instrumentos legais e infralegais do MFC em UC são os principais indutores desse cenário. Constatou-se que estes são constituídos por regras de dimensões territoriais, procedimentais e técnicas, que, em maior ou menor nível, interferem na autonomia comunitária na gestão do recurso florestal, no processo de obtenção da licença do MFC, e nas técnicas exigidas na atividade. O não cumprimento da determinação legal de criação de disposições diferenciadas de PMFS voltado para comunitário tem condicionado as comunidades tradicionais a exigências técnicas padronizadas, em detrimento do reconhecimento constitucional e legal de seus costumes como fonte de direito. Algumas mudanças prioritárias nos regulamentos foram identificadas e propostas neste estudo. Concluiu-se que a simplificação de alguns instrumentos poderia aumentar o grau de autonomia no MFC madeireiro permitindo a sua multiplicação na região Amazônica, assegurando, ao mesmo tempo, um controle equilibrado e eficaz pelo Estado sobre as florestas públicas em propriedade comum.

Palavras-chave: Autonomia. Amazônia. Manejo Florestal Comunitário. Populações Tradicionais. Unidade de Conservação.

ABSTRACT

The present study aim to analyze the degree of autonomy of the traditional populations in the timber community forest management (CFM) in federal protected areas (UC) of the Brazilian Amazon. To do so, it was evaluated (1) the perception of stakeholders in two UCs and (2) the legal instruments and regulatory provisions that could influence this autonomy. In total, 111 stakeholders from the RESEX Verde Para Sempre (VPS) and the Tapajós National Forest (FLONA Tapajós) were interviewed among the Government, Community and Partner Organizations segments. The perception was evaluated by SWOT analysis and 5-level Likert scale satisfaction questionnaires. Relevant documents on the MFC used in the UCs (minutes, reports, diagnoses, among others) were also evaluated. Decision makers from the main federal environmental agencies in Brasilia were also interviewed. The results showed that the dependence of annual permits from the ICMBio and the administrative procedures of the MFC directly interfere in the autonomy of the traditional populations, although they are of exclusive obligations of the environmental agencies. In the initiatives studied, there was relative satisfaction on the autonomy of the traditional populations. However, governmental interference occurred in both cases. In the FLONA Tapajós, the governmental administrative structure has affected the freedom of the community to define its productive choices, mainly due to the outdated management plan of the UC. Also, the autonomy to organize and manage forest production has been restricted at RESEX VpS, both due to its financial dependence on partner organizations and the time lapse until management license is approved. The legal instruments and regulatory provisions of the MFC in UC are the main inducers of this scenario. It was verified that these instruments are constituted by rules of territorial, procedural and technical dimensions that, to a greater or lesser extent, interfere in the community autonomy in the management of the forest resource, in the process of obtaining the MFC license, and in the techniques required in the activity. The failure to comply with the legal determination to create differentiated provisions of sustainable forest management plans adapted to community needs has conditioned traditional communities to standardized technical requirements, to the detriment of the constitutional and legal recognition of their livelihood rights. Some priority changes in the regulations were identified and proposed in this study. It was concluded that the simplification of some instruments could increase the degree of autonomy in the timber CFM allowing its multiplication in the Amazon region, while ensuring, at the same time, a balanced and effective control by the State over public forests in common ownership.

Keywords: Autonomy. Amazon. Community Forest Management. Protected Areas. Traditional Communities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1–	Localização da Floresta Nacional do Tapajós, Pará.	38
Mapa 2 –	Localização da Reserva Extrativista Verde Para Sempre, Pará.....	42
Mapa 3 –	Localização das Comunidades da RESEX Verde Para Sempre, Pará.....	43
Gráfico 1–	Visualização gráfica das oportunidades identificadas para o MFC pelos <i>stakeholders</i>	59
Gráfico 2–	Visualização gráfica das ameaças identificadas para o MFC pelos <i>stakeholders</i>	59
Gráfico 3–	Visualização gráfica dos pontos fortes identificados para o MFC pelos <i>stakeholders</i>	61
Gráfico 4–	Visualização gráfica dos pontos fracos identificados para o MFC pelos <i>stakeholders</i>	63
Fluxograma 1–	Fluxograma de Procedimentos Administrativos de Análise e Aprovação, Monitoramento e Avaliação da Execução de PMFS em MFC de UC elaborado com base na IN ICMBio nº 16/2011.....	90
Figura 1–	Representação Tridimensional da Autonomia das Populações Tradicionais, Segundo os Instrumentos Legais e Infralegais que incidem sobre o MFC Madeireiro.....	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Quantidade de comunitários entrevistados por UC e suas características gerais.....	48
Tabela 2 –	Relação de organizações participantes da pesquisa e quantidade de questionários respondidos por organização.....	49
Tabela 3 –	Método de pesquisa empregado, número de questionários respondidos e documentos coletados.....	50
Tabela 4 –	Parâmetros e suas Questões de Análise da Autonomia.....	52
Tabela 5 –	Valores do coeficiente Alfa de Cronbach aplicados ao questionário desse estudo.....	54
Tabela 6 –	Valor “p” do teste de Kolmogorov-Smirnov para verificação da suposição de normalidade.....	55
Tabela 7 –	Qual a maior oportunidade ao manejo florestal comunitário madeireiro em UC?.....	57
Tabela 8 –	Qual a maior ameaça ao manejo florestal comunitário madeireiro em UC?	58
Tabela 9 –	Qual o maior ponto forte do manejo florestal comunitário madeireiro em UC?.....	60
Tabela 10 –	Qual o maior ponto fraco do manejo florestal comunitário madeireiro em UC?.....	62
Tabela 11 –	Análise da Autonomia das Populações Tradicionais por parâmetro avaliado. Valores em média (desvio-padrão) e valor p.	65
Tabela 12 –	Comparação entre os parâmetros de Autonomia para MFC avaliados. Valores correspondem à média (desvio-padrão).....	66
Tabela 13 –	Média, desvio-padrão e valor p do teste de comparação dos escores de percepção do Questionário com 21 questões, segundo Segmentos e Unidade de conservação.....	66
Tabela 14–	Normas Jurídicas Constitucionais e Legislação Infraconstitucional que Regulam os Direitos Territoriais das Populações Tradicionais em Unidade de Conservação	77
Tabela 15–	Normas Jurídicas Constitucionais e Infraconstitucionais que Interferem Direta ou Indiretamente o MFC em UC da Amazônia	85
Tabela 16–	Percepção de tomadores de decisão de órgãos ambientais sobre a simplificação de procedimentos do manejo florestal comunitário.....	95
Tabela 17–	Principais Instrumentos Legais e Infralegais que Interferem Direta ou Indiretamente nos Direitos de Nível Operacional e de Escolha Coletiva no MFC em UC.....	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACDSRA	Associação comunitária de Desenvolvimento Sustentável do Rio Arimum
AITA	Associação Intercomunitária dos Pescadores, trabalhadores rurais e seringueiros da margem direita do Rio Tapajós
ANOVA	Análise de Variância
APAT	Autorização Prévia à Análise do PMFS
APRUSANTA	Associação de Pequenos Produtores Rurais de São Jorge, Santa Clara e Nossa Senhora de Nazaré
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
ASMIPRUT	Associação Intercomunitária de Mini e Pequenos Produtores Rurais e Extrativistas da Margem Direita do Rio Tapajós de Piquiatuba à Revolta
AUTEX	Autorização para Exploração
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CCDRU	Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
CCDRUC	Contrato de Concessão de Direito Real de Uso Coletivo
CDB	Convenção sobre a Diversidade Biológica
CDS	Comitê de Desenvolvimento Sustentável de Porto de Moz
CF	Constituição Federal
CGPT	Coordenação Geral de Populações Tradicionais
CNPT	Centro Nacional de Populações Tradicionais
COOMFLONA	Cooperativa Mista da Floresta Nacional do Tapajós
COOMNSPRA	Cooperativa Mista Nossa Senhora do Perpétuo Socorro do Rio Arimum
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DFID	Department for International Development
EIR	Exploração de Impacto Reduzido
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EVE	Estudos de Viabilidade Econômica
FCFT	Federação das Organizações e Comunidades Tradicionais da Floresta Nacional do Tapajós
FFT	Fundação Floresta Tropical
FLONA	Floresta Nacional
FOFA	Fortalezas, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i>
FUNAI	Fundação Nacional do Índio

FVPP	Fundação Viver, Produzir e Preservar
GTZ	Agência de Cooperação Técnica Alemã
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEB	Instituto Internacional de Educação do Brasil
IFT	Instituto Floresta Tropical
IMAFLORA	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
IN	Instrução Normativa
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
ITTO	Organização Internacional de Madeiras Tropicais
MFC	Manejo Florestal Comunitário
MFCF	Manejo Florestal Comunitário e Familiar
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
PFNM	Produtos Florestais Não Madeireiros
PMCF	Programa de Manejo Florestal comunitário
PMFS	Plano de Manejo Florestal Sustentável
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PNDU	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POA	Plano Operacional Anual
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PRODEPEF	Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal
PROMANEJO	Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável
RATES	Reserva de Assistência Técnica e Educacional e Social
RDS	Reservas de Desenvolvimento Sustentável
RESEX	Reserva Extrativista
SEMAS	Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SINAFLOR	Sistema Nacional de Controle da Origem de Produtos Florestais
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidade de Conservação

STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SWOT	Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats
UC	Unidade de Conservação
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UPA	Unidade de Produção Anual
VpS	Verde Para Sempre

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	A Importância das Populações Tradicionais no Manejo de Recursos Florestais Madeireiros da Amazônia: justificativa	19
1.2	Bases Conceituais: definindo o objeto de estudo	21
1.2.1	O Manejo Florestal Comunitário: definição e características.....	25
1.3	Apresentação dos Capítulos	28
2	A AUTONOMIA DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS NO MANEJO FLORESTAL COMUNITÁRIO: A PERCEPÇÃO DE <i>STAKEHOLDERS</i> EM DUAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA AMAZÔNIA	29
2.1	Introdução	29
2.1.1	Autonomia das Populações Tradicionais no MFC em Unidade de Conservação: parâmetros de análise.....	32
2.2	Material e Métodos	36
2.2.1	Áreas de Estudo e Delimitação dos Sujeitos da Pesquisa.....	36
2.2.2	Métodos de Coleta e Análise de Dados.....	47
2.3	Resultados	55
2.3.1	Os Ambientes Externo e Interno do MFC – Análise SWOT.....	55
2.3.2	O Grau de Autonomia das Populações Tradicionais no MFC e a Percepção de <i>Stakeholders</i>	63
2.4	Discussões	66
2.5	Conclusões	71
3	AS NORMAS LEGAIS E A AUTONOMIA DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS PARA O MANEJO FLORESTAL COMUNITÁRIO EM FLORESTAS PÚBLICAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA	73
3.1	Introdução	73
3.2	Material e Métodos	74
3.3	Resultados	76
3.3.1	Os Direitos Territoriais das Populações Tradicionais e o Acesso aos Recursos Naturais Renováveis em Unidade de Conservação.....	77
3.3.2	A Legislação e os Regulamentos do Manejo Florestal Comunitário de Recursos Madeireiros em Unidade de Conservação da Amazônia.....	84
3.3.3	O Grau de Autonomia das Populações Tradicionais no Manejo Florestal Comunitário em Unidade de Conservação.....	98
3.4	Discussões	109

3.4.1	Normas Administrativas X Costumes das Populações Tradicionais: breves considerações jurídicas.....	110
3.4.2	Análise Tridimensional da Autonomia.....	112
3.5	Conclusões.....	115
4	CONCLUSÕES FINAIS.....	116
	REFERÊNCIAS.....	119

1 INTRODUÇÃO

O manejo florestal comunitário (MFC) na Amazônia brasileira teve suas principais discussões desenvolvidas a partir da década de 1990. Este período foi marcado pelas primeiras tentativas de construção da atividade, sob a persistência de camponeses, os esforços de organizações não governamentais (ONG), e as mudanças em regulamentações da atividade por órgãos do governo (AMARAL, 1998).

Os entraves atuais do MFC na Amazônia não possuem raízes recentes (AZEVEDO-RAMOS; PACHECO, 2016). Por outro ângulo, a luta por um manejo ou uso dos recursos naturais realizado por comunidades do interior da região amazônica é do século passado, que remonta a resistência dos “povos da floresta”, termo que substituíra expressões mais convencionais como camponês e trabalhador rural (ALMEIDA, 1993).

A busca desses grupos sociais tinha um caráter fundiário, em oposição a fazendeiros e à política governamental de incentivo à implantação de empresas agropecuárias, mas a luta contra o desmatamento era um elemento diferenciador do movimento, tornando-a também de caráter ambiental (ALLEGRETTI, 2008). As populações tradicionais (extrativistas, ribeirinhos, quilombolas, entre outros) têm em comum a dependência aos recursos naturais para obter a subsistência e desenvolver suas próprias estratégias produtivas e econômicas (ALMEIDA, 2008). Mas para isso eles precisavam de seus territórios e conter a destruição da floresta.

Historicamente excluídos pelas políticas de desenvolvimento para a Amazônia (SHIRAIISHI NETO, 2011), para a inclusão dos povos da floresta, era necessário um novo modelo de desenvolvimento para a região.

O conceito de manejo comunitário de recursos naturais surgiu com mais força a partir da década de 1980, quando cientistas naturais e sociais buscavam demonstrar a relação íntima entre a degradação do meio ambiente e as questões de justiça social, empobrecimento rural e direitos indígenas (BENATTI et al., 2003). No Brasil, este período foi marcado pela incorporação do tema da sociodiversidade aos debates sobre conservação da biodiversidade, em que se reconhece que os conhecimentos sobre a biodiversidade inerentes à diversidade cultural podem cooperar para produzir e manter aquela. A partir disso, a aliança entre movimentos sociais e ambientalistas conduziu ao socioambientalismo (VIANNA, 2008).

O assassinato de Chico Mendes fortaleceu a luta dos povos da floresta da Amazônia com a repercussão internacional gerada e a realização da Conferência do Rio em 1992, que conduziu à criação do Centro Nacional de Populações Tradicionais (CNPT) dentro do

Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e da ratificação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), financiado com recursos internacionais que foram aplicados a partir de 1995 (VERÍSSIMO, 2005).

A relação das comunidades com os recursos da floresta e o seu direito a esses recursos foram fortalecidos com a CDB. Não apenas os seus conhecimentos, como também as práticas das comunidades foram reconhecidas como relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica. Em um contexto de mudanças paradigmáticas sobre o significado de desenvolvimento, esses grupos sociais se tornaram importantes atores para a construção desse modelo, e alvo de estratégias voltadas para o combate ao desmatamento e a busca de inclusão social para a Amazônia brasileira (BRAY et al., 2008).

O Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais (PPG7) foi elaborado nesse contexto de combate ao desmatamento e busca de estratégias de desenvolvimento sustentável, com especial atenção para povos indígenas e demais comunidades locais. Tratava-se de uma iniciativa governamental, da sociedade civil, em parceria com a comunidade internacional, voltada para o desenvolvimento de um modelo inovador para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, relacionado a melhorias na qualidade de vida das comunidades locais (HUMMEL, 2015). A maximização dos benefícios ambientais das florestas tropicais, em consonância com as metas de desenvolvimento do Brasil, através da implantação de uma metodologia de desenvolvimento sustentável, constituiu o objetivo geral do Programa.

Através do Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável (PROMANEJO), no âmbito do PPG7, no final da década de 1990, havia pouco mais de uma dúzia de iniciativas de manejo florestal realizado por comunidades. Já no início deste século existiam mais de 300 planos de manejo florestal (aprovados ou em processos de elaboração e tramitação), envolvendo diferentes comunidades rurais (AMARAL; AMARAL NETO, 2005).

De fato, o PROMANEJO representou um significativo avanço para a realização de um manejo florestal baseado em técnicas sustentáveis e na busca por inclusão social das populações tradicionais e demais produtores rurais, o que demandou grandes esforços, investimentos e constantes capacitações. Contudo, o modelo dos projetos de manejo florestal implementados era, em sua maioria, uma adaptação do modelo empresarial de manejo florestal (BENATTI et al. 2003; CAVALHEIRO et al., 2008; WALDHOFF, 2014). Tratava-se de um modelo que era apresentado por agentes externos às comunidades, tais como as instituições governamentais, agências internacionais ou ONGs locais (SUNDERLIN, 2006).

Mesmo com a simplificação de regulamentos e a criação específica de normas para o manejo florestal comunitário em 1998 (Instruções Normativas IBAMA 4 e 5), as suas regras continuavam sendo um entrave à realização do MFC (CAVALHEIRO et al., 2008), que ameaçavam não apenas o início da implementação da atividade, mas também os ciclos de produção (WALDHOFF, 2014). Além disso, a indefinição fundiária da região amazônica era um dos principais problemas, seguida pelos processos de regulação do manejo florestal que não se adequavam à realidade da produção e manejo comunitários (BENATTI et al., 2003; PORRO et al., 2008; CAVALHEIRO et al., 2008), e a dificuldade de acessar linhas específicas de crédito (AMARAL, 1998).

Contudo, ainda hoje esse cenário de entraves predomina no MFC na Amazônia (AZEVEDO-RAMOS; PACHECO; SFB, 2016; MEDINA; PORKORNY, 2014; WALDHOFF, 2014; HUMPHRIES et al., 2012; PACHECO, 2012). As comunidades que têm conseguido realizar a atividade dependeram de muitos investimentos do PROMANEJO e parcerias firmadas para sua consolidação (ESPADA, 2015). No entanto, algumas iniciativas não conseguiram permanecer após cessado o apoio externo, tanto técnico como financeiro (MEDINA; PORKORNY, 2014; WALDHOFF, 2014; PORRO et al., 2008).

O cenário apresentado acima evidencia que desde o início da implementação do MFC na Amazônia, as populações tradicionais precisaram estar apoiadas em diferentes organizações, tanto públicas como privadas, a fim de conseguirem superar tanto os desafios como os entraves inerentes ao modelo da atividade estabelecido, revelando a dificuldade de realização autônoma pelos grupos tradicionais.

Adicionalmente, muitas populações tradicionais residem em regime de cogestão com o Estado ao habitar áreas protegidas públicas. As unidades de conservação de uso sustentável, especificamente a Reserva Extrativista (RESEX), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e áreas comunitárias de Floresta Nacional (FLONA), por exemplo, constituem uma categoria jurídica de propriedade comum (BENATTI, 2011), cuja titularidade é do Estado, mas que sua administração é compartilhada com os grupos tradicionais residentes. As comunidades encontram-se, portanto, subordinadas às leis estatais (BENATTI, 2002).

É nesse contexto que se encontra inserido nosso estudo. O objetivo geral foi analisar o grau de autonomia das populações tradicionais no manejo florestal comunitário de recursos madeireiros. Especificamente, escolhemos comunidades extrativistas que se encontram no interior de unidades de conservação, particularmente em RESEX federal e FLONA da região Amazônica.

Para nossa análise, buscamos verificar e discutir a percepção das populações tradicionais, residentes em duas diferentes unidades de conservação, sobre a sua autonomia na realização do MFC. A percepção de *stakeholders* também foi analisada, dada sua importância recorrente para a implementação da atividade. Além disso, a legislação e os regulamentos que regem o MFC em RESEX e FLONA foram analisados, destacando os direitos das populações tradicionais e os limites legais do exercício de sua autonomia. Partimos da hipótese que os regulamentos do MFC cerceiam essa autonomia ao não garantir plenamente ou instituir obstáculos à efetivação de interesses das populações tradicionais nas tomadas de decisão e ao exercício de suas atividades produtivas tradicionais em seu território.

1.1 A Importância das Populações Tradicionais no Manejo de Recursos Florestais Madeireiros da Amazônia: justificativa

A importância das populações tradicionais e de outros grupos tradicionais para o futuro da Amazônia pode ser visualizada em números. Mais da metade das florestas¹ públicas brasileiras (153 milhões ha) são reconhecidamente florestas sociais, isto é, estão destinadas a povos e comunidades indígenas, extrativistas, ribeirinhos, assentados da reforma agrária, entre outros (SFB, 2016). Mas essa realidade não é apenas brasileira. Aproximadamente ¼ das florestas dos países em desenvolvimento são geridas por comunidades (WHITE; MARTIN, 2002; MOLNAR, 2003). Este cenário já nos leva a algumas constatações preliminares: a conservação das florestas depende necessariamente do envolvimento das populações tradicionais.

Isto significa que, em relação à busca de estratégias para o uso e produção florestais sustentáveis, as comunidades que habitam as florestas amazônicas têm importância significativa, bem como seu modo de relação com esses territórios, que é marcado por uma interação considerada de não degradação da natureza (ALMEIDA, 2011).

Não descartamos a importância que a produção florestal sustentável das iniciativas empresariais tem para a conservação ambiental. Contudo, sendo os principais grupos sociais que habitam o interior das florestas, principalmente as públicas, as populações tradicionais exercem um papel diferenciador na busca por estratégias de desenvolvimento sustentável, que visam objetivos econômicos, sociais e ambientais para a região. Através disso, políticas públicas dos setores florestal e social são fortalecidas, como o combate ao desmatamento, e a

¹ O Brasil possui aproximadamente 493,5 milhões de hectares (58% do seu território) cobertos por florestas naturais e plantadas, que, só na Amazônia, encontram-se 70% dessas áreas (SFB, 2016).

promoção da inclusão social, por meio da geração de emprego e renda, evitando também o deslocamento da mulher e do homem do campo para a cidade.

Diferentemente das iniciativas de manejo florestal realizadas por empresas, as populações tradicionais possuem uma característica diferenciadora. São grupos que não apenas se deslocam ou buscam se deslocar para as áreas florestais e realizar sua exploração, esses recursos fazem parte dos seus territórios, de suas vivências e relações sociais e culturais.

Se analisarmos alguns dados, poderemos chegar à conclusão que as atividades de manejo florestal comunitário e familiar (MFCF) realizadas pelas populações tradicionais e demais produtores rurais cumprem uma importante tarefa para a proteção dos recursos naturais da região amazônica e sua produção sustentável. Conforme levantamento realizado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) e o Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), com o apoio da Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ), sobre as iniciativas de MFCF em seis estados da Amazônia Legal no biênio 2009/2010, das 1.213 iniciativas, 902 são de manejo florestal madeireiro realizado por esses grupos sociais (PINTO et al., 2011). Assim, em relação à quantidade de áreas onde se está realizando uma atividade que assegura a manutenção da cobertura florestal (AMARAL et al., 1998), o manejo florestal comunitário e familiar madeireiro representa um número significativo, indicando também que existe interesse por parte desses grupos na atividade madeireira.

O modo natural de produção e subsistência da população nativa e tradicional que habita a região amazônica brasileira é caracterizado pela forma de acesso aos recursos naturais livres e públicos, marcados por áreas inundáveis, manguezais, matas, espalhados em todos os ecossistemas amazônicos (MESQUITA, 2011). O manejo florestal comunitário torna-se, nesse sentido, um potencial estratégico para que os recursos naturais, que já eram explorados em caráter de baixo impacto ambiental, sejam mais bem aproveitados economicamente, socialmente e ambientalmente.

Desse modo, analisar a autonomia desses grupos sociais é procurar identificar as condições que são estabelecidas para a realização livre de uma atividade produtiva pelos principais atores sociais que interferem na conservação das florestas, especialmente amazônicas, e sobre seus recursos, possibilitando discussões que geram reflexões sobre o modelo de MFC atual adotado, adentrando em suas estruturas, que são constituídas pelas normas estatais, e sobre a forma que os protagonistas da atividade percebem esse modelo.

Assim, as contribuições do estudo incluem a identificação dos aspectos legais responsáveis pelo excesso de burocracia da atividade, e que, em primeira instância,

potencialmente influenciam o grau de autonomia das populações tradicionais no desempenho de atividades produtivas, nesse caso o MFC madeireiro.

Ao final, espera-se contribuir para as discussões sobre o fortalecimento das garantias de direitos das populações tradicionais em manter seus modos de vida, territórios e acesso efetivo aos recursos naturais renováveis, em sintonia com os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).

Nesse sentido, com a reconhecida importância das populações tradicionais para a sustentabilidade das florestas, o presente estudo torna-se relevante também diante dos acordos firmados pelo Brasil junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a partir da qual instituiu a Política Nacional sobre Mudanças do Clima, através da Lei nº 12.187/2009. O estudo é relevante também diante dos compromissos firmados pelo país em 2016 com a ratificação do Acordo de Paris, através do qual o Brasil se comprometeu a executar medidas específicas de combate à mudança do clima, incluindo o setor florestal.

1.2 Bases Conceituais: definindo o objeto de estudo

O conceito dos grupos sócio e culturalmente distintos, que formam as sociedades nacionais, ainda é marcado por controvérsias. No Brasil, diferentes nomenclaturas lhes são atribuídas, como populações tradicionais, comunidades autóctones, povos tradicionais, comunidades tradicionais, entre outras.

Diegues e Arruda (2001, p. 27) destacam determinadas características desses grupos sociais, como a sua diferenciação cultural, a reprodução histórica de seu modo de vida de modo mais ou menos isolado “[...] com base na cooperação social e relações próprias com a natureza”. E ainda destacam que “tal noção refere-se tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional, que desenvolvem modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos”.

O Decreto nº 6.040/2007, que instituiu a “Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais” incorporou a expressão comum de “povos e comunidades tradicionais”. Por outro lado, a expressão “populações tradicionais”²

² É importante mencionar que há posicionamentos distintos quanto à expressão devida que deve se referir aos grupos sócio e culturalmente distintos. Para Almeida (2008) a incorporação da expressão “populações tradicionais” em legislação competente e na definição das funções dos aparatos burocrático-administrativos não significou o total acatamento das reivindicações dos movimentos sociais, não resolvendo os conflitos e tensões em relação às formas intrínsecas de apossamento e de uso comum dos recursos naturais. Segundo o referido autor, o termo “populações” é deslocado pela expressão “comunidades”, que se reveste de uma “[...] conotação

também é bastante utilizada. Segundo Barreto Filho (2006), tal expressão é utilizada ora com sentido residual e negativo, a fim de excluir quilombolas e indígenas dessa categoria de grupos, ora com caráter positivo e abrangente, a fim de que sejam incluídos todos os grupos sociais, em que sua distintividade cultural se manifestaria nas territorialidades específicas.

A abrangência do termo “populações tradicionais”, segundo Cunha e Almeida (2001), tem como aspecto positivo a possibilidade de enumerar os membros que “atualmente” constituem populações tradicionais sem excluir os “futuros” membros, afirmando a dinâmica dos grupos sociais.

Diante disso, para o presente estudo, optou-se pela expressão usual “populações tradicionais”, tanto em decorrência de sua abrangência, como em razão de ser adotada pela legislação referente às unidades de conservação onde residem esses grupos. As populações tradicionais serão aqui conceituadas tendo como referência o Decreto nº 6.040/2007 (art. 3º, D), definindo-as como 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.

A compreensão de autonomia das populações tradicionais no manejo florestal comunitário demanda o necessário entendimento das características das áreas que ocupam, e principalmente da sua titularidade (BENATTI, 2011). Por isso busca-se compreender os aspectos dessas áreas que se diferenciam das propriedades de uso individual (DUPRAT, 2007).

A forma de apossamento realizada por esses grupos sociais ocorre em área de uso comum, que é definida por Almeida (1989, p. 183) como:

[...] um bem não sujeito à apropriação individual em caráter permanente. Nestes aspectos combinam-se as noções de propriedade privada e de apossamento de uso comum, onde encontra-se um grau de solidariedade e coesão social, formadas a partir de formas de caráter consensuais que garantem a manutenção desses espaços.

Essas áreas são denominadas de propriedade comum, constituindo as áreas de uso, voltadas para a “agricultura, pecuária, extrativismo animal e vegetal das populações tradicionais, regularizadas pelo Poder Público” (BENATTI, 2011, p. 93). Segundo Benatti (2011), o poder sobre a área - que além do espaço, inclui os recursos florestais e aquáticos - é legitimado pela ocupação do grupo social, cuja forma de apossamento é denominada de posse agroecológica, a qual detalharemos no capítulo II. Nessa definição, o termo “propriedade

política inspirada nas ações partidárias e de entidades confessionais, referidas à noção de “base”, e de uma dinâmica de mobilização, aproximando-se por este viés da categoria “povos” (ALMEIDA, 2008, p. 27).

comum” é utilizado a fim de se destacar as áreas que caracterizam o território tradicional regularizado pelo Estado, identificando seus aspectos produtivos diferenciadores, - em comparação a uma propriedade individual -, no que diz respeito às diferentes atividades que são realizadas pelos grupos nesses espaços, cujas características delas possuem relação também com a natureza dos recursos manejados.

Não se pode confundir essa definição de “propriedade comum” com a apresentada por Mckean e Ostrom (2001, p. 81). Utilizando-se do mesmo termo sob outra perspectiva, mas não de modo excludente, os autores chamam de “propriedade comum” ou “regime de propriedade comum” os “arranjos de direitos de propriedade nos quais grupos de usuários dividem direitos e responsabilidades sobre os recursos”. Essa definição se refere aos direitos de acesso aos recursos que são comuns a um determinado grupo de usuários, que, segundo os autores, caracteriza-se como uma forma de propriedade.

Trazendo para o contexto de discussão deste estudo, as áreas de uso das populações tradicionais regularizadas pelo Estado são constituídas de arranjos de direitos de acesso aos seus recursos naturais, isto é, as regras de apropriação e uso dos recursos, sobre os quais os grupos de usuários dividem direitos e responsabilidades.

O grau de autonomia na gestão de bens comunitários, tais como os recursos florestais, face ao Estado, decorre da titularidade da propriedade comum (BENATTI, 2011, p. 102), isto é, está relacionado às regras do direito de propriedade³ sobre o território e seus recursos naturais. Nesse sentido, as unidades de conservação, onde legalmente residem populações tradicionais⁴, constituem uma categoria jurídica de propriedade comum, cuja titularidade é do Estado, mas que sua administração é compartilhada com os grupos tradicionais residentes (BENATTI, 2011). Trata-se de uma cogestão, na qual se tem a partilha de poder e responsabilidades entre o governo e os usuários dos recursos ambientais da área, em que o Estado é detentor de fato dos direitos legais sobre aquela, mas que atores comunitários têm direito de administrar ou apropriarem-se deles (CARLSSON; BERKES, 2003).

Em Reserva Extrativista e Floresta Nacional, o MFC contribui para a realização da gestão da unidade de conservação, sobre o qual as populações tradicionais, além de terem

³ O autor define o direito de propriedade como: “o conjunto de normas jurídicas que define os direitos e deveres dos proprietários no uso social dos recursos naturais. Normas que regulam as faculdades de utilização (*usus*), odesfrute (*ususfructus*), a disposição material (*abusus*) e a disposição jurídica (*alienatio*)” (BENATTI, 2011, p. 106).

⁴ A Lei nº 9.985/2000 regula o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), segundo a qual, as categorias de unidades de conservação em que podem residir populações tradicionais são as Reservas Extrativistas (art. 18), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (art. 20), e as Florestas Nacionais (art. 17).

responsabilidades, também exercem um poder legalmente constituído, fundamentado nas normas que lhes garantem o direito de acesso e uso do território e de seus recursos naturais.

Ao se conhecer em que nível de relação se encontra as populações tradicionais em relação ao poder estatal no acesso ao território e seus recursos, é possível definir um conceito para a autonomia das populações tradicionais no MFC.

No contexto de um país multicultural, segundo Korsbaek e Vivanco (2005, p. 169), a autonomia refere-se a “uma decisão livre para escolher a orientação da própria ação”. Partindo de uma análise voltada para as comunidades indígenas, os autores destacam que essa orientação é direcionada ao aspecto de comunidade, isto é, não a uma vontade somente no aspecto individual. A autonomia implica uma relação de dominação pré-existente, na qual se exige de outro, - no nosso caso o Estado -, a liberdade de se construir seu próprio projeto social. Na busca de se conceber um autogoverno para os povos indígenas do México, Korsbaek e Vivanco (2005) destacam que a autonomia deve ser expressa em termos políticos, administrativos, econômicos, culturais e judiciais. Para tanto, demandar-se-ia o reconhecimento constitucional dos órgãos de governo autônomo dos povos indígenas, sua organização, seus mecanismos de representação a nível nacional e internacional.

Ao analisar o enquadramento jurídico das populações tradicionais no Brasil, Benatti (2002a) apresenta um conceito de autonomia a partir de uma divisão em dois níveis: a autonomia que se refere à liberdade plena de produção normativa, que pode ser representada na figura de um autogoverno; e outra que se refere a uma liberdade relativa, em que as decisões são tomadas tendo como referência as normas jurídicas estatais, que acabam impondo determinadas limitações nas decisões.

No caso dos povos indígenas mexicanos, a demanda de Korsbaek e Vivanco (2005) refere-se à busca de um autogoverno, que estaria no primeiro nível da autonomia destacada por Benatti (2002a). No que diz respeito às populações tradicionais no contexto brasileiro, o autor as enquadra no segundo nível, ao considerar que na hipótese de conflito entre as normas jurídicas estatais e os usos e costumes desses grupos, eles terão que se subordinar às leis estatais.

Dessa forma, partindo do fato que as populações tradicionais, habitantes de áreas protegidas brasileiras, não são plenamente livres para imporem suas próprias normas em seus territórios, a autonomia comunitária no manejo florestal pode ser definida como a decisão livre das populações tradicionais para escolherem a orientação das suas próprias ações referentes à administração da floresta e de seus recursos, dentro dos parâmetros jurídicos do Estado.

1.2.1 O Manejo Florestal Comunitário: definição e características

O manejo comunitário é o termo genérico que envolve diferentes tipos de uso praticados em uma propriedade comum, onde grupos de indivíduos dependem da exploração dos recursos naturais, incluindo os florestais madeireiros, da área por eles apropriada e da participação nos benefícios gerados por esses recursos (AMARAL, 1998).

O manejo florestal de recursos madeireiros por comunidades tradicionais (MFC) é uma atividade voltada para a exploração comercial desses recursos naturais por esses grupos sociais, regulado por normas estatais, mas que, em âmbito local, representa uma das várias formas com que os pequenos produtores e as comunidades tradicionais usam a floresta (DE JONG et al., 2008). Para a exploração madeireira para fins comerciais a prática de manejo florestal é obrigatória⁵, para garantir que uma determinada floresta tenha capacidade de suprir, continuamente, um determinado produto ou serviço, mediante o uso de práticas de planejamento e princípios de conservação (IFT, 2014).

Sob uma perspectiva técnica, Amaral et al. (2007, p. 3) definem o MFC como um “conjunto de procedimentos técnicos, administração e gerência para produzir madeira e produtos não-madeireiros com o mínimo de danos à floresta”. Entre esses procedimentos incluem-se o planejamento de estradas e ramais de arraste e técnicas de corte de árvores. Nessa definição, o compromisso de cuidado com a floresta assumido pelas comunidades é destacado pelos autores, visando que sejam alcançados objetivos de natureza ecológica, social, econômica e legal.

Sob uma perspectiva mais ampla, Tenório (2009, p. 12) apresenta o MFC como:

Governança local dos recursos da floresta, por meio da gestão de uma comunidade ou de um grupo de produtores familiares, a partir do empoderamento do negócio florestal, definido por critérios estabelecidos pela própria comunidade, seja com ou sem apoio de atores externos, respeitando as diretrizes, princípios e mecanismos de sustentabilidade sócio-econômica e ambiental previstos na legislação ambiental vigente.

Com base nas duas definições, as seguintes características do MFC podem ser destacadas: o baixo impacto ambiental causado na floresta através de técnicas e procedimentos aprovados cientificamente para que os recursos florestais sejam adequadamente aproveitados, evitando-se, ao máximo, danos nos demais componentes que

⁵A Lei nº 12.651/2012 estabelece no seu artigo 31: “A exploração de florestas nativas e formações sucessoras, de domínio público ou privado, ressalvados os casos previstos nos arts. 21, 23 e 24, dependerá de licenciamento pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), mediante aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) que contemple técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme”.

integram o ecossistema; o aspecto coletivo do grupo social executor e ao mesmo tempo beneficiário direto do manejo, que, além disso, representa uma comunidade da qual é integrante; a conjugação entre critérios referentes a características próprias da comunidade, os quais devem atender às determinações legais voltadas para o MFC no que tange à sua sustentabilidade social, econômica e ambiental.

Desse modo, além de ser uma atividade caracterizada por suas técnicas, é também um modo de gestão da floresta e dos interesses sociais, econômicos e legais de uma comunidade, sendo uma estratégia por meio da qual é possível se visar à redução da pobreza no campo e do desmatamento (LOUMAN et al., 2008).

Várias definições são dadas ao MFC pela literatura. Para este trabalho, a sua definição legal será a principal referência, nos termos da Lei nº 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas). Assim, o Manejo Florestal Comunitário (MFC) é definido como a administração da floresta pelas populações tradicionais para serem obtidos benefícios econômicos, sociais e ambientais, em que se respeitam os mecanismos que sustentam o ecossistema manejado e se consideram, 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. Este estudo está voltado mais especificamente ao manejo dos recursos florestais madeireiros, o qual, atualmente, possui uma regulamentação mais específica.

O MFC é uma atividade com o objetivo de promover benefícios ambientais ou ecológicos, econômicos e sociais. Segundo Amaral et al. (2007), os benefícios ambientais ou ecológicos pretendidos através da atividade são: a conservação da floresta em pé; a preservação das funções e da diversidade da floresta (incluindo a caça, água, plantas medicinais e frutíferas); e a regulação do clima. Os benefícios econômicos são: uma fonte contínua de renda para a comunidade; a maior valorização dos produtos florestais; a promoção do uso de todos os recursos florestais. Quanto aos benefícios sociais, os autores destacam: a geração de empregos; o estímulo à organização social para a produção; a organização da vida social e da cultura; a promoção de capacitação e formação profissional; a redução de acidentes de trabalho; e o bem-estar da comunidade quanto ao clima e à água.

Para a obtenção desses benefícios, a realização do MFC envolve diferentes fases (MEDINA; POKORNY, 2014; TENÓRIO, 2009; AMARAL et al., 2007), que podem ocorrer, em alguns casos, concomitantemente: a organização formal do grupo comunitário; a escolha produtiva a ser desenvolvida, isto é, as estratégias de ação comunitária; as atividades

técnicas do manejo florestal, como a pré-colheita, colheita e pós-colheita; a comercialização; e a administração do negócio florestal e de seus rendimentos.

A comunidade local é a responsável no MFC, no qual suas práticas envolvem os esforços cooperativos ou coletivos de seus membros (RITCHIE et al., 2001). Contudo, Amaral Neto et al. (2008) destacam que a compreensão e caracterização do MFC requer conhecer a diversidade de atores sociais envolvidos com a atividade, que, além das associações comunitárias, estão as agências financiadoras, as organizações governamentais e não governamentais, as organizações de classe, os grupos econômicos empresariais e as empresas de assistência técnica rural.

Diferentes modelos de MFC podem ser encontrados, os quais dependem, segundo Tenório (2009), do modo de gestão e de execução da atividade. Quanto à gestão, o autor destaca: a autogestão (comunidade responsável por todo o processo, sem o apoio de atores externos); a cogestão (comunidade responsável por todo o processo, com o apoio de atores externos); a neogestão (a comunidade compartilha responsabilidades com atores externos, de modo formal e transparente); a pseudogestão (a comunidade compartilha responsabilidades com atores externos, informalmente e sem transparência).

No que diz respeito à execução, Tenório (2009) apresenta os tipos de MFC: direto e pessoal (colheita florestal realizada pela comunidade, sem apoio de atores externos); o direto e impessoal (a comunidade executa a colheita florestal, com apoio de atores externos de modo transparente e formal); o indireto e pessoal (a atividade florestal é terceirizada mediante contrato de prestação de serviço); o indireto e impessoal (comunidades não se envolvem na execução, e os atores externos apóiam mediante uma execução informal e sem transparência).

Embora nem todas as modalidades de MFC sejam legalmente permitidas em determinadas categorias jurídicas de propriedade comum, essa variedade manifesta a necessidade que as comunidades têm de terceirizar atividades ou de estabelecer parcerias com outros atores, tanto na capacitação como na execução, a fim de atenderem às exigências técnicas e gerenciais da atividade (RITCHIE et al., 2001), dadas suas bases técnico-científicas da engenharia florestal (LOUMAN et al., 2008; CAVALHEIRO et al., 2008).

Dessa forma, o MFC requer capacidades técnicas, financeiras e gerenciais (DE JONG et al., 2008). Em boa parte das iniciativas de MFC, o pacote técnico e gerencial de agências de extensão, em que a capacitação e disseminação são financiadas, geralmente, por organizações internacionais e implementado por ONGs, tem sido o principal braço de apoio de muitas iniciativas comunitárias para atender a essas exigências legais, e tentar alcançar os benefícios da atividade (PORRO et al., 2008).

1.3 Apresentação dos Capítulos

A dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos, sendo o primeiro a presente introdução, a qual contextualiza o tema, apresenta o objetivo geral e conceitua os principais termos. O segundo capítulo tratou de identificar a percepção de *stakeholders* sobre a autonomia de populações tradicionais no MFC em duas unidades de conservação federais do estado do Pará: a Floresta Nacional do Tapajós (FLONA Tapajós) e a Reserva Extrativista Verde Para Sempre (RESEX VpS). Trata-se de unidades de conservação que contam com um histórico de experiências comunitárias na realização da atividade, algumas que remontam a projetos iniciados pelo PROMANEJO. A percepção de comunidades, órgãos governamentais atuantes nas UCs e de organizações parceiras das comunidades, que integram o grupo de *stakeholders*, foi identificada e analisada nesse capítulo. Conhecer a implementação do MFC madeireiro sob a perspectiva dos atores atuantes foi fundamental para balizar as análises do capítulo seguinte.

O terceiro capítulo teve como foco a análise da autonomia produtiva das populações tradicionais sob o prisma da legislação e dos regulamentos do MFC em UC. Os direitos territoriais das populações tradicionais e no acesso aos recursos naturais, especificamente em RESEX e FLONA, foram abordados e analisados, destacando-se os dispositivos de maior relevância para a atividade e as necessidades de mudanças.

Por fim, no último capítulo foram apresentadas as principais conclusões obtidas a partir das constatações e análises realizadas nos capítulos II e III.

2 A AUTONOMIA DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS NO MANEJO FLORESTAL COMUNITÁRIO: A PERCEPÇÃO DE *STAKEHOLDERS* EM DUAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA AMAZÔNIA

2.1 Introdução

Há mais de três séculos, a exploração das florestas amazônicas é realizada por populações tradicionais, especialmente os indígenas, em que, na maior parte deste período, as operações de baixo impacto ou voltadas para a extração de um número e quantidade reduzidos de espécies e produtos caracterizavam o modo de exploração (IFT, 2014). É ampla a diversidade na organização social e cultural desses grupos tradicionais residentes na floresta, assim como no modo de uso de seus recursos (PACKER, 2015; VIANNA, 2008). São populações indígenas, comunidades extrativistas, comunidades remanescentes de quilombo, assentados em áreas florestais, e outros, cujo uso dos recursos florestais está vinculado à diversidade florestal e aos arranjos locais existentes para consumo e comercialização (SFB, 2016).

Em unidades de conservação de uso sustentável, como Reservas Extrativistas (RESEX), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Florestas Nacionais (FLONA), as populações tradicionais dependem da floresta e de seus recursos para a satisfação de necessidades básicas, tais como a alimentação, moradia, lazer, práticas culturais, etc. Além de atividades para sua subsistência, às comunidades tradicionais dessas áreas protegidas também é permitida a exploração dos recursos florestais para fins comerciais⁶, a qual deve ser realizada através de Manejo Florestal Comunitário (MFC).

O MFC madeireiro é autorizado por meio da aprovação de Plano de Manejo Florestal Sustentável⁷. No entanto, vários são os desafios enfrentados pelas populações tradicionais na implementação da atividade, entre os quais: os custos de elaboração e aprovação de um PMFS (MEDINA; POKORNY, 2014; HUMPHRIES et al., 2012); a dificuldade de acessar linhas específicas de crédito (SFB, 2016; AZEVEDO-RAMOS; PACHECO, 2016); a fragilidade de organizações comunitárias em tratar com a formalização, licenciamento ambiental e fatores administrativos (WALDHOFF, 2014; ADEOTADO et al., 2013; FEARNSIDE, 2013); a

⁶ A Lei nº 9.985/2000 estabelece em seu artigo 33: “A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir de recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem da unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento”.

⁷ Segundo a IN ICMBio nº 16/2011, o Manejo Florestal Comunitário constitui: “a execução de planos de manejo florestal realizada pelos povos e comunidades tradicionais beneficiários das Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais” (art. 1º).

indefinição fundiária e lentidão dos trâmites burocráticos (CAVALHEIRO et al., 2008); e o desconhecimento do mercado florestal (PACHECO, 2012). Além desses obstáculos, em 2011, no âmbito do Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário⁸, *stakeholders* associados ao manejo florestal comunitário e familiar (MFCF), identificaram, novamente, alguns problemas para a viabilização da atividade, destacando-se: inadequação e ineficiência das políticas públicas estruturantes; normativas complexas para a realidade comunitária; baixa capacidade de gestão do MFCF por parte dos comunitários e produtores familiares⁹.

Apesar dos vários entraves enfrentados pelas populações tradicionais na implementação do MFC, iniciativas promissoras de manejo florestal sustentável realizado por esses grupos têm sido constatadas na região amazônica (ESPADA, 2015; HUMPHRIES; MCGRATH, 2014; DE JONG et al., 2008), revelando ser a atividade uma alternativa possível para o desenvolvimento desses grupos tradicionais, que historicamente foram excluídos de políticas públicas para a Amazônia (SHIRAISHI NETO, 2011). Porém, é importante destacar que as iniciativas que conseguiram desenvolver a atividade madeireira dependeram, necessariamente, de recursos financeiros externos, e intensos processos de capacitação, especialmente a partir da década de 1990, com o Projeto de Apoio ao Manejo Florestal (PROMANEJO), que contou com vários atores sociais¹⁰, entre órgãos governamentais e não governamentais (VERÍSSIMO, 2005).

Contudo, Porro et al. (2008) destacam que, apesar do recebimento de financiamentos e capacitações, alguns projetos de manejo florestal, desenvolvidos por comunidades tradicionais, não conseguem dar continuidade após cessado o apoio, pois os comunitários se tornam dependentes dos atores e instituições externas, e não têm autonomia no mercado local. Além disso, ressaltam que os modelos de manejo florestal ignoram os complexos sistemas de uso e gestão dos recursos naturais praticados localmente. Segundo os autores, é necessário o reconhecimento das populações tradicionais como sujeitos coletivos com identidade própria, colocando-os como protagonistas do processo de manejo florestal comunitário. Nesse mesmo sentido, Waldhoff (2014) aponta que o excesso de burocracia da atividade é um fator tão

⁸O Programa de Manejo Florestal Comunitário (PMCF) foi instituído no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário, através do Decreto nº 6.874, de 5 de junho de 2009, cujo objetivo é: “organizar ações de gestão e fomento ao manejo sustentável em florestas que sejam objeto de utilização pelos agricultores familiares, assentados de reforma agrária e pelos povos e comunidades tradicionais” (art. 1º).

⁹ Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/documentos/participacao-social/cgflop/481-tema-de-pauta-2-planejamento-pfmfcf/file>>

¹⁰Participaram também: instituições de pesquisa e de ensino, organizações sociais e ambientais, instituições de treinamento florestal, madeireiros, populações tradicionais (extrativistas, ribeirinhos, índios); pequenos produtores; doadores (KFW, Banco Mundial, DFID); Cooperação Técnica (GTZ, PNUD), e engenheiros florestais (VERÍSSIMO, 2005).

limitante, a ponto da organização comunitária formal não conseguir desempenhar suas funções. Isso revela que o grau de complexidade na execução das várias etapas do MFC transcende, muitas vezes, o conhecimento e a capacidade das comunidades (HAJAR et al., 2011; MEDINA; POKORNY; CAMPBELL, 2009; POKORNY; JOHNSON, 2008).

Diante desse cenário, existe a necessidade de conhecer a percepção dos próprios destinatários do MFC de recursos madeireiros sobre a sua autonomia na realização da atividade. A série de entraves na sua implementação já revela as dificuldades que as comunidades têm de se adequarem ao modelo de exploração madeireira exigido. No entanto, uma vez que se trata do uso de um recurso que já faz parte do contexto produtivo das comunidades, é preciso avaliar na percepção dos grupos comunitários quais aspectos do modelo de MFC são, de fato, problemáticos e interferem na sua autonomia para desenvolver atividades produtivas que garantem a sustentabilidade de sua família.

Em unidades de conservação federais, nas categorias onde se permite a realização do MFC, além das comunidades tradicionais, outros atores estão diretamente envolvidos na atividade florestal: órgãos governamentais; as Organizações Não Governamentais (ONGs) e as instituições de pesquisa, principais grupos articuladores e cooperadores das comunidades rurais. Dessa forma, vê-se também necessário saber a opinião desses diferentes atores sociais, sobre a autonomia produtiva das comunidades tradicionais.

Nessa perspectiva, este capítulo tem como objetivo conhecer a percepção dos *stakeholders* de duas unidades de conservação federais da região amazônica sobre o grau de autonomia das comunidades para realizar manejo florestal comunitário madeireiro. Os *stakeholders* são reconhecidos como grupos sociais que, além de estarem diretamente envolvidos (BALLART, 1996), podem interferir e também sofrem interferências (FREEMAN, 1984), neste caso, do manejo florestal das comunidades tradicionais em unidade de conservação.

As unidades de conservação selecionadas foram a RESEX Verde Para Sempre e Floresta Nacional do Tapajós, ambas unidades de conservação de uso sustentável federais localizadas no estado do Pará com iniciativas de MFC madeireiro em operação.

As comunidades, em especial aquelas habitantes de unidades de conservação e, portanto, em áreas públicas, encontram-se emparelhadas entre suas necessidades de sobrevivência e as exigências legais provenientes da gestão de florestas públicas pelo Estado. Diante disso, para analisar o grau de autonomia das populações tradicionais na realização do manejo florestal de recursos madeireiros em unidade de conservação, é necessário compreender alguns aspectos relacionados à identidade, território e modo de uso dos recursos

naturais por esses grupos, incluindo suas formas de organização, os quais serão analisados no tópico que se segue.

2.1.1 A Autonomia das Populações Tradicionais no MFC em Unidade de Conservação: parâmetros de análise

A definição do manejo florestal comunitário (MFC) terá como principal referência a Lei nº 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas). De tal modo, define-se o manejo florestal comunitário como a administração da floresta pelas populações tradicionais para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, em que se respeitam os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e se consideram, 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 (art. 3º, inciso VI).

A autonomia das populações tradicionais no manejo florestal comunitário constitui a decisão livre das populações tradicionais para escolherem a orientação das suas próprias ações referentes à administração da floresta e de seus recursos, dentro dos parâmetros jurídicos do Estado.

Para a análise da autonomia de populações tradicionais na realização de uma determinada atividade dentro de uma dada área, precisa se considerar as especificidades do grupo referentes à sua relação com o território apossado, bem como com seus recursos naturais.

Três elementos são propostos por Little (2002) para a construção do conceito de “populações tradicionais”: o regime de propriedade comum; o sentido de pertencimento a um lugar específico; e a profundidade histórica da ocupação guardada na memória coletiva.

Como se está discutindo uma atividade produtiva dos grupos tradicionais que é realizada em unidades de conservação, adota-se tanto o termo “populações tradicionais” como “comunidades tradicionais” para se referir aqueles grupos, que são definidos como:

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 geração (art. 3º, inciso I do Decreto 6.040/2007) (Grifos da autora).

A forma de apossamento das populações tradicionais é distinta do conceito atribuído para apossamento pelas legislações civilistas e agraristas (BENATTI, 1998). No caso desses grupos, a terra é vista na forma familiar conjugada com a coletiva, em que há práticas de trabalho familiar baseadas no agroextrativismo, que Benatti (2003, p. 115) denomina de “posse agroecológica”, definindo-a como:

[...] a forma por que um grupo de famílias camponesas (ou uma comunidade rural) se apossa da terra, levando em consideração neste apossamento as influências sociais, culturais, econômicas, jurídicas e ecológicas. Fisicamente, é o conjunto de espaços que inclui o apossamento familiar conjugado com área de uso comum, necessários para que o grupo social possa desenvolver suas atividades agroextrativistas de forma sustentável.

De modo geral, as discussões em torno da definição desses grupos tradicionais têm íntima ligação com a sua forma de apossamento e uso dos recursos naturais e de seus conhecimentos, e a sensibilidade jurídica pelo seu reconhecimento que remonta as lutas e mobilizações políticas e sociais dos chamados “povos da floresta”, liderados por seringueiros do Acre, no final da década de 1980.

A forma própria de uso dos recursos naturais das populações tradicionais é caracterizada por Almeida (2008) como um controle dos recursos básicos por meio de normas específicas, que relacionam uso comum dos recursos e apropriação privada de bens, que, consensualmente, são aceitas no âmbito das relações sociais firmadas entre os diferentes grupos familiares que constituem uma unidade social.

Segundo Cunha e Almeida (2001), o que têm em comum em todos os grupos que integram a categoria “populações tradicionais”, que congregava, inicialmente, seringueiros e castanheiros da Amazônia e hoje se expandiu para diferentes regiões brasileiras, é o fato de que em ao menos em parte tiveram uma história de reduzido impacto sobre o meio ambiente e ainda hoje se interessam em manter ou recuperar o controle sobre o território que exploram. Destacam ainda os autores que se trata de grupos que “em troca do controle sobre o território, comprometem-se a prestar serviços ambientais” (CUNHA; ALMEIDA, 2001, p. 185).

A relação com o território é também um elemento fundamental entre as populações tradicionais e a natureza. Segundo Little (2002), os principais elementos que compõem os territórios desses grupos são os vínculos sociais, simbólicos e rituais que estabelecem com seus ambientes biofísicos. Assim, além de significar a fonte de seus recursos, o território também possui um forte valor simbólico-religioso, sendo um construtor da identidade do grupo (BONNEMAISOM; CAMBREZY, 1996). Nesse sentido, compreendemos o conceito de território das populações tradicionais na direção proposta por Santilli (2005, p. 140):

[...] o espaço necessário à reprodução física e cultural de cada povo tradicional, considerando as formas diferenciadas de uso e apropriação do espaço territorial. Tal conceito não guarda relação com o tempo imemorial, e sim com os usos, costumes e tradições dos povos tradicionais, e traduz uma ocupação coletiva do espaço, onde predomina o uso e a gestão compartilhada dos recursos naturais.

Seguimos o entendimento que a definição das populações tradicionais como grupos diferenciados reside no sentimento de fazer parte e se auto identificar como membro de determinado grupo social, ou seja, que manifestam a consciência de sua própria condição (ALMEIDA, 2008). Eles se distinguem do restante da sociedade ao se considerar suas interações e experiências socioculturais coletivas próprias (PINTO, 2012).

Destacamos, nesta oportunidade, o reconhecimento do conhecimento tradicional da floresta e da sua biodiversidade que as comunidades tradicionais possuem. Esse conhecimento é definido por Diegues (2000) como um conjunto de saberes e saber-fazer sobre o mundo natural, sobrenatural, cuja transmissão se deu oralmente de geração em geração. A forma de se relacionar com os recursos florestais obedece a um critério de sustentabilidade para o seu manejo, em que há “respeito aos ciclos naturais, e pela sua exploração dentro da capacidade de recuperação das espécies de animais e plantas utilizadas” (DIEGUES, 2000, p. 20).

Em síntese, no que se refere ao modo de realização de atividades produtivas pelas populações tradicionais que envolvem o uso de recursos naturais, em especial os recursos florestais madeireiros, destacam-se algumas características apresentadas pela literatura: i) o controle dos recursos é realizado por meio de normas específicas, consensualmente aceitas entre os grupos familiares, relacionando-se o uso comum dos recursos naturais e sua apropriação privada (ALMEIDA, 2008); ii) utilizam-se de técnicas ambientais de baixo impacto (DIEGUES, 1994; CUNHA; ALMEIDA, 2001), caracterizadas por um conjunto de conhecimentos tradicionais da floresta e de sua biodiversidade (DIEGUES, 2000; VIANNA, 2008), refletindo-se na construção de estratégias de uso e manejo dos recursos naturais (VIANNA, 2008); iii) formas próprias de organização social, com a constituição de lideranças locais próprias (CUNHA; ALMEIDA, 2001); iv) formas próprias de organização econômica, com combinação de várias atividades (ex. roça, pesca, coleta, etc) - que, geralmente, ficam organizadas dentro de um calendário produtivo próprio (DIEGUES, 1994) - o que fica evidenciado na posse agroecológica (BENATTI, 2003), em que quase não há acumulação de capital, nem o uso de trabalho assalariado (DIEGUES, 1994).

Por se estar tratando de populações tradicionais que se encontram em unidades de conservação, especificamente em Reserva Extrativista e Floresta Nacional, destacam-se

também outras características da forma de apropriação dos recursos naturais por esses grupos, que estão relacionadas ao tipo de gestão realizado nessa categoria de propriedade comum.

Ambas as unidades de conservação são constituídas por um conselho gestor, que na RESEX é o Conselho Deliberativo e na FLONA, o Conselho Consultivo. Nos termos da Instrução Normativa ICMBio nº 9 de 2014, ambos os conselhos tratam-se de instâncias colegiadas, que tem como função a constituição de um fórum democrático de diálogo, valorização, participação e controle social, debate e gestão da UC, a fim de serem discutidas questões ambientais, sociais, econômicas e culturais relacionados à sua área de influência, cuja diferença entre eles é que, no primeiro, os assuntos são tratados e deliberados, e, no segundo, apenas originam recomendações para subsidiar a decisão do seu órgão gestor, o ICMBio. Nos dois casos, as populações tradicionais fazem parte da sua composição. Nesse sentido, sob o ponto de vista da gestão da área, além da administração compartilhada dos recursos naturais da unidade de conservação, pode-se afirmar que as populações tradicionais constituem um grupo social participante formal das tomadas de decisões que envolvem o uso e gestão do território e de seus recursos naturais.

Os elementos sobre os conceitos e características das populações tradicionais apresentados acima forneceram as bases necessárias para a definição de parâmetros objetivos que pudessem avaliar o grau de autonomia das populações tradicionais no manejo florestal comunitário nesse estudo, como:

a) Formas Próprias de Organização e Trabalho: a organização da comunidade é fundamental para desenvolver e cumprir as diferentes etapas técnicas e gerenciais do manejo (MEDINA; POKORNY, 2014; AMARAL et al., 2007; RITCHIE et al., 2001), bem como implementar seus sistemas de governança (MEDINA, 2012), contando com a participação clara dos membros da comunidade (RITCHIE et al., 2001). Para tanto, a criação de associações ou cooperativas como entidades jurídicas responsáveis da unidade organizacional tem sido o modo de coordenação das várias atividades e da administração dos recursos por comunidades tradicionais (DE JONG et al., 2008, p. 65).

b) Participação em Decisões: a participação das organizações comunitárias é determinante para influenciar as decisões que fortaleçam o MFC (AMARAL, P; AMARAL NETO, 2005). Em unidade de conservação, a participação em decisões das populações tradicionais, além de ocorrer em nível intracomunitário, envolve também o conselho gestor da unidade, que constitui seu espaço de votações e discussões onde são tomadas decisões sobre a gestão da área (PACHECO, J.; AZEVEDO-RAMOS, 2005; BENATTI, 2011), considerando

a relação com os demais atores sociais participantes das tomadas de decisão voltadas para as unidades de conservação.

c) Escolhas Produtivas e de Desenvolvimento Comunitário: a possibilidade de realizar o MFC depende de determinações referentes ao acesso ao território da área, a fim de que a comunidade tenha autoridade para manejá-la (RITCHIE et al., 2001), o que envolve as regras que regulam as áreas destinadas à exploração, seus próprios critérios produtivos e a influência de outros atores sociais nas escolhas produtivas.

d) Administração e Organização da Produção: busca-se analisar a autonomia das populações tradicionais no que diz respeito ao gerenciamento do negócio madeireiro, as estratégias e liberdades para realizar o planejamento e administrar sua produção, através do qual se refletem suas capacidades de organização produtiva (PORRO et al., 2008), incluindo seus potenciais de beneficiamento e comercialização. O nível de envolvimento e a participação de atores externos nessas atividades também refletem a dependência ou independência do grupo comunitário. Aspectos extrínsecos da atividade madeireira também podem interferir na administração e organização da produção, tais como a disponibilidade de créditos (AZEVEDO-RAMOS; PACHECO, 2016), e as regulamentações de obtenção das licenças da atividade (AZEVEDO-RAMOS; PACHECO, (2016); MEDINA; POKORNY, (2014); WALDHOFF, 2014).

2.2 Material e métodos

2.2.1 Áreas de Estudo e Delimitação dos Sujeitos da Pesquisa

As iniciativas de MFC desenvolvidas na Floresta Nacional do Tapajós e na Reserva Extrativista Verde Para Sempre (VpS) foram escolhidas para o presente estudo devido ao longo histórico de implantação de manejo florestal, que, embora em contextos diferentes, contam com um acúmulo de experiências na atividade e com o envolvimento de organizações parceiras.

a) A Floresta Nacional do Tapajós

A FLONA Tapajós (Mapa 1), originalmente com cerca de 600 mil hectares, é uma unidade de conservação de uso sustentável de esfera federal, localizada no estado do Pará, criada em 1974, através do Decreto nº 73.684, e abrangendo os municípios de Belterra, Aveiro, Placas e Rurópolis, tendo como limites o Rio Tapajós à sua esquerda, e à direita a BR

163 (Cuiabá-Santarém). Atualmente, a FLONA teve sua área reduzida para 527,3 hectares, diante de pressões de moradores da comunidade São Jorge, que não concordavam com as restrições de acesso aos recursos naturais estabelecidas em uma unidade de conservação (ESPADA, 2015). O órgão governamental responsável pela gestão da unidade é o ICMBio, cuja competência e ações são reguladas pela Lei nº 9.985/2000 – conhecida como Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) -, no qual são determinadas as ações de implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento da UC.

A área populacional da FLONA Tapajós abrange 64.235 hectares¹¹, a qual é constituída por 744 famílias residentes reconhecidas, distribuindo-se em 24 comunidades que estão localizadas às margens dos Rios Tapajós e Cupari, e próximas à rodovia BR 163, constituindo um total de 3.417 pessoas. Em decorrência do histórico de ocupação da área, a FLONA Tapajós é formada por uma diversidade sociocultural, na qual entre as famílias residentes há os que se reconhecem como agricultores, ribeirinhos, extrativistas, pescadores, colonos e, ainda 12% como indígenas, especificamente os residentes das aldeias Marituba, Bragança e Takuara¹².

As atividades produtivas realizadas na FLONA Tapajós também são caracterizadas pela diversidade. Pelas comunidades residentes são realizadas: agricultura, criação de animais, extrativismo, atividades florestais madeireiras e não-madeireiras, a pesca, caça, etc. A principal atividade de base do sustento das famílias é a agricultura, comercializando-se o excedente.

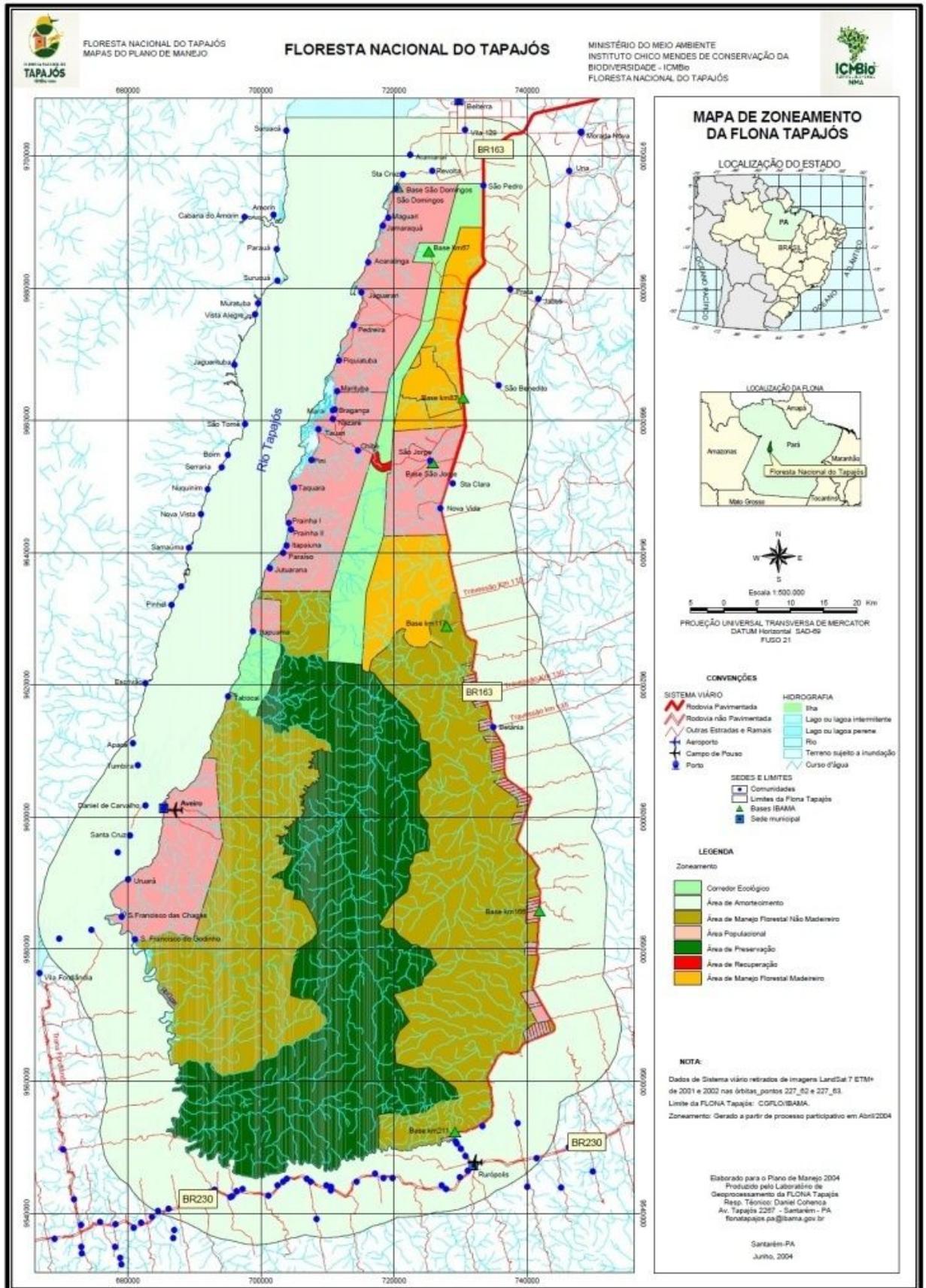
O uso dos recursos florestais é uma das atividades mais antigas da área, incluindo a exploração madeireira empresarial, contando com um importante histórico de experiências que remetem ao ano de 1979, quando foi realizada a primeira exploração, ainda em caráter experimental como parte do Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal (PRODEPEF). A primeira experiência de manejo florestal de impacto reduzido¹³ ocorreu através da Fundação Floresta Tropical (FFT) e pela empresa Treviso em uma área de 100 ha (BACHA; RODRIGUES, 2004).

¹¹ Informações obtidas no Plano de Utilização das Comunidades da Floresta Nacional do Tapajós (PROMANEJO/IBAMA, 2007).

¹² Informações obtidas do Plano de Manejo da Flona Tapajós, elaborado em 2004.

¹³ No manejo florestal de impacto reduzido, a exploração é executada com base em um planejamento detalhado e uso de técnicas especiais de colheita florestal. É uma parte fundamental para a execução correta do que foi previsto a ser realizado no manejo florestal (IFT, 2014).

Mapa 1 – Localização da Floresta Nacional do Tapajós, Pará.



Fonte: IBAMA (2004).

Todavia, a principal iniciativa de exploração madeireira ocorreu através da instalação do “Projeto de Manejo da Floresta Nacional do Tapajós para Produção Sustentável de Madeira Industrial”, com previsão de início em 1992 em uma área de 3.222 hectares, também denominado de Projeto ITTO - por ter sido implementado com apoio financeiro e técnico da International Tropical Timber Organization (Organização Internacional de Madeiras Tropicais- ITTO). Essa iniciativa resultou em reação de descontentamento das comunidades tradicionais residentes na FLONA, as quais, através de organização em associações intercomunitárias iniciaram uma articulação, a fim de discutir junto ao IBAMA a possibilidade de realizarem a atividade florestal madeireira dentro da UC (BACHA; RODRIGUES, 2004). Nas ações de resistência dos comunitários, o questionamento deles era o porquê de as comunidades não terem o mesmo direito que o setor privado de se beneficiar da madeira da FLONA.

Com o reconhecimento de direitos das populações tradicionais através da criação do SNUC em 2000, a permanência de resistência e questionamentos dos comunitários sobre a exploração madeireira, bem como o início do PROMANEJO, outras modalidades de gerir a atividade madeireira em FLONA começaram a ser debatidas. Em 2001, um estudo realizado no âmbito do PROMANEJO foi elaborado a partir de reuniões com as associações de comunidades, gerando uma proposta de organização do Projeto para um período de cinco anos. Em 2003, o IBAMA aprovou em caráter experimental o Projeto Piloto de Manejo Florestal Comunitário de uso múltiplo, que ficou conhecido como Projeto Ambé, sob a gerência das Associações Intercomunitárias da FLONA Tapajós: Associação Intercomunitária dos Pescadores, Trabalhadores Rurais e Seringueiros da Margem Direita do Rio Tapajós (AITA); Associação de Pequenos Produtores Rurais de São Jorge, Santa Clara e Nossa Senhora de Nazaré (APRUSANTA); e a Associação Intercomunitária de Mini e Pequenos Produtores Rurais e Extrativistas da Margem Direita do Rio Tapajós de Piquiatuba à Revolta (ASMIPRUT) (IBAMA, 2004).

O Projeto Ambé representa uma conquista das comunidades da FLONA Tapajós por meio de suas organizações intercomunitárias, com o apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Belterra. Os objetivos originais dos comunitários através do Projeto Ambé constituíram: a melhoria e elevação das condições de vida dos manejadores florestais; a elevação da qualidade de vida e aumento da renda familiar na FLONA como um todo; e a conservação da floresta para as gerações futuras.

Nesse contexto, envolvendo moradores, representantes de organizações comunitárias e parceiros locais (ONG's), o Projeto Ambé iniciou sua execução em 2005. No mesmo ano, as

Associações Intercomunitárias criaram e reconheceram a Cooperativa Mista da Floresta Nacional do Tapajós (COOMFLONA), como uma entidade representativa de caráter comercial das comunidades da FLONA (FERREIRA-NETO, 2008).

As comunidades tradicionais da FLONA Tapajós possuem Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), o qual foi firmado em 2010 entre o ICMBio e a Federação das Organizações e Comunidades Tradicionais da Floresta Nacional do Tapajós (FCFT), que é a entidade representativa das comunidades, conhecida como “Associação Mãe”. O CCDRU firmado tem período de vigência de 26 anos, que, segundo os termos estabelecidos em seu conteúdo, deverá ser prorrogado automaticamente por iguais e sucessivos períodos, salvo se houver manifestação de alguma das entidades.

O Manejo Florestal Comunitário é executado pela COOMFLONA, sendo a detentora legal do Plano de Manejo Florestal Sustentável. A COOMFLONA é uma organização das comunidades da FLONA Tapajós composta por “moradores tradicionais” - assim por ela denominados -, que residem na área abrangida pelos limites da FLONA Tapajós. Em sua constituição em 2005, a COOMFLONA contou inicialmente com 24 cooperados, contando, atualmente com 206 oriundos de 24 comunidades da UC.

Além das entidades de base social, que são a Federação das Organizações e Comunidades Tradicionais da FLONA Tapajós (FCFT), a ASMIPRUT e AITA, a COOMFLONA conta com a articulação de algumas organizações públicas (ICMBio IBAMA, UFOPA, SFB, EMBRAPA, INPA), e de organizações não governamentais (IPAM, IFT, IEB, FSC Brasil, IMAFLORA). Algumas dessas organizações possuem maior proximidade com a COOMFLONA do que outras na execução do manejo, cujo conjunto é denominado por Espada (2015) de círculo de confiança, composto por ICMBio, SFB, IBAMA, UFOPA, IEB e IFT.

Atualmente, o MFC realizado pela COOMFLONA se enquadra na modalidade autogestão, direto pessoal (TENÓRIO, 2009), em que os comunitários se empoderam e se responsabilizam por todo o processo do manejo, e na sua execução, é o próprio grupo comunitário que realiza as atividades de colheita florestal.

Pautado na exploração florestal de impacto reduzido (EIR), o manejo florestal madeireiro da COOMFLONA é do tipo pleno, utilizando máquinas para o arraste, com um ciclo de corte¹⁴ de 30 anos. Outras atividades também são previstas no PMFS, como o

¹⁴ A Resolução CONAMA nº 406/2009 define o ciclo de corte como: período de tempo, em anos, entre sucessivas colheitas de produtos florestais madeireiros ou não-madeireiros numa mesma área.

aproveitamento dos resíduos florestais e dos Produtos Florestais Não Madeireiros (PFNM). O MFC da COOMFLONA é certificado pelo Sistema do FSC (*Forest Stewardship Council*).

Inicialmente, a COOMFLONA contava com uma área de manejo florestal madeireiro de 32.417,88 ha, contudo, com a delimitação das terras indígenas pela FUNAI das comunidades Marituba, Bragança e Takuara¹⁵ da FLONA, parte da área de manejo da COOMFLONA foi incluída, e foi reduzida para 5.829,62 ha em 2014. Em 2016, a COOMFLONA apresentou seu Plano Operacional Anual (POA) nº 11, com validade até 2017, restando-lhe apenas a Unidade de Produção Anual (UPA) de nº 12¹⁶, caso o Plano de Manejo da UC não seja atualizado para a criação das demais UPA's, a fim de completar o ciclo de corte. A administração do negócio madeireiro é realizada pela diretoria da COOMFLONA, cuja sede está localizada no município de Santarém.

O modelo de gestão financeira da COOMFLONA envolve a destinação dos benefícios financeiros do manejo florestal para diferentes fundos, a fim de que os cooperados e todos os comunitários da FLONA Tapajós sejam beneficiados, uns diretamente, como os cooperados ativos, e outros indiretamente, os demais comunitários da UC. A distribuição dos benefícios é realizada para os seguintes fundos, conforme definido no Estatuto da Cooperativa: Fundo de Reserva (10%); Reserva de Assistência Técnica e Educacional e Social¹⁷ (5%); Fundo de Investimento (45%); Fundo de Apoio Comunitário (15%); Fundo Saúde (5%); Saldo das Sobras para Assembleia (20%). Esse último refere-se às sobras líquidas apuradas, após terem sido deduzidas as destinações apresentadas anteriormente, e demais fixadas em Assembleia Geral, as quais são devolvidas aos associados, em proporção ao que realizaram com a cooperativa. Segundo Espada (2015, p. 109), esse modelo de gestão contribui na geração de “postos de trabalho, formação profissionalizante dos cooperados (Fundo RATES), investimentos na ampliação do próprio negócio, geração de renda e consciência da importância da floresta para os moradores da FLONA Tapajós”.

As tomadas de decisão que envolvem a administração do MFC da FLONA Tapajós são realizadas pela Assembleia Geral dos associados da cooperativa, que é convocada, obrigatoriamente, uma vez por ano, também podendo ser realizada extraordinariamente. Decisões que envolvem diretamente e indiretamente o MFC também são tomadas em outros espaços como o Conselho Consultivo da UC, que é o órgão colegiado legalmente constituído

¹⁵O auto reconhecimento como indígenas dos moradores das comunidades de Marituba, Bragança e Takuara, ocorreu em 1997, a partir de então, passaram a reivindicar a demarcação de suas áreas dentro da FLONA. Em 2003, a FUNAI reconheceu o grupo como indígena (IBAMA, 2004).

¹⁶Informações obtidas do Plano Operacional Anual nº 11/2016 da COOMFLONA.

¹⁷O Fundo de Assistência Técnica e Educacional e Social (ou Reserva de Assistência Técnica e Educacional e Social – RATES) é previsto pela Política Nacional de Cooperativismo, conforme a Lei nº 5.764/1971.

e vinculado ao ICMBio, em que diferentes questões de nível ambiental, social, econômico e cultural de relação com a UC são discutidas.

b) A Reserva Extrativista Verde Para Sempre

A RESEX Verde Para Sempre (VpS) é uma unidade de conservação de uso sustentável de esfera federal, localizada no município de Porto de Moz, no estado do Pará, criada por meio do Decreto Presidencial de 8 de novembro de 2004 (Mapa 2). Sua área compreende cerca de 1,3 milhão de hectares, entre os rios Xingu e Amazonas, fazendo parte da Mesorregião do Baixo Amazonas, que abrange, ainda, os municípios de Almerim, Gurupá, Vitória do Xingu, Brasil Novo, Prainha, Portel, Melgaço e Senador José Porfírio.

Mapa 2–Localização da Reserva Extrativista Verde Para Sempre, Pará.



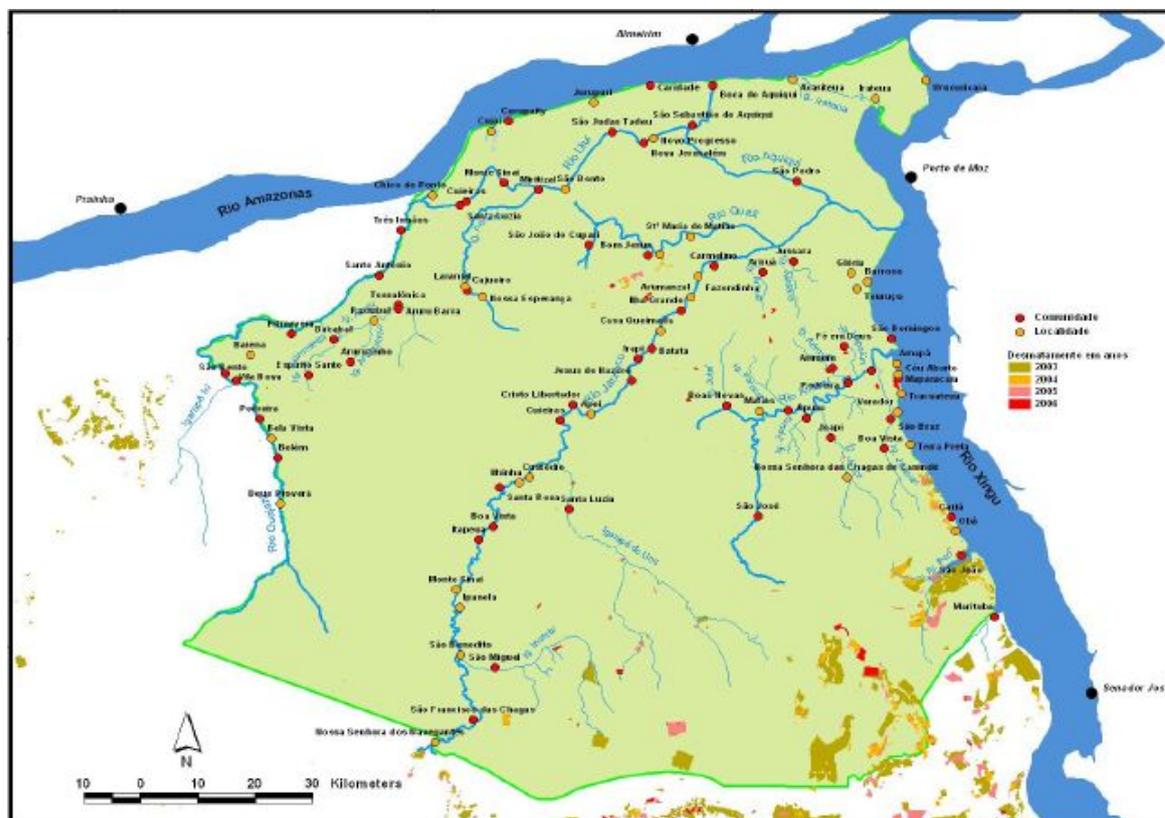
Fonte: IBAMA (2006).

A RESEX VpS é resultado de longos anos de luta de comunidades rurais de Porto de Moz, a fim de defenderem seus modos de vida e seu território. Em 1999, vários líderes comunitários, sob o medo de perder suas terras e recursos naturais frente às invasões constantes de grandes madeireiros, uniram-se em um movimento de resistência por meio do Comitê de Desenvolvimento Sustentável de Porto de Moz (CDS), e da ação de outras entidades locais, como: Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR); Associação dos Pescadores Artesanais; Associação de Mulheres Campo-Cidade; e, Colônia de Pescadores de Porto de Moz (MARIN, 2014).

O órgão governamental responsável pela gestão da unidade de conservação é o ICMBio. Os comunitários da Reserva ainda não possuem o Contrato de Concessão do Direito Real de Uso (CCDRU) nem Plano de Manejo da unidade, contando apenas com um Plano Emergencial.

A área populacional é constituída por, aproximadamente, 10 mil habitantes, que habitam comunidades de seis diferentes zonas¹⁸: Zona Floresta; Zona Várzea; Zona Amazonas; Zona Xingu; Zona Transição; e Zona Alterada. As atividades produtivas realizadas na RESEX VpS são diversificadas, girando em torno do extrativismo, agricultura, pecuária, a pesca e a extração madeireira. Nas áreas de terra firme, as roças de mandioca para produção de farinha, a exploração madeireira, e a criação de animais predominam. Nas áreas de várzea, há a predominância de bubalinos para a fabricação, principalmente, de queijo, e a pesca do peixe e do camarão. Além disso, de um modo geral, a coleta da andiroba, castanha do Pará, e do buriti é também realizada. No Mapa 3, observa-se a distribuição das comunidades pertencentes à RESEX VpS, em sua maioria concentrando-se ao longo dos cursos d'água.

Mapa 3–Localização das Comunidades da RESEX Verde Para Sempre, Pará.



Fonte: IBAMA (2006).

¹⁸ Informações obtidas no Plano Emergencial da RESEX VpS.

A exploração da madeira na área que hoje é a RESEX VpS é apresentada em quatro diferentes ciclos¹⁹: 1 – 1970 a 1982 – extração de madeira “lavrada” a machado, com a produção de madeira em tora, de baixa densidade; 2 – 1982 a 1990 – introdução de caminhões “bufetes” para retirar madeira de alta densidade e distante das vias fluviais; 3 – 1990 a 1996 – introdução de máquinas pesadas por grandes empresas e a pressão sobre grandes áreas florestais para a retirada da madeira; 4 – 1996 a 2003 – elaboração de planos de manejo florestais sustentáveis e apropriação dos espaços de uso das comunidades tradicionais.

Com a criação da RESEX VpS, em 2004, a pressão e invasão de apropriação das terras e a exploração florestal realizada por grandes empresas diminuíram consideravelmente, e às famílias residentes, foi concedido o uso de seus recursos naturais. A madeira continuou sendo explorada por famílias comunitárias, mesmo que informalmente. No entanto, a partir de 2001, através da implementação de projetos pilotos de manejo florestal comunitário, algumas das comunidades da Reserva passaram a realizar a atividade madeireira legalmente, através de Planos de Manejo Florestais Sustentáveis, como estratégia para garantir sua sustentabilidade econômica.

Em 2001, através do PROMANEJO, o pré-processamento das árvores com motosserra e a confecção de móveis foram iniciados pela Comunidade do Juçara, tendo sua associação como representante formal do projeto. De um total de 41 famílias da comunidade, sete se mostraram interessadas, foram capacitadas e formaram o grupo de trabalhadores do projeto (PORRO et al., 2008). A modalidade de MFC realizada era madeireira, de cogestão, direto impessoal (TENÓRIO, 2009).

Durante a execução do projeto e o funcionamento da movelaria, para cobrir os custos de manutenção das máquinas, horários mais rígidos passaram a ser exigidos dos comunitários, passando a comprometer outras atividades produtivas de base da comunidade, o que foi enfraquecendo a atividade madeireira²⁰.

Segundo Porro et al. (2009, p. 190), embora seu manejo tenha sido formulado em observância aos requisitos legais, técnico e economicamente adequados, o modo de vida e a identidade da Comunidade do Juçara não foram devidamente consideradas no projeto, dessa forma “a necessidade de distribuir o trabalho em atividades extras para cumprir com as demandas do mercado, afetou o desempenho do grupo social nas outras atividades produtivas

¹⁹ Informações obtidas de publicação impressa realizada pela Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP), sob o título: “Reservas Extrativistas: a voz dos moradores do Riozinho do Anfrísio, Xingu, Iriri e Verde Para Sempre”.

²⁰ Morador da Comunidade do Juçara. Entrevista concedida à Jéssica dos S. Pacheco. Porto de Moz, ago. 2016.

[...] e reprodutivas”. Entre as atividades produtivas estão a agricultura, o extrativismo e o artesanato, e entre as reprodutivas, o lazer, a religião, entre outras.

Quando o financiamento externo cessou em 2006, a atividade da comunidade foi enfraquecendo até paralisar. Atualmente, a comunidade ainda tem sua movelaria, e alguns comunitários²¹ afirmam ter interesse de retomar o manejo madeireiro, tendo como referência a experiência de outras comunidades da RESEX, como a Comunidade Nossa Senhora do Perpétuo Socorro do Rio Arimum. Essa comunidade, a segunda iniciativa de MFC madeireiro na RESEX VpS, iniciou suas atividades em 2007, também com o apoio do PROMANEJO. Com um ciclo de corte de 21 anos, encontra-se atualmente em sua UPA de nº 5, deixando o caráter experimental do manejo a partir de 2012, quando a Associação da Comunidade (ACDSRA) passou a seguir todos os princípios e critérios do manejo florestal²².

Em 2014, a Cooperativa da Comunidade do Rio Arimum (COOMNSPRA) foi criada, contando inicialmente com 44 comunitários. Qualquer residente da comunidade pode se associar à cooperativa, desde que atenda aos requisitos fixados em seu estatuto. A Cooperativa é administrada diretamente por sua diretoria formada por comunitários, tendo sua sede na área urbana de Porto de Moz.

O MFC realizado pela COOMNSPRA conseguiu certificação no Sistema do *Forest Stewardship Council* (FSC) em 2016. Atualmente, o modelo de manejo realizado pela COOMNSPRA é a cogestão, direto pessoal. Embora sejam os comunitários que executem diretamente as atividades do manejo madeireiro, algumas atividades ainda são terceirizadas por uma empresa, a exemplo do transporte das toras.

As tomadas de decisão no que tange a questões administrativas, financeiras e contábeis, do MFC são realizadas pela Assembleia Geral da Cooperativa, ordinariamente e extraordinariamente. As decisões, quando envolve os interesses da comunidade de modo mais abrangente, são realizadas pela Cooperativa e Associação, com abertura para os demais comunitários, a exemplo da criação da cooperativa, e discussões sobre a certificação florestal do MFC.

Em 2016, outras cinco comunidades da RESEX VpS receberam do ICMBio a Autorização para Exploração (AUTEX), documento que permite às comunidades iniciarem a exploração madeireira. As comunidades são: Espírito Santo (Rio Guajará), Ynumbi (Rio Jaurucu), Por Ti Meu Deus (Rio Acaraí), Paraíso (Rio Acaraí), e Itapéua (Rio Jaurucu). O

²¹ Moradores da Comunidade do Juçara da RESEX VpS. Entrevista concedida à Jéssica dos S. Pacheco. Porto de Moz, ago. 2016.

²² BOLETIM INFORMATIVO DA ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO RIO ARIMUM-ACDRSRA. v. 1, 1, mar. 2014.

MFC nessas comunidades foi implementado através de parceria, principalmente, com o Instituto Floresta Tropical (IFT), contando também com a atuação do Serviço Florestal brasileiro - SFB na elaboração dos estudos de viabilidade econômica (EVE).

Motivados pelas diferenças e a logística da UC, cada comunidade optou em ter o seu próprio PMFS, embora a proposta inicial do IFT tenha sido um único PMFS para todas. As principais diferenças apontadas pelas comunidades, que poderiam dificultar a execução do manejo, foram: a diversidade religiosa (algumas comunidades são predominantemente católicas e outras evangélicas); a distância entre as comunidades; e a divisão socioproductiva por comunidade (IFT, 2016).

No total, a área de floresta a ser manejada pelas comunidades abrange 40 mil hectares, somando com 4 mil ha da Comunidade Arimum (IFT, 2016). A categoria de manejo das cinco comunidades é pleno, com ciclo de corte de 25 anos, com intensidade de 21,5 m³/ha. Segundo o Instituto Floresta Tropical (2016), 30 mil m³ de madeira legal estão previstos para serem fornecidos, esperando três milhões de reais de receita líquida.

A principal forma de tomadas de decisão sobre o MFC nas cinco comunidades é através de suas associações, sendo, inclusive, elas as responsáveis pelo PMFS de suas comunidades. No entanto, o Conselho Deliberativo da RESEX também é um espaço onde são tomadas decisões envolvendo o MFC, no qual, a área de manejo das cinco comunidades proponentes do PMFS precisou ser aprovada.

Até o mês de agosto de 2016, quando foi realizada a segunda viagem de campo à RESEX VpS, as seis comunidades que já tinham a autorização para exploração (AUTEX), referente ao ano de 2016, ainda não tinham iniciado a exploração respectiva a esse ano. Nesse período, questões relacionadas à constituição de novas cooperativas, comercialização da madeira, e aquisição de maquinários para o arraste das toras ainda estavam sendo discutidos entre as lideranças das associações e da COOMNSPRA, com a parceria do Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), IFT, e Comitê de Desenvolvimento Sustentável de Porto de Moz (CDS).

As iniciativas de MFC entre as comunidades da FLONA Tapajós e as da RESEX VpS são bem distintas. No primeiro caso, um único PMFS é executado por comunitários de diferentes comunidades da UC, ou seja, há uma única iniciativa de MFC representando todas as comunidades da FLONA, o que é reflexo da origem de sua realização ter sido pela união de todas as comunidades através das suas associações intercomunitárias. Além dessas, as comunidades da FLONA Tapajós contam com uma “Associação Mãe”, que é a Federação das Organizações e Comunidades Tradicionais da FLONA Tapajós, que as representam

formalmente perante o ICMBio. Na RESEX VpS, seis iniciativas de MFC e uma inativa são constatadas, que são conduzidas pelos comunitários de cada uma das comunidades detentoras do PMFS. Há uma “Associação Mãe” também na RESEX VpS, mas que não possui relevante representatividade e nem influencia diretamente nas decisões das comunidades com PMFS aprovado²³. Por outro lado, o CDS tem sido o principal articulador do MFC entre as comunidades e por elas. O protagonismo da organização é oriundo do histórico de luta pela criação da RESEX VpS. Segundo diagnóstico elaborado pelo IEB em 2016, as cinco últimas comunidades aqui apresentadas destacaram a confiança nas articulações e percepção do CDS quanto às demandas e desafios do MFC, confiança maior, inclusive, que no Conselho Deliberativo da UC.

2.2.2 Métodos de Coleta e Análise de Dados

Para atender os objetivos propostos no presente trabalho, realizou-se um método misto de pesquisa, com coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos (CRESWELL, 2007), por meio de entrevistas semi-estruturadas e a análise de documentos.

Duas viagens foram realizadas para cada unidade de conservação, incluindo os centros urbanos dos municípios, onde se encontram outros segmentos sociais diretamente envolvidos no Manejo Florestal Comunitário (MFC). Na primeira viagem (entre abril e maio de 2016), os questionários foram testados com um conjunto menor de entrevistados, junto a representantes de cada segmento social participante, principalmente quanto à compreensão das perguntas formuladas e abrangência dos temas a serem avaliados. Dados qualitativos também foram coletados, a fim de melhor explorar a temática do MFC. Documentos das entidades representativas foram coletados, como atas de reuniões de associações e cooperativas representativas de comunidades, CCDRU e Plano Emergencial. A partir dessa primeira experiência, construiu-se o questionário definitivo a ser aplicado na segunda fase da pesquisa de campo.

Na segunda viagem de campo (entre agosto e outubro de 2016), questionários com perguntas fechadas foram aplicados a um número maior de pessoas. Nas aplicações, os entrevistados também tiveram a oportunidade de justificar suas respostas livremente. As respostas foram gravadas com autorização prévia dos participantes. A grande maioria das

²³ Informação obtida do “Diagnóstico organizacional das 6 comunidades da RESEX Verde Para Sempre que estão implementando planos de manejos florestais” realizado pelo IEB em 2016.

entrevistas foi realizada pessoalmente, algumas exceções para aqueles que, em decorrência da distância da sua localização, participaram via ligações telefônicas ou e-mails.

A tabela 1 apresenta a quantidade de comunitários, por unidade de conservação, que participaram da pesquisa, bem como suas características gerais.

Tabela 1–Quantidade de comunitários entrevistados por UC e suas características gerais.

Comunitários/UC	Quantidade	Idade	Sexo	Escolaridade
FLONA Tapajós	40	<18 = 0 18 -28 = 15% 28 - 38 = 30% 38 - 48 = 22,5% > 48 = 32,5%	28 Masculino 12 Feminino	Analfabeto – Fund. Completo = 45% Méd. Incomp. – Sup. Completo = 55%
RESEX Verde Para Sempre	42	<18 = 0 18 -28 = 23,8% 28 - 38 = 30,9% 38 - 48 = 9,5% > 48 = 23,8%	30 Masculino 12 Feminino	Analfabeto – Fund. Completo = 64,3% Méd. Incomp. – Sup. Completo = 35,7%

Fonte: Elaboração Própria (2017).

Da RESEX VpS, participaram da pesquisa residentes de 7 comunidades: Nossa Senhora do Perpétuo Socorro do Rio Arimum; Itapéua; São Benedito do Ynumbi; Por Ti Meu Deus; Vila Paraíso; Espírito Santo; Juçara. Entre essas comunidades, contou-se com a participação de comunitários que já estiveram ou estão envolvidos nas atividades que integram o manejo florestal comunitário. Na FLONA Tapajós, os comunitários participantes são residentes de 11 comunidades: Itapaiuna; Jaguarari; Jamaraquá; Maguari; Nazaré; Pedreira; Pini; Piquiatuba; Prainha; São Domingos; e Tauari. Os comunitários de ambas as unidades de conservação somam 82 pessoas participantes.

Três segmentos sociais foram entrevistados, doravante denominados de: “Governo”, referindo-se aos órgãos governamentais; “Organizações Parceiras”, com referência às organizações e grupos de diferentes naturezas jurídicas que atuam em parceria com as comunidades, e “Comunidade”, para se referir ao conjunto de comunitários que participaram da pesquisa. A percepção dos atores sociais intra e inter UCs também foi comparada, diferenciando-os por meio das expressões “Comunidade FLONA Tapajós”, “Comunidade RESEX VpS”, “Governo FLONA Tapajós” e “Governo RESEX VpS”. O Governo e as Organizações Parceiras, diretamente envolvidos nas iniciativas de MFC dessas unidades de conservação, e que foram entrevistados são mostrados na (Tabela 2).

Tabela 2–Relação de organizações participantes da pesquisa e quantidade de questionários respondidos por organização.

Categoria de Entrevistado	Organização	Quantidade de Questionários Respondidos	Total
Governo	Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio)	6	14
	Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	8	
Organizações Parceiras	Comitê de Desenvolvimento Sustentável de Porto de Moz (CDS)	4	15
	Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)	2	
	Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB)	4	
	Instituto Floresta Tropical (IFT)	2	
	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON)	1	
	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA)	2	

Fonte: Elaboração Própria (2017).

A análise da percepção dos *stakeholders* sobre a autonomia das comunidades no MFC foi dividida em dois tipos de questionários: Análise SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), sobre os ambientes externo e interno do MFC; e questionários de Satisfação em Escala tipo Likert de cinco níveis. Também foram coletados documentos que diretamente ou indiretamente informam sobre o modelo de realização do MFC empregado, as regras que regem os territórios em que se encontram as comunidades, bem como os documentos que regulam as entidades representativas das comunidades, além de relatórios e diagnósticos que revelam o cenário de realização da atividade pelos comunitários, obtidos junto a organizações parceiras das iniciativas (Tabela 3).

Tabela 3–Método de pesquisa empregado, número de questionários respondidos e documentos coletados.

Método empregado	Nº Questionários Respondidos/Documentos
a. Aplicação de Questionário para Análise SWOT	<ul style="list-style-type: none"> • 82 entrevistados de duas unidades de conservação (40 da FLONA Tapajós e 42 da RESEX Verde Para Sempre); • 14 entrevistados de órgãos públicos federais locais • 15 entrevistados de organizações parceiras das iniciativas de MFC
b. Aplicação de Questionário de Satisfação em Escala tipo Likert de cinco níveis	
c. Análise Documental	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Concessão do Direito Real de Uso; • Plano de Manejo da UC; Plano Emergencial; • Plano de Utilização; • Planos de Manejo Florestais Sustentáveis; • Planos Operacionais Anuais; Regimento Interno e Estatutos de Entidades Representativas de Comunidades; • Atas de Reuniões do Conselho da UC, tanto Deliberativo como Consultivo; • Atas de Reuniões de Entidades Representativas das comunidades; • Relatórios realizados por organizações parceiras das comunidades sobre o MFC por elas implementado.

Fonte: Elaboração Própria (2017).

a) Aplicação de Questionário para Análise SWOT

A Análise SWOT origina-se das iniciais das palavras *Strengths* (Fortalezas), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças) e, portanto, também conhecida como FOFA na sua tradução para o português. Embora, um instrumento de análise de ambientes empresariais, principalmente no campo do planejamento e de gestão, devido à sua simplicidade, qualquer tipo de análise de um determinado cenário pode utilizá-la (PEREIRA; ANTONIALLI, 2011), como em organizações, instituições, comunidades ou coletivos sociais (GOMIDE et al., 2015).

Dessa forma, através da Análise SWOT é possível avaliar a estrutura, desempenhos ou ainda contextos que estejam envolvidos na distinção entre o que é interno da organização (Fortalezas e Fraquezas), sobre o qual ela exerce controle, e o seu ambiente externo (Oportunidades e Ameaças), sobre o qual não se exerce governabilidade direta.

Os componentes da análise SWOT podem ser assim conceituados (MANKTELOW; CARLSON, 2010; PEREIRA; ANTONIALLI, 2011): **fortalezas ou pontos fortes** são ativos da organização que permitem a ela uma dada vantagem sobre outras ou uma facilidade para alcançar objetivos, ou ainda, são características da organização, tangíveis ou não, que podem ser potencializadas para melhorar seu desempenho; **fraquezas ou pontos fracos** correspondem a limitações em ativos da organização, que a colocam em uma situação de dificuldade para o alcance de objetivos, ou ainda, são características da organização, tangíveis ou não, que devem ser minimizadas para evitar influência negativa no seu desempenho; **oportunidades** são situações externas que dão à organização melhores possibilidades de alcançar seus objetivos, que, se aproveitadas adequadamente, influenciam a organização positivamente; **ameaças** são situações externas que colocam a organização diante de dificuldades para alcançar seus objetivos, assim, se não forem eliminadas, minimizadas ou evitadas, têm a potencialidade de influenciar a organização negativamente.

O questionário SWOT deste estudo apresentou alternativas múltipla escolha, no qual o entrevistado poderia escolher somente uma resposta que julgasse prioritária. As alternativas basearam-se em elementos identificados previamente como relevantes na literatura. Entre as alternativas também havia a opção “outras”, na qual o entrevistado poderia considerar outra situação não prevista, a qual era registrada.

As análises das respostas dos entrevistados, quanto aos componentes dos ambientes externo e interno do MFC, foram feitas através de estatística descritiva, buscando-se identificar e comparar as percepções dos entrevistados de diferentes modos: i. pela quantidade total de entrevistados; ii. por cada segmento entrevistado (Comunidade; Governo; Organizações Parceiras); iii. por unidade de conservação (FLONA Tapajós – Governo e Comunidade; RESEX VpS – Governo e Comunidade); iv. por Comunidade e Governo, separadamente (Governo FLONA Tapajós, Comunidade FLONA Tapajós; Governo RESEX VpS, e Comunidade VpS).

b) Aplicação de Questionário de Satisfação em Escala Tipo Likert de Cinco Níveis

Para avaliar a autonomia das populações tradicionais no MFC a partir da percepção dos *stakeholders*, quatro parâmetros foram escolhidos, conforme visto anteriormente (item 1.1.1): Formas Próprias de Organização e Trabalho (OT), Participação em Decisões (PD), Escolhas Produtivas e de Desenvolvimento Comunitário (EPD), e a Administração e

Organização da Produção (AO). Cada parâmetro foi composto por questões específicas à sua temática, somando um total de 66 questões, conforme ilustrado na tabela 4.

As respostas às perguntas foram organizadas com base na escala Likert (GLIEM; GLIEM, 2003; BOONE; BOONE, 2012) em que o entrevistado tinha cinco opções de resposta: (1) muito insatisfeito; (2) insatisfeito; (3) indiferente/não sei; (4) satisfeito; e (5) muito satisfeito.

Tabela 4–Parâmetros e suas Questões de Análise da Autonomia.

Parâmetro	Questões
Formas Próprias de Organização e Trabalho (OT)	1 - o respeito às formas de organização da comunidade (forma de representação, forma de tomada de decisão)
	2 – a forma de escolha das lideranças pela comunidade
	3 - associações representadas por lideranças comunitárias
	4 – a forma de participação das comunidades nas tomadas de decisão sobre a unidade de conservação*
	5 - a obediência pelas associações/cooperativas às regras da comunidade nas decisões sobre o manejo florestal madeireiro
	6 – a consulta às famílias pela associação/cooperativa nas decisões sobre o manejo madeireiro
	7 - liberdade das comunidades para resolver conflitos internos envolvendo o manejo florestal madeireiro
	8 – o respeito às áreas coletivas por todos da comunidade
	9 – o respeito às áreas de produção das famílias pelas atividades do manejo madeireiro
	10 – o respeito do período de atividades do manejo madeireiro ao calendário de festas e práticas culturais da comunidade
	11 – a liberdade para o uso de madeira caída
	12 – a liberdade para usar conhecimentos tradicionais nas etapas do manejo madeireiro (inventário, mapas, operação, extração, etc)*
	13 – a interferência do manejo madeireiro sobre a extração de outros recursos da floresta pela comunidade*
	14 - a liberdade da comunidade na escolha da mão de obra para o manejo florestal
Participação em Decisões (PD)	15 – a troca de conhecimentos tradicionais sobre o uso de recursos florestais madeireiros entre os comunitários
	16 – o volume de madeira que fica disponível para suprir as necessidades internas das comunidades
	17 – a quantidade de representantes das comunidades no Conselho da UC
	18 - a forma que os representantes comunitários do Conselho da UC foram escolhidos
	19 – a intensidade de participação das famílias comunitárias nas reuniões das associações/cooperativas sobre o manejo madeireiro
	20 – a etapa de aprovação da proposta de MFC pelo Conselho da UC*
	21 – a atuação do Conselho da UC para garantir os interesses das comunidades no manejo madeireiro
	22 - a antecedência da divulgação das datas de reuniões entre associação e a comunidade
	23 – a antecedência da divulgação das datas de reunião do Conselho da UC
	24 – o acesso a informações sobre o manejo madeireiro passadas às comunidades pelo ICMBio
	25 – o acesso a informações sobre o manejo madeireiro passadas pela associação ou cooperativa aos comunitários
	26 – a facilidade para entender as normas e os documentos do ICMBio*
	27 – o acesso à informação dos resultados das reuniões da associação/cooperativa
	28 – o acesso à informação dos resultados das reuniões do Conselho da UC
	29 – a participação das comunidades na elaboração ou revisão do plano de manejo da UC

Escolhas Produtivas e Desenvolvimento Comunitário (EPD)	30 – a liberdade das famílias das comunidades para escolher como querem usar suas terras
	31 – a liberdade das famílias das comunidades para realizar o manejo florestal madeireiro
	32 – a obrigatoriedade de PMFS para baixas explorações de madeira das áreas coletivas ou familiares*
	33 – a influência do ICMBio na organização do uso do território da UC*
	34 – o conteúdo atual do plano de manejo da UC
	35 – a liberdade para planejar o manejo madeireiro pelas comunidades
	36 – a participação das famílias das comunidades na escolha das prioridades no manejo florestal madeireiro
	37 – a interferência de ONGs ou empresas no planejamento da produção madeireira das comunidades
Administração e Organização da Produção (AO)	38 – a interferência do ICMBio no planejamento da produção madeireira das comunidades
	39 – a divisão do dinheiro gerado com o manejo madeireiro
	40 – a participação das famílias das comunidades nas decisões sobre a distribuição da renda da venda da madeira
	41 – a liberdade das comunidades para decidir sobre como dividir o lucro do negócio madeireiro
	42 – a capacidade das comunidades para elaborar o PMFS e o POA
	43 – a liberdade das associações/cooperativa para decidir a forma de administração do manejo madeireiro*
	44 – a liberdade das comunidades para administrar os valores obtidos com a venda da madeira
	45 – a participação do ICMBio na administração do negócio madeireiro*
	46 – a participação de ONGs ou empresas na administração do negócio madeireiro*
	47 – a capacidade das comunidades para gerenciar o negócio madeireiro*
	48- o entendimento das comunidades sobre as técnicas de manejo florestal madeireiro
	49 – a liberdade das comunidades para decidir para quem comercializar a madeira
	50 – a participação do ICMBio na comercialização da madeira*
	51 – a participação de parceiros (ONGs) na comercialização da madeira*
	52 – a capacidade das comunidades para beneficiar a madeira*
	53 – a contribuição da venda da madeira para o investimento em outras atividades produtivas
	54 – a facilidade para acessar crédito ou investimentos para o manejo madeireiro*
	55 – a independência das comunidades em relação a parceiros financeiros externos para o manejo madeireiro
	56 – o controle das comunidades sobre os gastos e lucros com o manejo florestal madeireiro
	57 – a transparência com que os gastos e lucros do manejo madeireiro são apresentados para os comunitários
58 – a capacidade das comunidades para pagar por uma assistência técnica ou capacitação	
59 – a liberdade das comunidades para escolher o tipo de assistência técnica ou capacitação voltadas para o manejo madeireiro	
60 – a obrigatoriedade do contrato de concessão do direito real de uso para realização do manejo madeireiro*	
61 – o tempo médio de aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável pelo ICMBio*	
62 – o tempo médio para vistoria e aprovação dos POAs*	
63 – a quantidade de profissionais do ICMBio para atender as demandas das comunidades referentes ao manejo madeireiro*	
64 – a distância do ICMBio para acesso de seus serviços pelas comunidades*	
65 – a capacidade comunitária para preparar o processo para obter a licença do manejo florestal madeireiro	
66 – a clareza das etapas do processo de licença do manejo florestal comunitário madeireiro*	

* questões em comum aplicadas para os três segmentos participantes: “Comunidade”, “Governo” e “Organizações Parceiras”.

Fonte: Elaboração Própria (2017).

As questões foram selecionadas considerando a propriedade do segmento entrevistado em respondê-las. Assim, as 66 questões foram aplicadas para os segmentos “Comunidade” e “Governo”, enquanto que 21 questões em comum (marcadas com “*” na tab. 4) foram aplicadas para os três segmentos participantes: “Comunidade”, “Governo” e “Organizações Parceiras”. As 21 questões também abordaram aspectos dos 4 parâmetros avaliados, embora analisados conjuntamente.

A consistência interna ou confiabilidade do questionário foi avaliada através do coeficiente Alfa de Cronbach, o qual foi apresentado por Lee J. Cronbach no ano de 1951 a fim de medir “a correlação entre respostas em um questionário através da análise do perfil das respostas dadas pelos respondentes” (HORA; MONTEIRO; ARICA, 2010, p. 5). Este é calculado através da Equação 1 (COSTA, 2011):

$$\alpha = \frac{k}{k-1} \left(1 - \frac{\sum_{i=1}^k \sigma_i^2}{\sigma_y^2} \right) \quad (1)$$

Onde: k é o número de itens do questionário; σ_i^2 é a variância do item i; e σ_y^2 é a variância da escala total somada.

O índice varia de entre 0 e 1, no qual são consideradas sem confiança as escalas cujos valores do Alfa sejam negativos (NICHOLS, 1999), e satisfatórios os valores de 0,600 (MATTOS et al., 2015).

O questionário avaliado por parâmetros, para a totalidade das questões e para as 21 questões comuns aplicadas aos três segmentos entrevistados, apresentou os valores de Alfa de Cronbach acima de 0,6, evidenciando boa consistência interna (Tabela 5). A exceção ficou por conta do Parâmetro EPD (alfa = 0,587), atribuído à influência da questão “32” na análise. No entanto, dada a relevância da pergunta, associada ao valor de Alfa muito próximo de 0,6 desse parâmetro, preferiu-se manter a questão. Dessa forma, o questionário foi aplicado com a totalidade de suas perguntas originais.

Tabela 5–Valores do coeficiente Alfa de Cronbach aplicados ao questionário desse estudo.

	Questões	Número de itens	Alfa de Cronbach
Parâmetro OT	1 a 16	16	0,713
Parâmetro PD	17 a 29	13	0,813
Parâmetro EPD	30 a 38	9	0,587
Parâmetro AO	39 a 66	28	0,873
21 Questões (Com, Gov e ONGs e Univ.)		21	0,829
Questionário total	1 a 66	66	0,919

Fonte: Elaboração Própria (2017).

As diferenças entre os segmentos (Comunidade; Governo; Organizações Parceiras) e unidades de conservação (comunitários e órgãos do governo da FLONA Tapajós e da RESEX VpS) foram testadas através de Análise de Variância (ANOVA) de dois fatores. O cruzamento dos dois níveis de segmento (Comunidade e Governo) com os dois níveis da Unidade de conservação (FLONA Tapajós e RESEX VpS) resultou em quatro grupos distintos, que foram comparados por meio do teste da interação da ANOVA, seguido do post-hoc de Tukey (ZAR, 2010).

O escore médio formado pelas 21 questões comuns foram comparados entre os três segmentos (Comunidade, Governo e Organizações Parceiras) e entre os cinco grupos (Comunidade FLONA Tapajós, Comunidade RESEX VpS, Governo FLONA Tapajós, Governo RESEX VpS e Organizações Parceiras) por meio de uma ANOVA, seguido do post-hoc de Tukey. A comparação dos escores dos parâmetros foi realizada por meio de uma ANOVA de um fator com medidas repetidas.

A normalidade dos dados foi verificada pelo teste não paramétrico de Kolmogorov-Smirnov (Tabela 6). A normalidade dos escores dos parâmetros e do questionário total não foram rejeitadas em nenhum dos grupos de comparação. Todos os testes foram realizados considerando hipóteses bilaterais e um nível de significância de 5%.

Tabela 6–Valor “p” do teste de Kolmogorov-Smirnov para verificação da suposição de normalidade.

	Comunidade FLONA Tapajós	Comunidade RESEX VpS	Governo FLONA Tapajós	Governo RESEX VpS	Org. Parceiras
Parâmetro OT	0,101	0,115	0,728	0,951	
Parâmetro PD	0,775	0,351	0,852	0,878	
Parâmetro EPD	0,721	0,248	0,420	0,880	
Parâmetro AO	0,420	0,155	0,985	0,513	
21 Questões	0,229	0,304	0,880	0,744	0,958
Questionário total	0,264	0,642	0,795	0,864	

Fonte: Elaboração Própria (2017).

2.3 Resultados

2.3.1 Os Ambientes Externo e Interno do MFC – Análise SWOT

Para a análise de cada componente do SWOT, o resultado das percepções dos atores sociais foi distribuído em três grandes grupos, formando a percepção entre: Segmentos (Organizações Parceiras, Comunidade e Governo); Unidades de Conservação (Comunidade e Governo FLONA; Comunidade e Governo RESEX); Comunidade e Governo (Comunidade

das duas UCs e o Governo das duas UCs). A tabela 7 apresenta que oportunidades têm contribuído para o desenvolvimento do manejo florestal pelas comunidades tradicionais, identificada pelos respondentes.

As parcerias para o MFC foram percebidas como a maior oportunidade entre os entrevistados: apoio do ICMBio como órgão gestor (36,9%) e parcerias com ONGs e Universidade (27,9%). No entanto, ao analisar as opiniões por segmento entrevistado, observa-se que as Organizações Parceiras divergem ao considerar que a segurança sobre a posse da terra para aprovação de PMFS em áreas públicas é a maior oportunidade ao MFC em UC. No gráfico1, é possível identificar de forma mais evidente que, embora haja uma maior concentração de escolhas na primeira alternativa, que se refere ao apoio do ICMBio como órgão gestor, não há convergência nos entendimentos dos grupos entrevistados.

Entre as UCs, por outro lado, houve convergência de opiniões, nas quais se tem a percepção de que a construção de parcerias para o MFC é o que tem demonstrado melhores possibilidades de desenvolverem suas atividades. Porém, há uma tendência do Governo subestimar sua participação a favor de parcerias com ONGs e Universidades, não compartilhada pelas Comunidades, que valorizam o apoio do Governo.

A maior ameaça identificada (Tabela 8) foi o tempo para aprovar as licenças ambientais do manejo madeireiro (34,2% dos entrevistados), embora os comunitários sejam particularmente responsáveis por esta escolha. Os segmentos de *stakeholders* diferem em suas percepções de ameaças (Tabela 8). Enquanto Organizações Parceiras acreditam à falta de financiamento às comunidades, Governo acredita que a falta ou desatualização do plano de manejo da UC é a principal ameaça, principalmente na FLONA Tapajós (Gráfico 2). Observa-se que a atualização de planos de manejo de UCs está sob a responsabilidade do órgão gestor da área.

Tabela 7–Qual a maior oportunidade ao manejo florestal comunitário madeireiro em UC?

Respostas*	Segmento				Unidade de Conservação		Comunidade x Governo			
	Total (n=111)	Org. Parceiras (n=15)	Comunidade (n=82)	Governo (n=14)	Tapajós (n=48)	RESEX (n=48)	Comunidade Tapajós (n=40)	Comunidade RESEX (n=42)	Governo Tapajós (n=8)	Governo RESEX (n=6)
1	41(36,9%)	2(13,3%)	36 (43,9%)	3(21,4%)	22 (45,8%)	17 (35,4%)	20 (50,0%)	16 (38,1%)	2(25,0%)	1 (16,7%)
2	31(27,9%)	4(26,7%)	21 (25,6%)	6(42,9%)	10 (20,8%)	17 (35,4%)	7 (17,5%)	14 (33,3%)	3(37,5%)	3 (50,0%)
3	7 (6,3%)	0 (0%)	5 (6,1%)	2(14,3%)	7 (14,6%)	0 (0%)	5 (12,5%)	0 (0%)	2(25,0%)	0 (0%)
4	7 (6,3%)	0 (0%)	5 (6,1%)	2(14,3%)	4 (8,3%)	3 (6,3%)	3 (7,5%)	2 (4,8%)	1(12,5%)	1 (16,7%)
5	6 (5,4%)	1 (6,7%)	5 (6,1%)	0 (0%)	4 (8,3%)	1 (2,1%)	4 (10,0%)	1 (2,4%)	0 (0%)	0 (0%)
6	14(12,6%)	6(40,0%)	7 (8,5%)	1 (7,1%)	1 (2,1%)	7 (14,6%)	1 (2,5%)	6 (14,3%)	0 (0%)	1 (16,7%)
7	5 (4,5%)	2(13,3%)	3 (3,7%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (6,3%)	0 (0%)	3 (7,1%)	0 (0%)	0 (0%)

Fonte: Elaboração Própria (2017).

- * 1 - Apoio do ICMBio como órgão gestor
- 2 - Parceria com ONGs e universidades
- 3 - Melhoria na fiscalização pelo governo sobre a madeira ilegal
- 4 - Pouca quantidade de concorrentes com madeira legal na região
- 5 - Legislação e normas apropriadas ao manejo comunitário
- 6 - Não ter problema com a posse da terra (regularização da terra) para aprovação de PMFS
- 7 - Outras/Não Respondeu

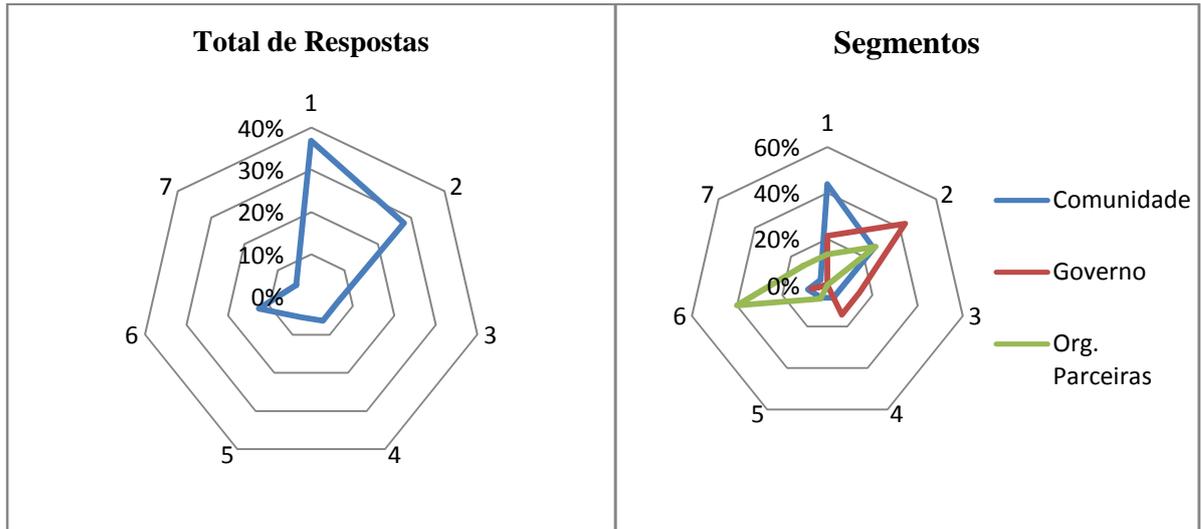
Tabela 8–Qual a maior ameaça ao manejo florestal comunitário madeireiro em UC?

Respostas*	Segmento			Unidade de Conservação		Comunidade x Governo				
	Total (n=111)	Org. Parceiras (n=15)	Comunidade (n=82)	Governo (n=14)	Tapajós (n=48)	RESEX (n=48)	Comunidade Tapajós (n=40)	Comunidade RESEX (n=42)	Governo Tapajós (n=8)	Governo RESEX (n=6)
1	18(16,2%)	0 (0%)	17 (20,7%)	1 (7,1%)	7 (14,6%)	11(22,9%)	7 (17,5%)	10 (23,8%)	0 (0%)	1(16,7%)
2	17(15,3%)	5(33,3%)	10 (12,2%)	2(14,3%)	1 (2,1%)	11(22,9%)	1 (2,5%)	9 (21,4%)	0 (0%)	2(33,3%)
3	38(34,2%)	2(13,3%)	34 (41,5%)	2(14,3%)	19(39,6%)	17(35,4%)	18 (45,0%)	16 (38,1%)	1(12,5%)	1(16,7%)
4	21(18,9%)	0 (0%)	14 (17,1%)	7(50,0%)	19(39,6%)	2 (4,2%)	13 (32,5%)	1 (2,4%)	6(75,0%)	1(16,7%)
5	4 (3,6%)	1 (6,7%)	2 (2,4%)	1 (7,1%)	2 (4,2%)	1 (2,1%)	1 (2,5%)	1 (2,4%)	1(12,5%)	0 (0%)
6	6 (5,4%)	3(20,0%)	2 (2,4%)	1 (7,1%)	0 (0%)	3 (6,3%)	0 (0%)	2 (4,8%)	0 (0%)	1(16,7%)
7	7 (6,3%)	4(26,7%)	3 (3,7%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (6,3%)	0 (0%)	3 (7,1%)	0 (0%)	0(0%)

Fonte: Elaboração Própria (2017).

- * 1 - Centralização das decisões do ICMBio na sede em Brasília
 2 - Não conseguir financiamento pelas comunidades
 3 - Tempo para aprovar as licenças ambientais do manejo madeireiro
 4 - A falta ou desatualização do plano de manejo da unidade de conservação
 5 - Interferências externas nas tomadas de decisão das comunidades
 6 - Legislação e normas inapropriadas ao manejo comunitário

Gráfico 1–Visualização gráfica das oportunidades identificadas para o MFC pelos stakeholders.

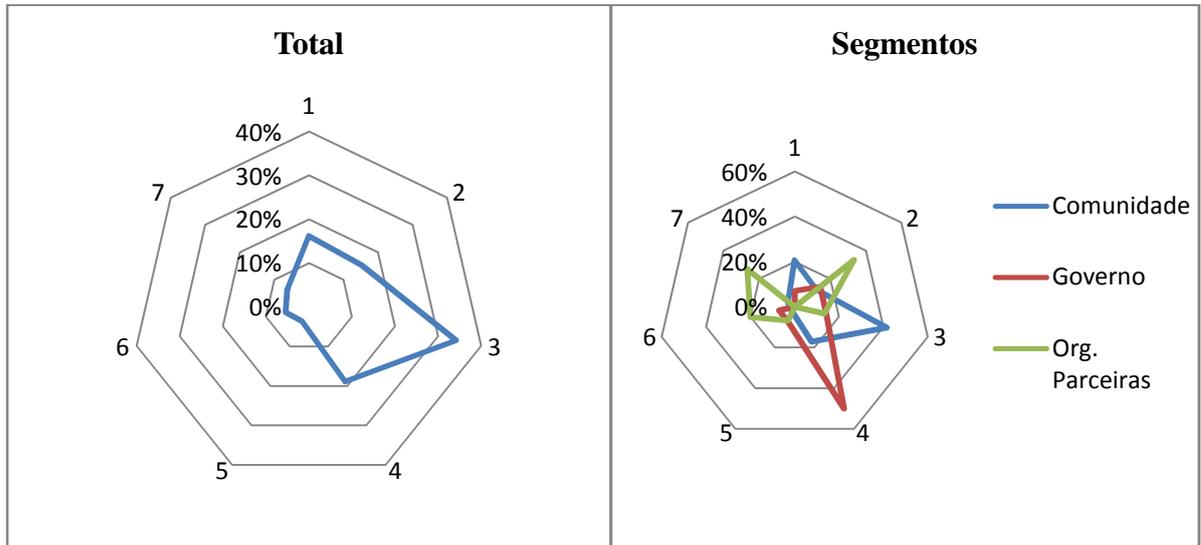


a. Total de entrevistados

b. Por segmentos

Fonte: Elaboração Própria (2017).

Gráfico 2–Visualização gráfica das ameaças identificadas para o MFC pelos stakeholders.



a. Total de entrevistados

b. Por segmentos

Fonte: Elaboração Própria (2017).

No que se refere a um dos componentes do ambiente interno, houve maior convergência de opiniões entre os segmentos, ao considerar a organização social formal e produtiva das comunidades como maior ponto forte (Tabela 9; gráfico 3).

Tabela 9–Qual o maior ponto forte do manejo florestal comunitário madeireiro em UC?

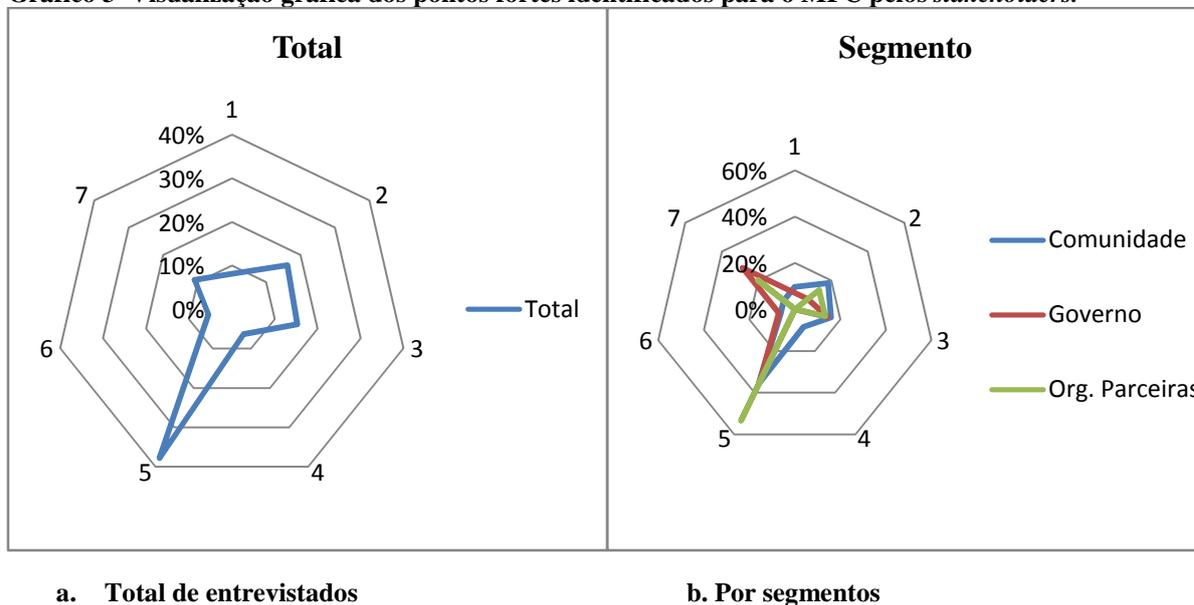
Respostas*	Total (n=111)	Segmento			Unidade de Conservação		Comunidade x Governo			
		Org. Parceiras (n=15)	Comunidade (n=82)	Governo (n=14)	Tapajós (n=48)	RESEX (n=48)	Comunidade Tapajós (n=40)	Comunidade RESEX (n=42)	Governo Tapajós (n=8)	Governo RESEX (n=6)
1	9 (8,1%)	0 (0%)	8 (9,8%)	1 (7,1%)	8 (16,7%)	1 (2,1%)	7 (17,5%)	1 (2,4%)	1(12,5%)	0 (0%)
2	18(16,2%)	2(13,3%)	15 (18,3%)	1 (7,1%)	7 (14,6%)	9 (18,8%)	7 (17,5%)	8 (19,0%)	0 (0%)	1(16,7%)
3	17(15,3%)	2(13,3%)	13 (15,9%)	2(14,3%)	10 (20,8%)	5 (10,4%)	10 (25,0%)	3 (7,1%)	0 (0%)	2(33,3%)
4	7 (6,3%)	0 (0%)	7 (8,5%)	0 (0%)	5 (10,4%)	2 (4,2%)	5 (12,5%)	2 (4,8%)	0 (0%)	0 (0%)
5	42(37,8%)	8(53,3%)	29 (35,4%)	5(35,7%)	12 (25,0%)	22 (45,8%)	8 (20,0%)	21 (50,0%)	4(50,0%)	1(16,7%)
6	6 (5,4%)	0 (0%)	5 (6,1%)	1 (7,1%)	2 (4,2%)	4 (8,3%)	1 (2,5%)	4 (9,5%)	1(12,5%)	0 (0%)
7	12(10,8%)	3(20,0%)	5 (6,1%)	4(28,6%)	4 (8,3%)	5 (10,4%)	2 (5,0%)	3 (7,1%)	2(25,0%)	2(33,3%)

Fonte: Elaboração Própria (2017).

- * 1 - Capacidade para elaborar documentos e acessar os processos de licenciamento da atividade
- 2 - Comunitários com conhecimentos suficientes para realizar as etapas do manejo madeireiro
- 3 - Muitas oportunidades de trabalho
- 4 - Comunidade capaz de comercializar a madeira sozinha
- 5 - Comunidades organizadas em associações ou cooperativas para tomar conta do negócio
- 6 - Distribuição satisfatória dos lucros obtidos com o manejo entre os comunitários
- 7 - Outras/Não Respondeu

No caso da FLONA Tapajós, é importante ainda destacar as oportunidades de emprego geradas pela atividade madeireira como uma das situações consideradas fortes.

Gráfico 3–Visualização gráfica dos pontos fortes identificados para o MFC pelos stakeholders.



Fonte: Elaboração Própria (2017).

No que diz respeito ao maior ponto fraco do manejo florestal desenvolvido por comunidades tradicionais, em sua maioria, os entrevistados de ambas UCs consideraram a dificuldade de acesso a maquinário e equipamento (Tabela 9). No entanto, as Organizações Parceiras chamam atenção para a dificuldade em elaborar documentos e acessar os processos de licenciamento da atividade madeireira pelos comunitários.

Na percepção do Governo e de comunitários da FLONA Tapajós, a opção “outras”, escolhida por alguns desses segmentos representa a dificuldade de empoderamento dos cooperados na condição de donos do negócio madeireiro, a centralização das decisões pela diretoria da cooperativa comunitária, e a dificuldade de absorver mais comunitários para a cooperativa. Ainda sobre a percepção da Comunidade da FLONA Tapajós, 27,5% dos entrevistados considera que a quantidade de comunitários capacitados para o manejo madeireiro ainda é pequena em relação às demandas da atividade madeireira.

Em síntese, embora haja diferenças entre os segmentos, a dificuldade de acesso a maquinário e equipamentos, e na elaboração de documentos e acesso aos processos de licenciamento da atividade foram os maiores pontos fracos das iniciativas comunitárias de manejo florestal madeireiro (Gráfico 4).

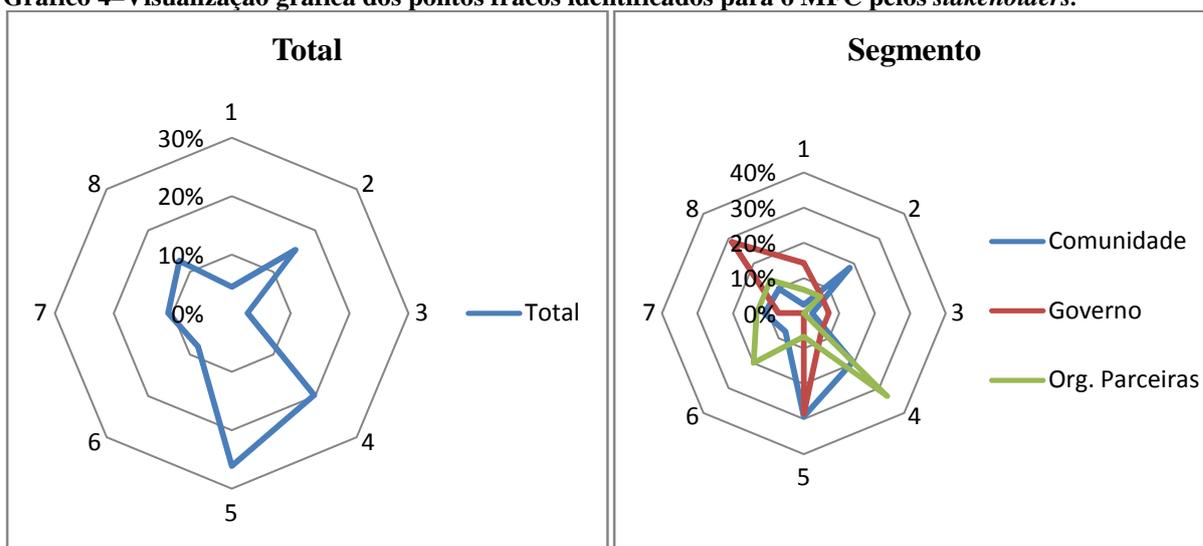
Tabela10–Qual o maior ponto fraco do manejo florestal comunitário madeireiro em UC?

Respostas*	Total (n=111)	Segmento			Unidade de Conservação		Comunidade x Governo			
		Org. Parceiras (n=15)	Comunidade (n=82)	Governo (n=14)	Tapajós (n=48)	RESEX (n=48)	Comunidade Tapajós (n=40)	Comunidade RESEX (n=42)	Governo Tapajós (n=8)	Governo RESEX (n=6)
1	5 (4,5%)	1 (6,7%)	2 (2,4%)	2(14,3%)	0 (0%)	4 (8,3%)	0 (0%)	2 (4,8%)	0 (0%)	2(33,3%)
2	17(15,3%)	1 (6,7%)	15 (18,3%)	1 (7,1%)	11 (22,9%)	5 (10,4%)	11 (27,5%)	4 (9,5%)	0 (0%)	1(16,7%)
3	3 (2,7%)	0 (0%)	2 (2,4%)	1 (7,1%)	2 (4,2%)	1 (2,1%)	1 (2,5%)	1 (2,4%)	1(12,5%)	0 (0%)
4	22(19,8%)	5(33,3%)	16 (19,5%)	1 (7,1%)	4 (8,3%)	13 (27,1%)	3 (7,5%)	13 (31,0%)	1(12,5%)	0 (0%)
5	29(26,1%)	1 (6,7%)	24 (29,3%)	4(28,5%)	12 (25%)	16 (33,3%)	10 (25,0%)	14 (33,3%)	2(25%)	2(33,3%)
6	9 (8,1%)	3(20,0%)	6 (7,3%)	0 (0%)	1 (2,1%)	5 (10,4%)	1 (2,5%)	5 (11,9%)	0 (0%)	0 (0%)
7	12(10,8%)	2(13,3%)	9 (11,0%)	1 (7,1%)	7 (14,6%)	3 (6,3%)	6 (15,0%)	3 (7,1%)	1(12,5%)	0 (0%)
8	14(12,6%)	2(13,3%)	8 (9,8%)	4(28,5%)	11 (22,9%)	1 (2,1%)	8 (20,0%)	0 (0%)	3(37,5%)	1(16,7%)

Fonte: Elaboração Própria (2017).

- * 1 - Fraca organização social das comunidades para realizar o manejo
- 2 - Poucos comunitários capacitados para o manejo madeireiro
- 3 - Dificuldade na distribuição dos lucros do manejo entre comunitários
- 4 - Dificuldade para elaborar documentos e acessar os processos de licenciamento da atividade
- 5 - Dificuldade de acesso a maquinário e equipamento
- 6 - Dificuldade em comercializar a madeira
- 7 - Dificuldade de beneficiamento da madeira
- 8 - Outras/Não Respondeu

Gráfico 4—Visualização gráfica dos pontos fracos identificados para o MFC pelos stakeholders.



a. Total de entrevistados

b. Por segmentos

Fonte: Elaboração Própria (2017).

2.3.2 O Grau de Autonomia das Populações Tradicionais no MFC e a Percepção de Stakeholders

A análise do grau de autonomia das populações tradicionais no MFC foi realizada com base na percepção do próprio grupo tradicional e de membros dos órgãos do governo atuantes em cada uma das unidades de conservação estudadas, FLONA Tapajós e RESEX VpS, para as 66 questões do questionário divididas por parâmetros de autonomia (Tabela 11). Posteriormente, a percepção dos três segmentos (Comunidade, Governo e Organizações Parceiras) foi analisada com base nas 21 questões comuns.

No parâmetro “Formas Próprias de Organização e Trabalho”, existe uma percepção de satisfação entre os entrevistados, considerando a média dos escores totais próxima ao nível “4”. Não houve diferença significativa nos níveis de satisfação entre Comunidades e Governo ($p = 0,284$) e nem entre as FLONA Tapajós e a RESEX VpS ($p = 0,842$). No entanto, a Comunidade RESEX está significativamente mais satisfeita do que a Comunidade FLONA.

Em relação a “Participação em Decisões”, não houve diferenças significativas entre segmentos ($p = 0,102$) e Unidades de Conservação ($p = 0,413$), bem como entre os subgrupos Comunidade FLONA Tapajós e Comunidade RESEX VpS, e entre o Governo atuante em cada uma.

Também para o parâmetro “Escolhas Produtivas e de Desenvolvimento Comunitário” não houve diferenças significativas entre os segmentos ($p = 0,993$) e Unidades de conservação

($p = 0,527$). No entanto, as comunidades da RESEX VpS encontram-se mais satisfeitas do as comunidades da FLONA Tapajós em relação a este parâmetro.

No que diz respeito à autonomia exercida pelas populações tradicionais na “Administração e Organização Produtiva”, não houve diferenças significativas entre a opinião de Segmentos ($p = 0,381$), que variaram entre indiferentes e satisfeitas. No entanto, a satisfação diferiu entre UCs ($p = 0,0001$), com a FLONA apresentando maior satisfação do que a RESEX VpS. Este resultado decorreu mais da percepção do Governo do que da Comunidade da FLONA Tapajós. No âmbito da RESEX VpS, o Governo se mostrou menos satisfeito do que a Comunidade em relação a este parâmetro. Entre as Comunidades, não houve diferenças significativas.

Ao se considerar as respostas totais, independentemente dos parâmetros analisados, houve diferenças significativas entre as UCs, mas não entre segmentos (Tabela 12). A FLONA Tapajós tem maior satisfação que a RESEX VpS, diferença essa que é provocada, principalmente, pela opinião do Governo das duas UCs, pois não houve diferença na opinião das Comunidades.

Em resumo, comparando-se os parâmetros analisados, na percepção dos grupos entrevistados, em média há uma tendência de maior satisfação no nível de autonomia exercido nas “Formas Próprias de Organização e Trabalho” e menor satisfação na “Administração e Organização Produtiva” (Tabela 12). Apenas Governo Tapajós não apresentou diferenças significativas nas respostas dos parâmetros.

Tabela 11–Análise da Autonomia das Populações Tradicionais por parâmetro avaliado. Valores em média (desvio-padrão) e valor p.

Formas Próprias de Organização e Trabalho							
		Unidade de conservação		Total	p		
		FLONA Tapajós	RESEX VpS		Segmento	Unidade de conservação	Interação
Segmento	Comunidade	3,73 (0,45) ^a	4,00 (0,35) ^b	3,87 (0,42)	0,284	0,848	0,014
	Governo	3,90 (0,43) ^{a,b}	3,58 (0,34) ^{a,b}	3,76 (0,41)			
	Total	3,75 (0,46)	3,95 (0,37)	3,85 (0,42)			
Participação em Decisões							
		Unidade de conservação		Total	p		
		FLONA Tapajós	RESEX VpS		Segmento	Unidade de conservação	Interação
Segmento	Comunidade	3,49 (0,69) ^a	3,50 (0,49) ^a	3,50 (0,59)	0,102	0,413	0,375
	Governo	3,91 (0,42) ^a	3,63 (0,31) ^a	3,79 (0,40)			
	Total	3,56 (0,67)	3,52 (0,47)	3,54 (0,57)			
Escolhas Produtivas e de Desenvolvimento Comunitário							
		Unidade de conservação		Total	p		
		FLONA Tapajós	RESEX VpS		Segmento	Unidade de conservação	Interação
Segmento	Comunidade	3,46 (0,49) ^a	3,76 (0,38) ^c	3,62 (0,46)	0,993	0,527	0,004
	Governo	3,83 (0,52) ^{a,c}	3,37 (0,51) ^{a,c}	3,64 (0,55)			
	Total	3,53 (0,51)	3,71 (0,41)	3,62 (0,47)			
Administração e Organização da Produção							
		Unidade de conservação		Total	p		
		FLONA Tapajós	RESEX VpS		Segmento	Unidade de conservação	Interação
Segmento	Comunidade	3,55 (0,55) ^{a,b}	3,36 (0,32) ^a	3,45 (0,46)	0,381	0	0,002
	Governo	3,84 (0,27) ^b	2,84 (0,31) ^c	3,41 (0,58)			
	Total	3,60 (0,52)	3,29 (0,36)	3,44 (0,47)			
TOTAL							
	Segmento	Unidade de conservação		Total	p		
		FLONA Tapajós	RESEX VpS		Segmento	Unidade de conservação	Interação
Segmento	Comunidade	3,57 (0,47) ^{a,b}	3,60 (0,31) ^{a,b}	3,58 (0,39)	0,832	0,009	0,004
	Governo	3,87 (0,30) ^a	3,25 (0,28) ^b	3,60 (0,43)			
	Total	3,62 (0,46)	3,55 (0,32)	3,59 (0,40)			

Fonte: Elaboração Própria (2017).

* Grupos com letras iguais não diferem significativamente

Tabela 12 – Comparação entre os parâmetros de Autonomia para MFC avaliados. Valores correspondem a média (desvio-padrão).

	**Parâmetro OT	Parâmetro PD	Parâmetro EPD	Parâmetro AO	p
Total	3,85 (0,42) ^a	3,54 (0,57) ^b	3,62 (0,47) ^{b;c}	3,44 (0,47) ^{b;d}	<0,001
Comunidade	3,87 (0,42) ^a	3,50 (0,59) ^{b;d}	3,62 (0,46) ^b	3,45 (0,46) ^{c;d}	<0,001
Governo	3,76 (0,41) ^{a;b}	3,79 (0,40) ^a	3,64 (0,55) ^{a;b}	3,41 (0,58) ^b	0,012
Tapajós	3,75 (0,46) ^a	3,56 (0,67) ^{a;b}	3,53 (0,51) ^b	3,60 (0,52) ^{a;b}	0,003
RESEX	3,95 (0,37) ^a	3,52 (0,47) ^b	3,71 (0,41) ^c	3,29 (0,36) ^d	<0,001
Comunidade Tapajós	3,73 (0,45) ^a	3,49 (0,69) ^{a;b}	3,46 (0,49) ^b	3,55 (0,55) ^b	0,002
Comunidade RESEX	4,00 (0,35) ^a	3,50 (0,49) ^b	3,76 (0,38) ^c	3,36 (0,32) ^{b;d}	<0,001
Governo Tapajós	3,90 (0,43) ^a	3,91 (0,42) ^a	3,83 (0,52) ^a	3,84 (0,27) ^a	0,913
Governo RESEX	3,58 (0,34) ^a	3,63 (0,31) ^a	3,37 (0,51) ^{a;b}	2,84 (0,31) ^b	0,001

Fonte: Elaboração Própria (2017).

* Parâmetros com letras iguais não diferem significativamente

**Parâmetros: Formas Próprias de Organização e Trabalho (OT), Participação em Decisões (PD), Escolhas Produtivas e de Desenvolvimento Comunitário (EPD), e a Administração e Organização da Produção (AO).

A comparação entre a percepção de Comunidades, Governos e Organizações Parceiras, utilizando-se de 21 questões comuns (Tabela 13), mostrou que as Organizações Parceiras mostraram-se mais críticas, com escore médio de satisfação significativamente menor do que os demais segmentos. Ao desagrupar os segmentos, o Governo da RESEX apresentou escore tão baixo quanto das Organizações Parceiras.

Tabela 13–Média, desvio-padrão e valor p do teste de comparação dos escores de percepção do Questionário com 21 questões, segundo Segmentos e Unidade de conservação.

	N	Média (DP)	p*
Total	111	3,32 (0,48)	
Comunidades	82	3,40 (0,41) ^a	
Governo	14	3,42 (0,52) ^a	<0,001
Org. Parceiras	15	2,81 (0,50) ^b	
Comunidade Tapajós	40	3,39 (0,49) ^{a;b}	
Comunidade RESEX	42	3,41 (0,33) ^{a;b}	
Governo Tapajós	8	3,71 (0,49) ^b	<0,001
Governo RESEX	6	3,05 (0,27) ^{a;c}	
Org. Parceiras	15	2,81 (0,50) ^c	

Fonte: Elaboração Própria (2017).

* ANOVA de um fator com post-hoc de Tukey.

Grupos com letras iguais não diferem significativamente

2.4 Discussões

Ao verificar as percepções a respeito da realidade do MFC realizado pelas comunidades da FLONA Tapajós e da RESEX Verde Para Sempre, aspectos comuns envolvendo suas potencialidades, riscos, limitações e desafios atuais, e os elementos que interferem na autonomia exercida pelo grupo tradicional foram possíveis de serem

identificados. De forma resumida, considerando todos os parâmetros analisados, em média há maior satisfação no nível de autonomia exercido nas formas próprias de organização social e menor satisfação naquela associada à organização produtiva das comunidades na percepção dos grupos entrevistados. No entanto, quando os segmentos de *stakeholders* são avaliados separadamente, as diferenças de percepção encontradas podem ser a fonte de demora na superação desses obstáculos.

Primeiramente, ao se discutir a autonomia das comunidades dessas UCs deve-se ter como moldura a relação direta desses grupos tradicionais com o aparelho estatal (CARLSSON; BERKES, 2003), na qual, o órgão governamental, que faz a gestão da área, é o mesmo o que licencia o MFC, indicando a sua efetiva interferência na vontade produtiva das comunidades. A esse respeito, revela-se um interessante “paradoxo” no que se refere à atuação do Estado no MFC nas duas UCs estudadas. Ao mesmo tempo em que o segmento Comunidades das duas UCs destacaram o apoio como órgão gestor, como a maior oportunidade aos seus manejos madeireiros, o tempo de aprovação das licenças ambientais do manejo florestal, cujo processo é realizado pelo referido órgão, foi enfatizado como a maior ameaça ao MFC de ambas as UCs.

A atuação do ICMBio na gestão da unidade de conservação tem íntima relação com o poder que exerce sobre o território, e na busca de garantir a sua sustentabilidade através de diferentes ações, entre as quais está a execução de políticas referentes ao apoio ao extrativismo, e às populações tradicionais residentes da unidade de conservação (BRASIL, 2000). No entanto, embora se revele haver vontade política do órgão para o desenvolvimento do manejo florestal pelas comunidades residentes, participando do círculo de confiança comunitário (ESPADA, 2015), suas estruturas legais e burocráticas ainda são um problema para elas realizarem a atividade no tempo necessário.

Para comunidades tradicionais, o tempo é um fator fundamental, pois sua organização produtiva combina várias atividades que compõem seu calendário produtivo anual (PORRO et al., 2008; DIEGUES, 1994). O manejo florestal madeireiro é apenas um dos componentes que passa a integrar a economia mista de uma comunidade que o realiza. Desse modo, a demora na entrega da licença ambiental para a realização da atividade madeireira tem um potencial para interferir, inclusive a nível interno, na liberdade de organização produtiva comunitária.

Ao situar essa discussão nas iniciativas de MFC da RESEX VpS, a autonomia das comunidades na administração e organização da produção apresentou a menor satisfação, em especial pelo segmento Governo. Especificamente quanto ao MFC, a organização, planejamentos e administração produtivos comunitários dependem diretamente do tempo para

autorização da licença pelo ICMBio, após a entrega do Plano Operacional Anual (POA) pela comunidade para que esta possa realizar a exploração durante o período de safra²⁴. De fato, esse quadro revela que responsabilidades exercidas pelo ICMBio sobre um dos elementos fundamentais para a autonomia produtiva não estão sendo satisfatoriamente cumpridas, na percepção das comunidades. Isto mostra que o órgão gestor possivelmente está tendo dificuldades de cumprir as próprias funções por ele fixadas.

Duas das principais características das populações tradicionais são suas técnicas ambientais de baixo impacto, vinculadas aos conhecimentos que têm da floresta (DIEGUES, 1994; VIANNA, 2008), e as suas formas próprias de organização social (CUNHA; ALMEIDA, 2001). Contudo, a convivência das comunidades tradicionais com o modelo de organização exigido pelo Estado para gerenciar a atividade madeireira no MFC - por meio da formalização de associações ou cooperativas, e procedimentos técnicos na produção madeireira (AMARAL et al., 2007) - não têm sido um problema, na percepção das comunidades, para que elas tenham um nível de autonomia satisfatório nos seus modos próprios de se organizarem e trabalharem. Por outro lado, é válido observar que a maioria das iniciativas comunitárias em estudo já realizou e tem realizado sucessivas capacitações voltadas para as atividades técnicas e gerenciais que integram o manejo florestal, através da cooperação de organizações parceiras.

Nesse mesmo ponto, a organização das comunidades em associações ou cooperativas para a condução do MFC, destacada como um ponto forte pelos três segmentos sociais, revela que se vive um bom momento para aprimoramentos de atividades das quais se exige maior coesão do envolvimento comunitário, revelando que o MFC pode funcionar como um catalisador dessa organização e, ao fim, gerar melhor governança dos recursos florestais (TENÓRIO, 2009).

Por outro lado, a autonomia na governança dos recursos florestais em unidade de conservação depende de seus documentos reguladores da gestão, como o plano de manejo (BENATTI, 2011; BRASIL, 2000). A convergência de percepção entre comunitários e os servidores públicos atuantes na FLONA Tapajós, sobre o momento de ameaça ao manejo florestal revelada na desatualização²⁵ do plano de manejo da UC²⁶, evidencia um momento de

²⁴ Período de safra: é aquele subsequente ao do embargo, no qual são permitidas as atividades de exploração (construção de estradas, pátios, derruba e arraste) e transporte de madeiras em todas e dos resíduos florestais (art. 2º, §3º, IN SEMAS/PA nº 8/2014)

²⁵ A elaboração ou atualização do plano de manejo é uma competência do órgão gestor, no caso o ICMBio, que deve ser feita com a participação das comunidades (BRASIL, 2000).

²⁶ Na FLONA Tapajós, com a auto identificação de indígenas de três comunidades, uma parte considerável da área de manejo foi englobada na delimitação realizada pela FUNAI, colocando a COOMFLONA dependente de

insegurança à autonomia comunitária pela carência de instrumentos que são pré-requisitos para atividades produtivas. Dessa forma, as suas escolhas produtivas são condicionadas, não apenas pelos desafios técnicos e burocráticos próprios do manejo florestal exigido (CAVALHEIRO et al., 2008; WALDHOFF, 2014), como também pelo monopólio pertencente ao Estado, ao legitimar, segundo Bourdieu (1998), sua dominação, na determinação, por suas regras e condições estruturais momentâneas, e com leves aberturas participativas, o tempo e as condições de alcance da autonomia comunitária.

Em âmbito interno das comunidades, as fraquezas convergentes percebidas pelos comunitários das duas unidades mostram que desafios operacionais (como a dificuldade de acessar maquinários e equipamentos), dos quais demandam a exploração de impacto reduzido imposta pelos regulamentos, também interferem na autonomia para administrar financeiramente e organizar a produção em uma iniciativa de MFC. Na FLONA Tapajós, o aluguel de maquinários utilizados na exploração, correspondeu a, aproximadamente, 17% das despesas da COOMFLONA em 2015²⁷. Na RESEX VpS, essa realidade se torna ainda mais preocupante dada a situação de dependência financeira de organizações parceiras. No caso da cooperativa da Comunidade do Arimum, a COOMNSPRA, o contrato com uma empresa, terceirizando a retirada e o transporte da madeira em tora, comprometeu 48% do lucro do manejo²⁸ em 2014. Dessa forma, a autonomia produtiva comunitária deve ser cercada de elementos sinérgicos em uma política de incentivos, que incluam elementos estruturantes, como organização social e capacitação técnica, mas também produtivos, como por exemplo, acesso a crédito.

Na RESEX, a dificuldade de elaboração de documentos e em acessar o processo de licenciamento do manejo florestal têm íntima relação com o baixo nível de escolaridade dos comunitários, que precisam lidar com questões de natureza administrativa, contábil e jurídica. O processo de licenciamento também é uma dificuldade nesse sentido em decorrência de sua linguagem essencialmente técnica. Essas situações, em maior ou menor medida, afetam a autonomia das comunidades, que dependem de parcerias e de capacitações a médio e longo prazo. A simplificação desses instrumentos de licenciamento poderia democratizar o acesso dos comunitários aos recursos florestais madeireiros, que, em última instância, são responsáveis legais pelo PMFS.

uma atualização do Plano de Manejo da UC para prosseguir com a realização do MFC nos próximos anos (Plano Operacional Anual nº 11/2016).

²⁷ Informação obtida do relatório de prestação de contas da COOMFLONA de 2015.

²⁸ Informação obtida no “Diagnóstico organizacional das 6 comunidades da RESEX Verde Para Sempre que estão implementando planos de manejo florestais” realizado pelo IEB em 2016.

Na FLONA Tapajós, chama a atenção o destaque dado pela maioria dos comunitários entrevistados no que tange à pouca quantidade de pessoas capacitadas para realizar o manejo madeireiro. De fato, até 2015, a cooperativa contava com 145 cooperados ativos, sendo que entre eles 81 estavam envolvidos diretamente na execução do manejo madeireiro realizada em campo (ESPADA, 2015), incluindo técnicos florestais, de segurança e saúde do trabalho, e o coordenador de campo. Nas entrevistas realizadas com os comunitários, observou-se certa insatisfação em relação à COOMFLONA, especialmente no que diz respeito a não incorporação de mais comunitários como cooperados na atividade madeireira. Segundo seus representantes administrativos, a cooperativa tem enfrentado dificuldades para essa incorporação.

Nas UCs examinadas, as respostas evidenciam os diferentes momentos de implementação e desenvolvimento do MFC em que se encontram as iniciativas comunitárias, conquanto os comunitários estejam, de forma geral, satisfeitos com os sucessos relativos alcançados. Embora se constate o grande avanço vivenciado pela COOMFLONA da FLONA Tapajós, alcançando certa independência financeira, parcerias maduras e visibilidade, na percepção de seus comunitários ainda são necessários aperfeiçoamentos, considerando o aumento de oportunidades na geração de emprego e renda. Conquanto esse cenário não seja atualmente vivenciado pelos comunitários que têm PMFS aprovado e em atividade na RESEX VpS, há bastante otimismo deles na execução do MFC, demonstrando relativa liberdade para realizá-lo.

Há uma destacável diferença entre os modelos de MFC de ambas as UCs. Na RESEX, as decisões sobre a atividade madeireira estão relativamente mais próximas de sua base comunitária, pois cada uma das comunidades envolvidas possui o seu próprio PMFS. Por outra via, no MFC realizado na FLONA Tapajós, as decisões se encontram mais centralizadas em uma cooperativa única, restringindo um pouco mais a liberdade dos comunitários participarem dos processos de decisão. Não se pretende afirmar que um modelo de MFC é melhor que o outro. Cada modelo é reflexo do modo como as comunidades decidiram ser o mais adequado para o momento em que viviam, quando da implementação inicial, bem como de sua realidade social, cultural, produtiva e organizacional. No entanto, as observações de alguns comunitários, na FLONA Tapajós, revelam a preocupação de um relativo distanciamento da COOMFLONA de sua base comunitária.

Em síntese, nos dois casos, as comunidades demonstraram satisfação no grau de autonomia que tem para realizar o MFC madeireiro, sendo o ponto fraco ainda referente ao parâmetro diretamente relacionado à administração e organização produtiva. No caso da

FLONA Tapajós, os aspectos que interferem na autonomia para determinar suas escolhas de produção e de desenvolvimento da comunidade estão intimamente relacionados às regras de uso do território da UC constantes no plano de manejo. No caso da RESEX VpS, a principal necessidade de aperfeiçoamento constatada é quanto à sua capacidade produtiva, administrativa, gerencial e financeira, na qual a sua autonomia para realizar a atividade é mais limitada. Em ambos os casos, a vontade política do órgão gestor na realização do MFC, bem como as parcerias estabelecidas, podem constituir um importante braço de apoio para potencializar os pontos fortes de cada iniciativa, bem como contribuir na minimização das suas fraquezas.

Em ambas as unidades de conservação, os dois principais grupos atuantes junto às comunidades no MFC são o governo, especialmente o ICMBio e o SFB, e organizações parceiras, como ONGs e universidades. O primeiro atua em especial no exercício de competências legalmente estabelecidas ou no estabelecimento de políticas, e o segundo, na realização de capacitações e fornecimento de equipamentos e maquinários. As divergências de opiniões identificadas quanto às oportunidades e ameaças ao MFC, e nos parâmetros de autonomia analisados, podem ser reflexo da área de atuação preponderante desses segmentos, mas dificultam a construção de estratégias comuns para minimizar os entraves do MFC. Para as organizações parceiras, o protagonismo comunitário, por meio de um nível maior de autonomia para realizar a atividade, está ainda distante da realidade. No entanto, a percepção comunitária revela que sua satisfação quanto a sua autonomia para a atividade madeireira pode ser alcançada em condições e estruturas mais simples do que aquela almejada por terceiros.

2.5 Conclusões

O modelo atual de manejo florestal por populações tradicionais em áreas protegidas revela que a administração comunitária da floresta depende, em primeiro plano, do Estado. Embora haja vontade política e esforços para que sejam integrados a busca por uma gestão sustentável da floresta e o desenvolvimento social, econômico e ambiental dos grupos sociais, que diretamente intervêm nessa gestão, essa vontade precisa se refletir em dois diferentes níveis: a garantia segura e imediata no acesso à floresta, que é a principal porta de condução às escolhas produtivas das comunidades e definição do modo como querem se desenvolver; e a agilidade da máquina estatal, ou a diminuição de suas funções, que tornam a atividade comunitária delas prisioneira.

Há uma expressiva receptividade das comunidades tradicionais ao modelo de MFC em UC adotado, no sentido de não prejudicar o que há de mais característico na sua identidade, que são seus modos próprios de se organizarem e trabalharem. No entanto, está claro que o estabelecimento das parcerias é o que, consideravelmente, tem oportunizado a implantação do modelo de MFC, já que as tecnologias e os conhecimentos tradicionais não foram considerados no modelo atual. Contudo, esse quadro apresenta algumas revelações. Os procedimentos técnicos constantes no regulamento do MFC não foram considerados um problema para as comunidades, a ponto de interferir na sua autonomia, desde que elas tenham meios que garantam o acesso àqueles conhecimentos e práticas. Por outro lado, os instrumentos de ordenamento da UC e o processo de licenciamento da atividade, ambos sob a responsabilidade do gestor governamental, podem afetar a sustentabilidade da atividade no tempo.

Por fim, o padrão de MFC e de autonomia comunitária percebidos pelos grupos externos que nele interferem possui uma expectativa de complexidade superior ao percebido pelas comunidades. A simplificação dessa expectativa, traduzida na atualização dos regramentos dos processos produtivos comunitários, poderia beneficiar sobremaneira a perpetuação das condições de vida dessas comunidades residentes de UCs.

3 AS NORMAS LEGAIS E A AUTONOMIA DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS PARA O MANEJO FLORESTAL COMUNITÁRIO EM FLORESTAS PÚBLICAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

3.1 Introdução

Desde a década de 1990, o *dilema* do manejo florestal de recursos madeireiros por populações tradicionais e outros produtores rurais da região Amazônica vem sendo debatido, em especial considerando a luta pelo direito à terra, as atividades produtivas comunitárias e seus desafios. Repetidamente, os problemas comuns no manejo florestal comunitário (MFC) madeireiro são enumerados ao longo do tempo: excesso de burocracia; morosidade; favorecimento da ilegalidade; inviabilização dos projetos comunitários; necessidade de simplificação; inadequação à realidade da produção e manejo comunitários; competição desleal no mercado; complexidade dos procedimentos administrativos; complexidade técnica; custos associados a essas complexidades; dependência financeira dos comunitários; necessidade de capacitações; pouca autonomia dos comunitários (AZEVEDO-RAMOS; PACHECO, 2016; MEDINA et al., 2014; MEDINA; POKORNY, 2014; WALDHOFF, 2014; ADEOTADO et al., 2013; VIANNA, 2013; PACHECO, 2012; CAVALHEIRO et al., 2008; POKORNY; JOHNSON, 2008; PORRO et al., 2008; STONE-JOVICICH, 2007; AMARAL; AMARAL NETO, 2005; BENATTI et al., 2003). Dada a recorrência, é possível inferir, portanto, que as comunidades podem ter reduzida autonomia para resolver esses problemas.

Benatti (2011; 2002a), de antemão, aponta que o grau de autonomia das populações tradicionais no uso da terra e dos recursos naturais é limitado, pois suas decisões são restritas pelas normas jurídicas do Estado. Isto ocorre devido à titularidade da propriedade comum (BENATTI, 2011). No capítulo II deste trabalho, entre as discussões realizadas, apontaram-se como as estruturais legais e burocráticas do Estado podem impactar o processo produtivo de populações residentes em Unidades de Conservação (UC). Dessa forma, torna-se relevante detalharem que medida as formas de criar, fazer e viver de tais grupos sociais estão sendo incorporadas em âmbito legal no manejo de recursos naturais daquelas áreas protegidas, especialmente os florestais madeireiros.

Se as dificuldades de viabilização e concretização são dominadoras do manejo florestal comunitário, como o Brasil poderá combater a perda de cobertura vegetal e garantir a perpetuação do modo de vida das populações tradicionais na Amazônia, considerando que as florestas habitadas (florestas sociais) cobrem cerca de 52% das florestas públicas (SANTOS; MARIN, 2016; SFB, 2015)? O que acontece no campo jurídico, onde estão

situadas as normas que regulam o manejo florestal comunitário de recursos madeireiros na Amazônia brasileira? E, por fim, que grau de autonomia as regras que regulam o manejo florestal comunitário madeireiro garantem às populações tradicionais de propriedade comum, especificamente de unidades de conservação da Amazônia?

No manejo florestal comunitário, entendemos a autonomia como a decisão livre das populações tradicionais para escolherem a orientação das suas próprias ações referentes à administração da floresta e de seus recursos, dentro dos parâmetros jurídicos do Estado.

Dessa forma, o objetivo do presente estudo é analisar, sob o prisma jurídico, o grau de autonomia das populações tradicionais no manejo florestal comunitário (MFC) de recursos madeireiros em unidades de conservação de uso sustentável da Amazônia brasileira, particularmente, na categoria de Florestas Nacionais (FLONA) e Reserva Extrativista (RESEX).

Neste sentido, buscaremos analisar a legislação e os regulamentos que regem o MFC em unidade de conservação, destacando os direitos das populações tradicionais, bem como buscando diferenciar as naturezas de regras que integram o seu marco regulatório, dando especial atenção para as que se destinam, especificamente, para a realização da atividade madeireira. Inferimos, a partir dos recorrentes entraves ao MFC, que a autonomia comunitária nessa atividade é cerceada por seus regulamentos, ao não garantir ou instituir obstáculos à efetivação do exercício de suas atividades produtivas tradicionais em seu território.

3.2 Material e Métodos

Para analisar o grau de autonomia das populações tradicionais no manejo florestal comunitário de recursos madeireiros em unidade de conservação, partimos, primeiramente, do pressuposto da existência de um pluralismo jurídico (WOLKMER, 2001), uma vez que ao considerarmos o modo de realização de atividades produtivas pelas populações tradicionais, que envolvem o uso de recursos naturais renováveis (ALMEIDA, 2008; VIANNA, 2008; BENATTI, 2003; CUNHA; ALMEIDA, 2001; DIEGUES, 2000; 1994), entendemos que há em suas práticas, o que Packer (2015, p. 35) chamou de *forma jurídica*, que integra as *formas comunitárias*:

O manejo transgeracional dos comuns sobre os territórios acaba por gerar normas costumeiras extraestatais que regulam os conhecimentos tradicionais e as formas coletivas de trabalho associadas à conservação da biodiversidade e à agrobiodiversidade. O direito aplicado e as normas com eficácia social sobre esses territórios biodiversos são, principalmente, os acordos coletivos, orais ou escritos, que regulamentam a gestão e os usos de determinados recursos no território, como

os acordos de caça em áreas rotativas, os sistemas itinerantes de alguns povos, ou mesmo o sistema de pousio para regeneração natural da área cultivada, os acordos de pesca entre comunidades que partilham o mesmo curso do rio para seu suprimento pesqueiro, etc.

Diante disso, em territórios das populações tradicionais há a coexistência de diversos ordenamentos jurídicos em um mesmo espaço geográfico oriundo de fontes diferentes (BENATTI, 2002). Nesse sentido, Wolkmer (2001, p. XVI) define o pluralismo jurídico como:

[...] multiplicidade ou práticas normativas num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais ou culturais.

Nossa análise sobre a autonomia das populações tradicionais teve como foco principal um levantamento sobre as leis e regulamentos elaborados pelo Estado, voltados para o manejo florestal comunitário em unidade de conservação. A análise documental baseou-se em levantamentos bibliográficos correlatos ao tema e à doutrina de Direito, especialmente, o ambiental, constitucional e o administrativo.

Para diferenciar as naturezas das regras que integram o marco legal do MFC em unidade de conservação da Amazônia, isto é, seus instrumentos legais e infralegais, partimos das contribuições de Schlager e Ostrom (1992) sobre os regimes de direitos de propriedade, divididos em: direitos de propriedade de nível operacional; e direitos de propriedade de escolha coletiva. Dessa forma, buscamos identificar quais instrumentos legais e infralegais do MFC em UC regulam cada um desses direitos.

Nos direitos de propriedade de nível operacional, têm-se os direitos de acesso e extração, que se referem, respectivamente, ao direito de entrar em um espaço e desfrutar de benefícios, e o direito de coletar recursos desses espaços. Nos direitos de escolha coletiva, têm-se os direitos de manejo, exclusão e alienação. O manejo é o direito de determinar como, quando e onde entrar naquele espaço e extrair aquele recurso, e quando e como pode ser alterada a sua estrutura. A exclusão é o direito de determinar quem pode e quem não pode ter acesso ao recurso. E a alienação, por sua vez, é o direito de vender ou arrendar um ou outro direito de escolha coletiva, mencionado anteriormente (SCHLAGER; OSTROM, 1992).

Por meio da identificação de quais instrumentos legais e infralegais regulam cada um dos regimes de direitos conforme Schlager e Ostrom(1992), procuramos visualizar se tais instrumentos se repetiam ou não como reguladores entre cada um dos direitos, no caso do MFC em UC. Assim, é possível identificar quais tipos de regras - que regulam os instrumentos legais e infralegais - ajustam cada um daqueles direitos e qual sua interferência

no grau de autonomia das populações tradicionais no MFC madeireiros em UC. As unidades de conservação avaliadas são as de uso sustentável, por permitirem a residência de populações tradicionais, bem como o uso de seus recursos naturais (Lei nº 9.985/2000).

Para compreender a perspectiva do governo federal, que elabora as normas e regula as atividades produtivas em UCs federais, foram entrevistados sete tomadores de decisão do governo federal, divididos em quatro diferentes órgãos ambientais com atuação no MFC madeireiro: Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio); Serviço Florestal Brasileiro (SFB); Ministério do Meio Ambiente (MMA); e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Todos os entrevistados possuíam cargos que o permitiam representar a instituição. O questionário foi aberto e as respostas gravadas com autorização dos respondentes. As respostas foram utilizadas para qualitativamente compreender as diferentes perspectivas, e são apresentadas ao longo de diferentes seções desse estudo, sempre que uma clarificação foi necessária.

As diferentes etapas e determinações dos instrumentos legais e infralegais do MFC em UC tiveram como referência as iniciativas da FLONA Tapajós e da RESEX VpS, e seus resultados pontuam as discussões desse estudo (capítulo II).

3.3 Resultados

Para analisarmos o grau de autonomia das populações tradicionais no manejo florestal comunitário de recursos madeireiros em unidade de conservação da Amazônia, especialmente em RESEX e FLONA, apresentaremos separadamente as leis e seus regulamentos, que regem os direitos desses grupos tradicionais no acesso ao território e de seus recursos naturais; posteriormente, as normas que regulam o atual modelo de MFC em UC; em seguida, apresentaremos a percepção de servidores de diferentes órgãos de decisão sobre possíveis mudanças nas atuais regras vigentes da atividade; e, por fim, nosso enfoque será maior nos instrumentos legais e infralegais que se referem, especificamente, à regulamentação da atividade do manejo florestal realizado pelas populações tradicionais nessas áreas.

3.3.1 Os Direitos Territoriais das Populações Tradicionais e o Acesso aos Recursos Naturais Renováveis em Unidade de Conservação

A tabela 14 apresenta as principais normas jurídicas constitucionais e a legislação infraconstitucional que regulam direitos territoriais de populações tradicionais em UC, e elementos fundamentais que os integram e que devem ser assegurados para a devida efetivação desses direitos.

Tabela 14 – Normas Jurídicas Constitucionais e Legislação Infraconstitucional que Regulam os Direitos Territoriais das Populações Tradicionais em Unidade de Conservação.

Ano	Instrumento Legal	Entidade Publicadora	Finalidade
1988	Constituição Federal do Brasil: destaque para os arts. 215 e 216	Ato do Poder Constituinte Originário	<ul style="list-style-type: none"> • Garantia do pleno exercício dos direitos culturais; e, como patrimônio cultural imaterial, as formas próprias de expressão e os modos de criar, fazer e viver
2000	Lei nº 9.985	Ato do Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Prevê criação de RESEX, RDS, e permite a permanência de populações tradicionais em FLONA
2006	Lei nº 11.284	Ato do Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Compreende a destinação de florestas públicas a populações tradicionais como uma dessas formas de gestão
1989	Convenção nº 169 Sobre Povos Indígenas e Tribais da OIT	Promulgada pelo Brasil mediante o Decreto nº 5.051 de 19.04.2004	<ul style="list-style-type: none"> • Institui como dever do Estado, com a participação dos povos interessados, a ação coordenada e sistemática a fim de proteger os direitos desses grupos e garantir o respeito pela sua integridade
2007	Decreto nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007	Ato do Poder Executivo	<ul style="list-style-type: none"> • Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
1998	Convenção sobre a Diversidade Biológica	Promulgada pelo Brasil mediante o Decreto nº 2.519 de 16.03.1998	<ul style="list-style-type: none"> • Reconhecimento da íntima dependência de recursos biológicos das populações tradicionais com seus estilos de vida, considerados relevantes à conservação da diversidade biológica
2006	Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial	Promulgada pelo Brasil mediante o Decreto nº 5.753 de 12.04.2006	<ul style="list-style-type: none"> • A salvaguarda do patrimônio cultural imaterial e o respeito ao patrimônio cultural imaterial das comunidades, grupos e indivíduos envolvidos
2007	Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais	Promulgada pelo Brasil mediante o Decreto nº 6.177 de 01.08.2007	<ul style="list-style-type: none"> • A proteção e promoção da diversidade das expressões culturais e a conscientização de seu valor nos planos local, nacional e internacional

Fonte: Elaboração Própria (2017).

A partir da Constituição Federal brasileira de 1988, os povos e comunidades tradicionais, como as populações tradicionais residentes de unidade de conservação, adquiriram uma existência coletiva, ao ser lhes garantido o pleno exercício de direitos culturais, bem como o apoio e o incentivo à valorização e difusão das suas manifestações culturais, sendo dever do Estado sua garantia e valorização (art. 215, *caput*). Os bens de

natureza material e imaterial que fazem referência à identidade, ação e memória desses grupos tradicionais, entre os grupos formadores da sociedade brasileira, passam a constituir patrimônio cultural, incluindo suas formas de expressão e seus modos de criar, fazer e viver (art. 216, incisos I e II, CF/88).

Assim, o Brasil reconhece a etno-diversidade e multiculturalidade da população de seu território, isto é, sua condição de país pluriétnico (DUPRAT, 2002). As identidades próprias das populações tradicionais passam a ser reconhecidas, cabendo-lhes, inclusive, proteção jurídica. Segundo Duprat (2007), o texto constitucional não se limita ao reconhecimento de direitos coletivos, mas se refere também a “territórios”, tratando-se de espaços de pertencimento, como *locus* étnico e cultural, que se diferem da configuração da propriedade privada, cuja natureza é individual. A autora destaca que o artigo 216 da Constituição Federal descreve os territórios ocupados pelas populações tradicionais, pois são neles que esses grupos manifestam seus modos próprios de se expressar, criar, fazer e viver.

Em âmbito infraconstitucional, em 2002, através do Decreto Legislativo nº 143 de 20 de junho, o Brasil ratificou a Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgando-a, posteriormente, pelo Decreto nº 5.051/2004. Com esses atos, o Brasil assumiu a responsabilidade de desenvolver, juntamente com tais povos, ações coordenadas e sistemáticas, a fim de proteger os direitos dos povos indígenas e demais populações tradicionais, e de garantir o respeito pela sua integridade.

Entre os direitos específicos garantidos pela Convenção nº 169 da OIT²⁹, convém destacar: os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam, devendo-se adotar medidas para salvaguardar tais direitos, caso as terras não estejam exclusivamente ocupadas pelo grupo tradicional, mas que a elas, eles, tradicionalmente, têm acesso na realização de suas atividades tradicionais e de subsistência (art. 14, item 1); e o direito de participarem da utilização, administração e conservação dos recursos existentes nas suas terras (art. 15, item 1). No caso das populações tradicionais em UC, foi-lhes reconhecido direito de posse sobre a terra, o que será visto mais à frente.

Na aplicação dos direitos acima, a Convenção nº 169 da OIT também atribui como dever ao Estado reconhecer a importância da relação das populações tradicionais com as terras e territórios que utilizam e ocupam de modo tradicional, e, em particular, os aspectos

²⁹ Além disso, ao serem prevista medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente, cabe-lhes o direito de serem consultados, sendo dever do Estado promovê-lo através de meios apropriados e, em particular, pelas instituições representativas do grupo (art. 6º, item 1, alínea a);

coletivos dessa relação (art. 13, item 1). Desse modo, o respeito à forma coletiva que o grupo tradicional acessa os seus territórios é condição para que, de fato, seus direitos territoriais sejam assegurados.

Em âmbito infraconstitucional, o Decreto nº 6.040/2007 instituiu a Política Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), que visa também à organização e potencialização das práticas dos povos e comunidades tradicionais, pautadas em pressupostos sustentáveis.

O referido decreto tem como objetivo o desenvolvimento sustentável desses grupos tradicionais, fundamentado no tripé cultura, identidade e territorialidade, a fim de fortalecer e garantir direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais das populações tradicionais. A PNPCT preocupa-se não apenas com aspectos formais do reconhecimento dos direitos dos grupos, mas a aspectos referentes à sua aplicação prática, como a implantação de infraestruturas adequadas às suas realidades socioculturais (art. 3º, inciso III), a garantia de sua participação nas instâncias de controle social (art. 3º, inciso X) e de recortes diferenciados direcionados, especificamente, para esses grupos em programas e ações de inclusão social (art. 3º, inciso XI).

Especificidades do modo de vida tradicional também são objetivos da PNPCT, a fim de que sejam protegidos e promovidos os direitos que as populações tradicionais têm sobre seus conhecimentos, práticas e usos (art. 3º, inciso XV). O modo que esses grupos se organizam, e que têm as suas formas de representações, também é garantido ao buscarem sua formalização institucional (art. 3º, inciso XVI). Além disso, a inclusão produtiva através da promoção de tecnologias sustentáveis é apoiada e garantida, tendo como seus fundamentos o respeito ao sistema de organização social das populações tradicionais e a valorização de recursos naturais locais e de suas práticas, saberes e tecnologias (art. 3º, inciso XVII).

Além da Convenção nº 169 da OIT, outros importantes diplomas internacionais foram ratificados pelo Brasil, que fortalecem os direitos territoriais das populações tradicionais, bem como discorrem de aspectos que neles estão inseridos, como o uso de recursos naturais e as diferentes formas de manifestações culturais. Entre esses diplomas, convém destacar os seguintes: Convenção sobre a Diversidade Biológica; Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais; e Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial.

A Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), firmada durante a Eco 92, e promulgada pelo Brasil através do Decreto nº 2.519 de 16 de março de 1998, reconhece: a íntima e tradicional dependência de recursos biológicos das populações indígenas e

tradicionais com seus estilos de vida; e a necessidade de repartição equitativa dos benefícios oriundos do conhecimento tradicional, de inovações e de práticas relevantes à conservação da diversidade biológica, bem como à utilização sustentável de seus componentes.

A Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, promulgada pelo Brasil através do Decreto nº 6.177 de 01 de agosto de 2007, apresenta importantes definições relacionadas à cultura, como a diversidade cultural. Destaca-se o reconhecimento atribuído à importância dos conhecimentos tradicionais na contribuição para um desenvolvimento sustentável, e a necessidade de garantir que eles sejam adequadamente protegidos e promovidos.

Por fim, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial foi promulgada pelo Brasil através do Decreto nº 5.753 de 12 de abril de 2006, tendo como finalidades: a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial; o respeito ao patrimônio cultural imaterial das comunidades, grupos e indivíduos envolvidos; a conscientização no plano local, nacional e internacional da importância do patrimônio cultural imaterial e de seu reconhecimento recíproco; e a cooperação e a assistência internacionais.

Além de a terra constituir o espaço de vida e liberdade de um grupo humano (SOUZA FILHO, 2006), a regularização dos territórios apossados pelas populações tradicionais é, segundo Treccani (2014), um direito fundamental desses grupos. No Brasil, o reconhecimento desse apossamento ocorre de diferentes formas. No caso das populações tradicionais, o reconhecimento de seus territórios pode ser através de Projetos de Assentamento e também da criação de unidades de conservação³⁰ de categorias específicas.

A criação de unidades de conservação³¹, destinadas às populações tradicionais, constitui também uma das formas de gestão das florestas públicas para a produção sustentável, nos termos da Lei nº 11.284/2006, mediante a implantação de Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), e a destinação às comunidades tradicionais locais que se encontram em Florestas Nacionais (FLONA), bem como por meio da concessão de uso para a execução de projetos de assentamento florestal e

³⁰ Segundo definição da Lei nº 9.985/2000: “Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (art. 2º, inciso I).

³¹ Silva (1994, p. 56) define como bens ambientais de interesse público as unidades de conservação ao nelas estarem inseridos “[...] bens pertencentes a entidades públicas como bens dos sujeitos privados subordinados a uma particular disciplina para a consecução de um fim público. Ficam eles subordinados a um peculiar regime jurídico relativamente a seu gozo e disponibilidade e também a um particular regime de polícia, de intervenção e tutela pública”.

de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas e similares (arts. 4º e 6º), em observância ao art. 189 da Constituição Federal e das diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária.

A RESEX, RDS e FLONA se localizam nas primeiras categorias acima. Como residentes de uma área protegida, às populações tradicionais é atribuído o dever e o direito de realizarem práticas sustentáveis congruentes com a conservação da biodiversidade, isto é, elas estão submetidas a participarem da preservação, recuperação, defesa e manutenção das reservas, sujeitando-se às normas que regulam o uso dos recursos naturais (SANTILLI, 2005).

As áreas de uso das populações tradicionais, voltadas à agricultura, pecuária, extrativismo animal e vegetal, regularizadas pelo Estado, são denominadas de propriedade comum (BENATTI, 2011). De tal modo, a criação de unidades de conservação para as populações tradicionais – RESEX e RDS, e a que permite a presença delas, no caso da FLONA, constitui a regularização da propriedade comum desses grupos, sendo reconhecidos a elas direitos que envolvem o uso da terra e de seus recursos, e de tomadas de decisão sobre a gestão das áreas que compõem a UC. Como nosso estudo se refere a MFC realizado, especificamente, em RESEX e FLONA, nos deteremos a essas duas categorias.

A RESEX é uma categoria de unidade de conservação de uso sustentável que visa compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Essas unidades são criadas para proteger os meios de vida e a cultura das populações tradicionais, e garantir o uso sustentável dos recursos naturais (art. 18, caput). As populações destinatárias são as extrativistas, em que o extrativismo é a base de sua subsistência, e complementarmente a agricultura de subsistência e a criação de animais de pequeno porte.

A FLONA é identificada a partir de sua cobertura florestal, com predomínio de espécies nativas. Sua finalidade se volta para o manejo sustentável de seus recursos naturais, a partir do uso múltiplo, bem como para as pesquisas científicas que enfatizam métodos de exploração sustentável de florestas nativas (art. 17, caput). Na FLONA, a presença de populações tradicionais é admitida no caso em que estiverem habitando a unidade antes da sua criação.

No caso da RESEX, a Lei do SNUC e seu decreto regulamentador, expressamente, determinam que a posse e o uso das áreas que integram a UC sejam regulados, formalmente, através da celebração de contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) (art. 13, do Decreto nº 4.340/2002) entre o Estado e as populações tradicionais beneficiárias, que deve observar o Decreto-Lei nº 271 de 1967, o que também é determinado pela Lei nº 11.284/06 (art. 6º, §3º). Enquanto não é outorgada a concessão do direito real de uso, a comprovação da relação e dos direitos da população tradicional com a RESEX são assegurados através de

Termo de Compromisso e do cadastro de população tradicional beneficiária da UC (art. 18, parágrafo único, IN ICMBio nº 03 de 2007).

Quanto às comunidades tradicionais que se encontram em FLONA, não há uma previsão expressa pela Lei nº 9.985/2000 sobre o instrumento a ser celebrado entre elas e o Estado para garantir-lhes as áreas sob sua posse. Todavia, o Decreto nº 6.063/2007, que regulamenta a Lei nº 11.284/2006, instituiu a formalização de um instrumento que chamou de “termo de uso”, que tem como requisitos a identificação das comunidades usuárias, a realização de um estudo técnico que as caracterizem como comunidades locais, e a previsão do uso dos produtos florestais, e da permanência dos comunitários em zonas de amortecimento. Nesse termo, deve ser indicado um prazo de vigência com as comunidades locais residentes.

Embora haja essa previsão legal em caso de FLONA, é aplicável às comunidades tradicionais nessa modalidade o Decreto-Lei nº 271/1967 ao prever, genericamente, a instituição de concessão do direito real de uso de terreno público para fins de preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência. Na FLONA Tapajós, por exemplo, tem sido seguida essa orientação, sendo celebrado o CCDRU como instrumento que assegura a posse e usufruto dos recursos naturais às populações tradicionais residentes.

Ainda em relação ao CCDRU, é importante discorrer sobre o alcance dos dispositivos apresentados pela Lei nº 13.001/2014. A referida lei dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, como também altera disposições da Lei nº 8.629/1993 referentes, em especial, ao tipo de documento de comprovação da posse ou do domínio da terra. Ao ser destinada aos beneficiários do programa de reforma agrária³², a Lei nº 13.001/2014, é aplicável também, no que couber, às populações tradicionais de RESEX e FLONA. Através da Portaria Interministerial nº 3 de 03 de outubro de 2008, as populações tradicionais de RESEX, RDS e FLONA foram reconhecidas como potenciais beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, o que faz estender a elas, em consonância com os demais instrumentos legais que regem as UCs, a aplicação da Lei nº 13.001/2014.

Com alterações à Lei nº 8.629/1993, a Lei nº 13.001/2014, em seu artigo 10, dispõe que a distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária deve ser feita através de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso (CDRU). No caso de RESEX, o Decreto nº 4.340/2002 deixa explícito que o documento na UC é o CCDRU, determinação

³²Sobre o conceito de reforma agrária, Rocha et. al. (2015, p. 374) assim entendem: “[...] o conceito de reforma agrária não pode estar atrelado ao mero processo de redistribuição de terras, é necessário ampliar os elementos deste conceito, para que o mesmo possa expressar aquilo que exatamente significa”.

que também tem sido seguida para casos de populações tradicionais em FLONA. Dessa forma, com base na Lei nº 13.001/2014, a CDRU deve ser inegociável pelo prazo de 10 anos. Assim, caso o contrato estabelecido com a população tradicional tenha tempo determinado, durante os 10 primeiros anos, a concessão deve ser inegociável.

O contrato de concessão do direito real de uso trata-se de um contrato solene, através do qual se transfere, a título de direito real, o usufruto temporário, por prazo fixado ou indeterminado, de terreno público ou particular, para fins específicos, entre os quais está a preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência (art. 7º do Decreto-Lei nº 271/1967).

O estabelecimento do CCDRU entre as populações tradicionais e a União garante que a UC está sob o domínio público, mas que se está transferindo o seu usufruto às populações tradicionais. Com base nas normas do Direito Administrativo, a permanência dos direitos do grupo tradicional está condicionada pela garantia do interesse público sobre o meio ambiente. Isto é, havendo inobservância do uso que foi estabelecido no contrato, este é rescindido, e a terra se reveste à União (CARVALHO FILHO, 2009).

No entanto, há divergências nesse entendimento e no que vem sendo fixado nos CCDRU realizados entre União e comunidades tradicionais. Isso é decorrente das características distintas e das normas jurídicas que regulam um CCDRU voltado para populações tradicionais, que deve ser chamado de Contrato de Concessão de Direito real de Uso Coletivo (CCDRUC), pois a Constituição Federal de 1988 assegurou a proteção do bem ambiental cultural, do qual tais grupos sociais integram, através dos artigos 215 e 216, tornando-os como patrimônio cultural. Desse modo, os territórios das comunidades extrativistas tradicionais sempre teriam com prazo indeterminado, pois constituem, segundo Lopes (2009, p. 115) “[...] bens públicos de natureza *sui generis*, porquanto, mesmo que o direito de propriedade seja da União, a posse será sempre das comunidades, por trata-se de bem ambiental cultural. Nesse caso, trata-se de bem inalienável e indisponível”.

Apesar desse entendimento, tempo determinado de vigência vem sendo estabelecido no CCDRU celebrado entre a União e populações tradicionais de RESEX e FLONA, cuja prorrogação é condicionada conforme o que foi discutido anteriormente. Na FLONA Tapajós, por exemplo, esse tempo de vigência é de vinte e seis anos, em que se determina que deve ser automaticamente prorrogado por iguais e sucessivos períodos, salvo se houver manifestação de alguma das partes, e em caso de rescisão de seus termos pelo grupo tradicional.

Além do extrativismo realizado pelas populações tradicionais, a exploração comercial de determinados recursos naturais também é permitida. Em RESEX e FLONA, segundo o

artigo 33 da Lei nº 9.985/2000, dependendo-se de prévia autorização, a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem da UC pode ser realizada.

Entre os produtos, subprodutos ou serviços inerentes à unidade de conservação incluem-se os recursos florestais madeireiros (inciso II, art. 25 do Decreto nº 4.340/2002), que se encontram também em RESEX e FLONA. A exploração dos recursos florestais madeireiros precisa estar prevista no plano de manejo da unidade de conservação, conforme determinação dada pelo artigo 26 do Decreto nº 4.340/2002, que também estabeleceu como requisito a oitiva do Conselho Deliberativo, no caso de RESEX, e o Consultivo, no caso de FLONA.

A gestão de RESEX federal se dá por um Conselho Deliberativo, sob a presidência do ICMBio, como órgão responsável por sua administração. O Conselho deve ser constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes nas áreas. Na FLONA, por sua vez, a gestão é realizada por um Conselho Consultivo, admitindo a participação daqueles grupos tradicionais.

No Conselho Deliberativo, em particular, a IN ICMBio nº 09/2014 prevê que sejam estimulados o protagonismo e o fortalecimento das organizações comunitárias. A maioria de representantes das populações tradicionais deve ser garantida na sua composição, isto é, com mais de 50% de representantes comunitários. No Conselho Consultivo, por sua vez, sua representação deve ser paritária, no sentido de buscar aproximar a quantidade de representantes entre os setores públicos e sociais.

No que diz respeito à gestão dos recursos naturais, o Conselho, tanto da RESEX como da FLONA, devem atuar para conservá-los em observância às finalidades de cada UC. Através desse fórum de discussão, ações e políticas são demandadas e propostas para que, além da conservação, busque-se um desenvolvimento socioambiental na UC e em seu território de influência.

3.3.2 A Legislação e os Regulamentos do Manejo Florestal Comunitário de Recursos Madeireiros em Unidade de Conservação da Amazônia

O Manejo Florestal Comunitário (MFC) de recursos madeireiros, em RESEX e FLONA, é regulado por regras referentes às condições de acesso e uso do território das unidades de conservação, onde residem as populações tradicionais, e às referentes à exploração de recursos florestais madeireiros para fins comerciais. Desse modo, destacamos

na tabela 2 os principais instrumentos legais e infralegais, que são constituídos por essas regras, no caso de RESEX e FLONA da Amazônia:

Tabela 15–Normas Jurídicas Constitucionais e Infraconstitucionais que Interferem Direta ou Indiretamente o MFC em UC da Amazônia

Ano	Instrumento Legal/Regulamento	Entidade Publicadora	Finalidade
1988	Constituição da República Federativa do Brasil: com destaque para o art. 225	Ato do Poder Constituinte Originário	<ul style="list-style-type: none"> • Determina o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e um dever de todos a sua preservação; fixa obrigações ao Estado para essa preservação
2000	Lei nº 9.985	Ato do Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Reconhece as populações tradicionais como detentoras de direitos sobre seu território e recursos naturais; permite a exploração florestal madeireira em UC
2006	Lei nº 11.284	Ato do Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Define o manejo florestal sustentável; descentralização da gestão florestal
2012	Lei nº 12.651	Ato do Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Novo Código Florestal; dispõe sobre o licenciamento para a exploração florestal madeireira
1981	Lei nº 6.938	Ato do Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe princípios a serem atendidos no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente
2002	Decreto nº 4.340	Ato do Poder Executivo	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamenta a Lei nº 9.985/2000
2006	Decreto nº 5.975	Ato do Poder Executivo	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamenta a Lei nº 12.651/2012
2007	Decreto nº 6.063	Ato do Poder Executivo	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamenta a Lei nº 11.284/2006
2009	Decreto nº 6.874	Ato do Poder Executivo	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar
2009	Resolução Conama 406	Ato Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece os parâmetros técnicos a serem adotados na elaboração, apresentação, avaliação técnica e execução do PMFS para o Bioma Amazônia
2006	IN MMA nº 4	Ato Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Fixa a obrigatoriedade de se obter uma autorização que antecede a análise técnica do PMFS
2006	IN MMA nº 5	Ato Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe sobre procedimentos técnicos para elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica de PMFS para o Bioma Amazônia
2011	IN ICMBio nº 16	Ato Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Regula as diretrizes e os procedimentos administrativos para a aprovação do PMFS comunitário de recursos madeireiros em RESEX, RDS e FLONA
2007	Norma de Execução IBAMA nº 1	Ato Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Institui as Diretrizes Técnicas para Elaboração dos PMFS e POA

Fonte: Elaboração Própria (2017).

Para se analisar os regulamentos que regem o MFC, é necessário entender, primeiramente, os princípios e normas jurídicas que aqueles devem estar fundamentados.

A ideia principal do artigo 225 da Constituição é assegurar uma existência digna, mediante uma vida com qualidade, em que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é reconhecido como um pressuposto para a concretização dessa qualidade de vida³³ (SILVA, 2003), constituindo um direito fundamental da pessoa humana. Assim, ao serem previstas atividades que visam fins econômicos, a busca por um desenvolvimento econômico não pode inviabilizar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, nem esse impedir aquele (FIORILLO, 2012).

O princípio do desenvolvimento sustentável encontra-se implícito no artigo 225, cuja formalização expressa é decorrente do princípio 4, insculpido na Declaração do Rio/1992, ao dispor: “para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele”.

Ao se buscar um desenvolvimento sustentável, visa-se que as bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades sejam mantidas, e que, de mesmo modo, uma relação satisfatória entre os homens e deles com o seu ambiente seja garantida, de modo que, nas atividades a serem desenvolvidas, devem-se lançar mão “[...] dos instrumentos existentes adequados para a menos degradação possível” (FIORILLO, 2012, p. 95).

No que diz respeito às florestas, ao prever que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o texto constitucional inclui a flora como um de seus elementos, e, estabelece a obrigação ao Estado e à toda coletividade, sua proteção, vedando, nos termos da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica (art. 225, § 1º, VII da CF/88). Embora não possuam o mesmo significado no texto constitucional, o tratamento dado à flora aplica-se às florestas, ao considerarmos que flora é coletivo que diz respeito ao conjunto de espécies vegetais do país, que inclui as florestas, cerrados, capoeiras, matas ciliares, restingas, etc (MILARÉ, 2009).

Como bens ambientais, as florestas são bens de natureza difusa, considerando que o povo é o seu titular (FIORILLO, 2012). Desse modo, a realização individual do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, através da exploração das florestas está intimamente ligada à sua realização social (DERANI, 2008). No caso da Floresta Amazônica, a Constituição Federal a elevou ao status de patrimônio nacional, nos termos do §4º do artigo 225, não para que se tornem estaticamente preservadas, mas para que

³³Segundo Silva (2003, p. 54), o objeto da tutela jurídica que o direito visa proteger através do artigo 225 constitui: “a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um imediato, que é a qualidade do meio ambiente, e outro mediato, que é a saúde, o bem estar e a segurança da população, que se vêm sintetizado na expressão qualidade de vida”.

seu uso econômico, no que se inclui o uso dos recursos florestais, seja admitido conforme leis específicas, no âmbito de condições que garantam a preservação ambiental (SILVA, 2003).

Desse modo, o objetivo principal a ser almejado através da proteção ambiental, incluindo o tratamento dado às florestas, constitui que os serviços ecológicos dos recursos naturais sejam mantidos (art. 225, § 1º, VII da CF/88), em detrimento de se buscar, através da proteção da vegetação nativa, “uma reserva de madeira ou de biodiversidade” (BENATTI, 2002b, p. 264).

Em vista dos objetivos de proteção ambiental das florestas, o Estado brasileiro condiciona a licença para sua exploração através da aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), conforme determina o artigo 31, *caput*, da Lei nº 12.651/2012. O PMFS tem como pressuposto jurídico o princípio da precaução, também podendo ser chamado aqui de prevenção, previsto no artigo 2º, incisos I, IV, e IX da Lei nº 6.938/1981³⁴. Trata-se de um princípio cautelar que visa “[...] assegurar a concretização do desenvolvimento sustentável, pois o poder público procura implantar instrumentos jurídicos eficazes que preventivamente possam evitar ou amenizar impactos no meio ambiente” (BENATTI, 2002b, p. 264).

Desse modo, para concretizar o desenvolvimento sustentável através da exploração florestal madeireira, mantendo-se seus serviços ecológicos, determina-se a realização de manejo florestal sustentável, a fim de que as florestas sejam administradas para que sejam obtidos benefícios econômicos, sociais e ambientais, nos termos do que dispõe o artigo 1º, inciso VI da Lei nº 11.284/2006.

Para a realização do manejo florestal sustentável, a Lei nº 12.651/2012, no §1º, expressamente determina que fundamentos técnicos e científicos devem ser atendidos com a execução do PMFS, quais sejam: I – caracterização dos meios físico e biológico; II – determinação do estoque existente; III – intensidade de exploração compatível com a capacidade de suporte ambiental da floresta; IV – ciclo de corte compatível com o tempo de restabelecimento do volume de produto extraído da floresta; V – promoção da regeneração natural da floresta; VI – adoção de sistema silvicultural adequado; VII – adoção de sistema de

³⁴Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; [...] IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; [...] IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação.

exploração adequado; VIII – monitoramento do desenvolvimento da floresta remanescente; IX – adoção de medidas mitigadoras dos impactos ambientais e sociais.

Ao atender esses fundamentos, o PMFS deve contemplar técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo, que estejam adequados aos diversificados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.

Os PMFS's devem ter disposições que diferenciam um plano em escala empresarial, em pequena escala, e comunitário (art. 31, §5º, Lei nº 12.651/2012). Embora não haja uma definição expressa pela Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal) do que sejam essas diferenciações, expressamente se estabelece que os planos devem ser diferentes, especificando que essa diferença decorre de dois aspectos: da sua escala; e características próprias de seu proponente, no caso a condição de comunitário. Dessa forma, o que, necessariamente, deve ser comum entre essas três categorias constitui a contemplação de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo, o atendimento aos fundamentos técnicos e científicos do artigo 31, §1º, bem como as demais determinações referentes ao relatório anual de atividades, e as vistorias técnicas para a fiscalização das operações e atividades.

Contudo, desde a promulgação da Lei nº 12.651/2012, ainda não foi criado um decreto que a regule e, atualmente, não há diferenciações práticas entre as três categorias de PMFS, previstas em âmbito federal.

Para um manejo florestal realizado em pequena propriedade ou posse rural familiar, os procedimentos que envolvem a elaboração, análise e aprovação do PMFS devem ser simplificadas (art. 31, §6º, Lei nº 12.651/2012). Desse modo, há uma atenção diferenciada aos agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, cujas suas áreas são exploradas pelo seu trabalho pessoal, no que se incluem os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atendam o artigo 3º da Lei nº 11.326/2006.

O Código Florestal estende, ainda, o tratamento que dá à pequena propriedade, ou posse rural familiar, às propriedades e posses rurais com até quatro módulos fiscais, onde sejam desenvolvidas atividades agrossilvipastoris, e também às terras indígenas demarcadas, e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam o uso coletivo de seu território (art. 3º, parágrafo único, Lei nº 12.651/2012). Dessa forma, para esses grupos, nas condições estabelecidas, também deve estar voltada a simplificação dos procedimentos que envolvem o PMFS, dispostos no artigo 31, §6º, Lei nº 12.651/2012, ressalvadas diferenciações quanto às populações tradicionais em unidades de conservação, nas quais deve ser assegurado o caráter comunitário do manejo florestal.

Alguns casos de exploração florestal foram isentos de PMFS (art. 32, Lei nº 12.651/2012), entre os quais está a que é realizada sem fins comerciais pelas populações tradicionais (art. 32, inciso III) em UC. Desse modo, as comunidades de RESEX e FLONA poderão fazer o extrativismo da madeira voltado para sua subsistência, sem precisar de aprovação de PMFS. Nesse caso, apenas devem ser declarados previamente ao ICMBio a motivação e o volume explorado, que está limitado a uma exploração anual de 20 m³ (art. 23, Lei nº 12.651/2012).

O manejo florestal realizado por comunidades tradicionais é definido pelo Decreto nº 6.874, de 5 de junho de 2009, que estabelece o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PMCF)³⁵, segundo o qual essa modalidade de manejo se refere a PMFS que são executados por esses grupos, a fim de que obtenham benefícios econômicos, sociais e ambientais, em que se respeite os mecanismos de sustentação do ecossistema.

Em termos gerais, o PMCF visa organizar de modo transparente as ações previstas pelos órgãos federais no apoio ao manejo florestal comunitário e familiar. Trata-se de uma política que envolve a busca por inclusão social desses grupos e a conservação ambiental, através da obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais provenientes da atividade madeireira.

Em RESEX e nas áreas comunitárias de FLONA, por se tratar de um modelo de uso coletivo, apenas é realizado o manejo florestal comunitário (MFC). Essa modalidade de manejo sustentável, incluindo o familiar, é incluída pelo Código Florestal como uma atividade de baixo impacto (artigo 3º, inciso X, alínea “j”).

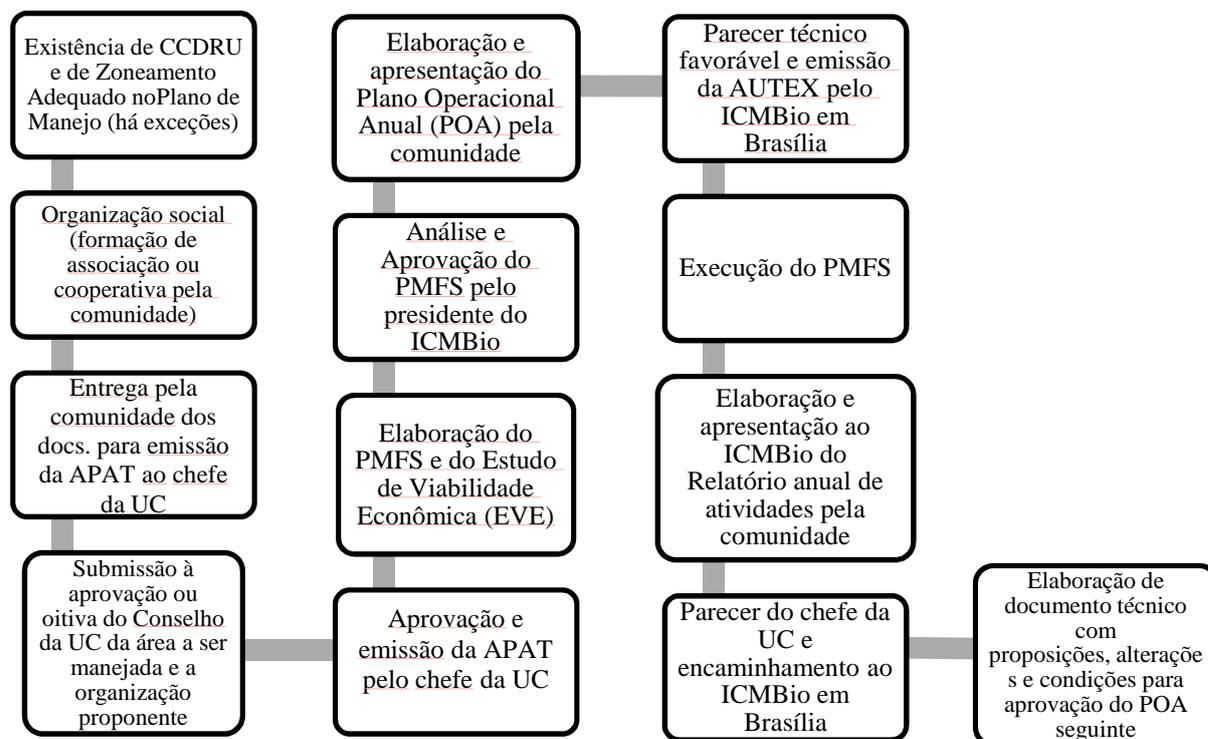
a) As Etapas do Licenciamento do MFC em UC

Com a promulgação da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006) e, posteriormente, a Lei Complementar 140/2011, a União teve sua competência reformulada no que diz respeito à gestão dos recursos florestais. O licenciamento do manejo florestal para produção madeireira e não-madeireira foi descentralizado aos Estados e Municípios. No caso do MFC em UCs federais, mesmo com a criação do ICMBio, através da promulgação da Lei nº 11.516/2007, seu licenciamento permaneceu sob a competência do IBAMA até a criação da Instrução Normativa ICMBio nº 16 de 2011.

³⁵ O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) tem realizado oficinas no Brasil a fim de diagnosticar os regulamentos e práticas que regem os procedimentos de uso dos recursos florestais, madeireiros e não-madeireiros, para subsidiar uma futura regulamentação federal de simplificação de manejo florestal comunitário e familiar (SFB, 2016).

Atualmente, o licenciamento do MFC em UC federal segue os procedimentos administrativos conforme estabelecidos na IN ICMBio nº 16/2011 (Fluxograma 1):

Fluxograma 1–Fluxograma de Procedimentos Administrativos de Análise e Aprovação, Monitoramento e Avaliação da Execução de PMFS em MFC de UC elaborado com base na IN ICMBio nº 16/2011.



Fonte: Adaptado de Azevedo-Ramos; Pacheco (2016).

A IN ICMBio nº 16/2011 aponta como requisitos para a realização do MFC a existência de zoneamento adequado à atividade florestal no plano de manejo da UC, bem como ter sido celebrado o CCDRU. O artigo 7º da IN prevê, contudo, exceção a essas exigências quando as atividades tradicionais de extrativismo de produtos florestais já contribuíssem, desde antes da criação da UC, para a garantia da subsistência da população tradicional beneficiária. Com a celebração do CCDRU e a elaboração de Plano de Manejo com a existência do zoneamento voltada para a atividade florestal, o MFC deverá ser avaliado a fim de estarem compatíveis com tais documentos (art. 7º, parágrafo único).

Nos casos que não atendam a exceção acima, após o cumprimento da elaboração de Plano de Manejo e a celebração do CCDRU, a próxima etapa para a realização do MFC é, em geral, a organização da comunidade, definindo seus objetivos através da atividade, incluindo o recurso que manejará, bem como a área onde será realizada o manejo florestal (AMARAL et al., 2007). A IN ICMBio nº 16/2011 fixa que a comunidade deverá, então, estar organizada formalmente, por meio de uma associação ou cooperativa.

A partir de então, a organização comunitária proponente deverá apresentar ao chefe da UC alguns documentos para a obtenção da Autorização Prévia à Análise do PMFS (APAT) cabendo ao chefe analisar sua regularidade e a existência de cobertura florestal, mediante imagens de satélite. Ao constatar a regularidade, o chefe da UC deverá submeter à aprovação do Conselho Deliberativo, em caso de RESEX, a definição da área a ser manejada e da organização comunitária proponente do PMFS, ou deverá ouvir o Conselho Consultivo, no caso de FLONA. Com a aprovação ou oitiva pelo Conselho da UC, o seu chefe deve emitir a APAT, que tem o prazo máximo de vinte e quatro meses para que a organização comunitária apresente o PMFS.

A submissão para aprovação ou oitiva do Conselho é decorrente do fato do conselho ser a instância de gestão participativa da UC. Após essa oitiva, e emissão da APAT, a entidade comunitária poderá elaborar o PMFS e o Estudo de Viabilidade Econômica (EVE). O proponente do PMFS e seu, posterior, detentor deve ser entidade legalmente constituída pela população tradicional beneficiária da UC, que será seu responsável pela gestão administrativa e financeira da atividade florestal, o que envolve seu planejamento e a execução das atividades relacionadas à implantação do PMFS³⁶.

Em geral, as organizações comunitárias contam com parcerias de organizações de apoio, como ONG's, para a elaboração do PMFS e do Estudo de Viabilidade Econômica (EVE). Nesse último, comunidades da RESEX Verde Para Sempre, por exemplo, precisaram contar com o apoio tanto de ONG como de órgãos governamentais, no caso o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), para realizar o EVE.

Após a apresentação do PMFS à unidade local do ICMBio pela organização comunitária proponente, vistoria de campo e apreciação da adequação da atividade no âmbito do contexto sócio-ambiental da UC deverão ser realizadas, e, após isso, o chefe da UC deve emitir seu parecer. Assim, ele deverá encaminhar à Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial, junto à Coordenação Geral de Populações Tradicionais (CGPT) do ICMBio em Brasília, que realizará Análise Técnica do PMFS, podendo, caso julgue necessário, ainda solicitar informações adicionais à organização comunitária proponente, e, com base em fundamentação técnica, emitir a aprovação com condicionantes. Após essa etapa, o processo administrativo deve ser encaminhado para aprovação do PMFS pelo Presidente do ICMBio.

³⁶Incluem-se a elaboração de inventários, a extração da madeira, o controle de romaneio, a comercialização do produto e as obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias que decorrerem das atividades. Para a elaboração do PMFS, bem como de sua execução, a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) deve ser apresentada.

Com a aprovação do PMFS, a organização comunitária detentora deverá elaborar o Plano Operacional Anual (POA)³⁷, realizando o planejamento da exploração da Unidade de Produção Anual (UPA), apresentando o volume máximo proposto para exploração nesse período. A elaboração do POA deve contar com a de inventário florestal 100%, apresentando a linha de espécies destinadas para corte, e a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do engenheiro florestal responsável pela execução do POA.

Após a elaboração do POA pela entidade comunitária detentora, este deve ser apresentado para análise do ICMBio em Brasília, que poderá proceder à sua aprovação e emissão da Autorização para exploração (AUTEX), ou solicitar informações adicionais ao detentor, aprovando o POA com condicionantes. A AUTEX deverá indicar, entre outras informações, a relação das espécies com respectivo volume e quantidade de árvores a serem extraídas. O ICMBio deve providenciar a inserção dos créditos gerados pela AUTEX no Sistema Oficial de Controle e Transporte de produto de origem florestal.

Caso sejam constatadas irregularidades no MFC, ou o descumprimento de condicionantes fixadas na AUTEX ou na aprovação do POA, a autorização poderá ser revogada pelo ICMBio. A entidade comunitária detentora do PMFS tem até 60 dias, após o término das atividades do POA, para apresentar o Relatório de Atividades ao chefe da UC, que deverá analisá-lo e emitir parecer, encaminhando-o, posteriormente, à CGPT. A partir do conteúdo do Relatório, a referida coordenação deverá elaborar um documento técnico contendo, se entender necessário, proposições, alterações e condições à aprovação do POA seguinte.

Além disso, disposições relacionadas à forma de destinação de lucros advindos da atividade madeireira também são previstas na IN ICMBio nº 16 de 2011. Segundo o referido instrumento, o Conselho Deliberativo, em caso de MFC em RESEX e RDS, definirá o percentual e o modo de destinação dos lucros ou rendimentos que deverão ser aplicados em atividades ou projetos que beneficiem a população tradicional que reside na UC. No caso de FLONA, essa atribuição de destinação cabe ao ICMBio, ouvido o seu Conselho Consultivo.

Nas RESEX e FLONA da região amazônica, os parâmetros e os procedimentos técnicos a serem adotados na elaboração, apresentação, avaliação técnica e execução do PMFS pelas comunidades tradicionais devem observância, respectivamente, à Resolução Conama nº 406/2009 e à IN MMA nº 5/2006. De um modo em geral, os referidos

³⁷ Se forem realizados, o POA deve prever serviços terceirizados como construção de infraestrutura; transporte do produto manejado; desdobro; vigilância; serviço de alimentação; elaboração de plano de negócios; entre outros.

instrumentos infralegais fixam os métodos e técnicas a serem adotadas no PMFS, a fim de garantir a sustentabilidade da produção florestal.

Com base nos referidos instrumentos infralegais, o PMFS é classificado de dois modos, cujo critério diferenciador é o método utilizado para a extração da madeira (art. 3º, I e II): o PMFS que não prevê a utilização de máquinas para o arraste de toras (PMFS de Baixa Intensidade); e o que prevê a sua utilização para o arraste (PMFS Pleno).

O PMFS Pleno deve ter como ciclo de corte inicial no mínimo 25 anos e no máximo 35 anos, com intensidade máxima de corte de 30 m³/ha, no caso de escolher um ciclo de corte inicial de 35 anos. O PMFS de Baixa Intensidade deve ter no mínimo 10 anos de ciclo de corte, com intensidade máxima de corte de 10 m³/ha. As áreas de várzea também foram previstas na Resolução, sobre as quais poderá ser autorizada a intensidade de corte acima de 10 m³/ha, restrita a três árvores por hectare.

Além dos critérios apresentados acima, a intensidade de corte proposta em caso de PMFS Pleno é analisada, levando em consideração os meios e a capacidade técnica de execução apresentadas no PMFS, necessárias para que os impactos ambientais sejam reduzidos (art. 5º, § 2º, IN MMA nº 5/2006).

Os instrumentos infralegais abrem previsão para possíveis alterações nos parâmetros técnicos definidos em seu conteúdo, o que dependerá da apresentação de estudos que, através de justificativas elaboradas pelo responsável técnico, deve atender aos requisitos estabelecidos no §1º do artigo 31 do Código Florestal, que se refere aos fundamentos técnicos e científicos que todo PMFS deve atender. Além disso, as especificidades locais, onde o PMFS será executado, devem ser consideradas na apresentação dos estudos técnicos que pretendam alterar os parâmetros definidos na Resolução.

Para elaborar e executar o PMFS, a organização comunitária, detentora do documento, deverá contar com profissional legalmente habilitado (art. 17, Resolução Conama 406/2009), no caso um engenheiro florestal, que deve apresentar Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

A emissão da Autorização para Exploração (AUTEX) é condicionada à aprovação do Plano Operacional Anual. A IN MMA nº 5/2006 também prevê que, a partir do segundo POA, o órgão ambiental pode optar pelo POA declaratório, cuja emissão da AUTEX não fica condicionada à aprovação do POA, por até dois POAs consecutivos. Nesse caso, se pendências no POA forem identificadas, o detentor do PMFS tem um prazo de até 30 dias para sua correção, findo o prazo o órgão poderá suspender a AUTEX.

As exigências e procedimentos apresentados na Resolução Conama 406/2009 e na IN MMA nº 5/2006 evidenciam os fundamentos técnico-científicos que embasam a realização da atividade florestal madeireira, que ainda se aplica, indistintamente, a comunidades tradicionais, a manejos de escala empresarial e de pequena escala.

A complexidade refletida nos procedimentos acima, embora tenham como premissa básica garantir a sustentabilidade da floresta, são implementadas por produtores de RESEX e FLONA que, em sua maioria, contam com ensino fundamental incompleto. Embora representados por suas associações, o entendimento dos procedimentos é fator relevante para uma satisfatória participação desses produtores nas tomadas de decisão em suas comunidades e na operação do MFC.

b) Percepção de Servidores de Órgãos de Decisão do Governo sobre Aspectos Legais do MFC de Recursos Madeireiros

As entrevistas foram realizadas com sete tomadores de decisão de quatro dos principais órgãos ambientais de decisão do governo, quais sejam o ICMBio, Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Ministério do Meio Ambiente (MMA), e IBAMA (cada órgão com duas pessoas, exceto IBAMA, com um entrevistado). As questões focaram em sua percepção sobre as possibilidades de simplificação dos procedimentos administrativos e técnicos, atualmente vigentes, tendo como referência as determinações do Código Florestal, constantes no artigo 31, §§ 5º e 6º.

Os principais aspectos sobre a simplificação destacados nas respostas são apresentados de forma agregada por instituição na (tabela 16).

Tabela 16–Percepção de tomadores de decisão de órgãos ambientais sobre a simplificação de procedimentos do manejo florestal comunitário.

Instituição	Descrição
ICMBio	<ul style="list-style-type: none"> • Permanência da regulação dos PMFS pela IN MMA nº 5/2006; • Permanência da etapa da APAT • Há abertura no órgão para receber PMFS e POA com diferentes propostas de planejamento, desde que sejam observados os critérios da IN MMA nº 5 e Resolução CONAMA 406; • Necessidade de ter disponíveis ferramentas de construção mais participativa do PMFS, para atender a aspectos internos das comunidades e suas formas de organização. • Há o reconhecimento da necessidade de melhoramento do processo e rito do MFC; • Necessidade de se continuar trabalhando de modo mais transparente, com maior proximidade junto às comunidades; • Proporcionar oportunidades às comunidades a fim de fortalecê-las diante de suas dificuldades no manejo; • Necessidade de um arranjo melhor no que diz respeito à estrutura e acesso a crédito.
SFB	<ul style="list-style-type: none"> • Considerar a realidade do comunitário nas diferentes etapas do processo do manejo florestal; • Centralizar em um único órgão público a unificação das informações, documentação, licenciamento, e todas as demais autorizações necessárias; • Fazer adequações na exigência do Estudo de Viabilidade Econômica; • Não se deve exigir CCDRU. • O órgão deve utilizar, sempre que possível, informações ou fontes já existentes. Ex: não exigir inventário amostral de área, se os dados do inventário florestal nacional puder ser utilizado; • O órgão não deve exigir informações que não serão utilizadas. Ex: não exigir revisão de literatura bibliográfica na apresentação do plano, nem caracterização da fauna local; • Simplificar a linguagem do processo; • Obrigatoriedade de autorização anual de POA: há servidor que concorda e outro que discorda; • Precisa se pensar no licenciamento de manejos pequenos.
MMA	<ul style="list-style-type: none"> • Quanto ao PMFS, o tratamento dentro dos órgãos deve ser o mais simples possível; • Podem ser simplificados: o inventário, a definição do tamanho dos talhões, as técnicas e vistorias de campo, podendo contar com elementos da comunidade; • Deve-se ter um olhar que favoreça as famílias, para inibir a extração ilegal, favorecer a permanência em suas terras e o papel importante que desempenham na conservação florestal. • Repensar a categorização entre o PMFS pleno e o de baixo impacto; • Ter mais sensibilidade na exigência do documento de comprovação da área para realização do manejo florestal; • O decreto de criação da UC deve ser suficiente para o acesso à terra na realização do manejo florestal.
IBAMA	<ul style="list-style-type: none"> • Deve ser pré-condição para a flexibilização do processo de autorização a garantia que se haverá o controle da atividade madeireira; • Deve-se partir do pressuposto da publicidade de informações, para se assegurar a transparência no processo de autorização; • Está prevista a implantação de um sistema único para atender esses objetivos, (SINAFLOR), o qual vai incorporar todos os dados de inventário florestal, os mapas, as documentações dos empreendedores e dos responsáveis.

Fonte: Elaboração Própria (2017).

As percepções dos servidores públicos dos diferentes órgãos ambientais permitem visualizar semelhanças e divergências. Entre os órgãos, o SFB, seguido do MMA oferecem maior abertura para mudanças pontuais e relevantes, em relação ao estabelecido pelo modelo atual.

No ICMBio, embora o reconhecimento da necessidade de mudanças para aprimoramento do MFC exista, tratam-se de mudanças dentro das regras atualmente vigentes. Não se vislumbra nas respostas inovações às disposições que estão estabelecidas tanto para o procedimento administrativo de obtenção de licença da atividade, como para os seus parâmetros técnicos de execução. O IBAMA também mostrou o mesmo conservadorismo ao aceitar maior flexibilização, na condição de um maior controle e transparência dentro das regras vigentes.

Para SFB e MMA, mudanças nos procedimentos administrativos de obtenção de licença para o MFC e nos parâmetros técnicos do PMFS traduziram-se na definição de um endereço único federal responsável pelo licenciamento e monitoramento. Isso potencializaria a simplificação dos procedimentos, linguagem e técnicas.

No âmbito dos procedimentos técnicos do PMFS, a percepção do IBAMA³⁸, à época da elaboração da IN MMA nº 5/2006, sobre as normas que deveriam regular o manejo florestal, enfatizou a escala do impacto que o empreendimento poderia causar, em detrimento das possíveis diferenças entre os empreendedores, como a condição de comunitário ou de empresário. Desse modo, as especificações técnicas dos requisitos ambientais a serem cumpridos foram generalizadas para ambos os proponentes. Para o ICMBio, não devem ser feitas disposições que alterem esses fundamentos que orientaram as direções técnicas que, atualmente, estão em vigor. Logo, há poucas chances de mudanças desses fundamentos no MFC em RESEX e FLONA.

O regulamento atual do MFC em UC, definido pela IN ICMBio nº 16/2011, foi conduzido em um contexto em que se tinha a necessidade de normatizar e disciplinar a exploração comercial dos recursos madeireiros em RESEX, RDS e FLONA. Esse instrumento infralegal foi elaborado para diminuir distorções constatadas no âmbito da atividade. Na sua elaboração³⁹, houve a preocupação da construção de um ambiente democrático, em que instituições de diferentes naturezas envolvidas no MFC participassem, inclusive representantes de organizações comunitárias.

³⁸Servidor do SFB e ex-servidor do IBAMA. Entrevista concedida à Jéssica dos S. Pacheco. Brasília (DF), out. 2016.

³⁹Servidor do ICMBio. Entrevista concedida à Jéssica dos S. Pacheco. Brasília (DF), out. 2016.

A obrigatoriedade de Autorização Prévia à Análise Técnica (APAT) do PMFS é um dos procedimentos administrativos que permaneceu, com a criação da IN ICMBio nº 16/2011. Para o ICMBio, discussões necessárias envolvendo as áreas das comunidades, os objetivos do manejo e o grupo de manejados são possíveis serem realizadas na APAT, cujos documentos exigidos estariam mais simplificados, possibilitando um mínimo de informação para se começar a discussão do PMFS.

No entanto, a devida exigência de alguns dos procedimentos previstos na IN ICMBio nº 16/2011 não é unânime na percepção de outros órgãos. Para o SFB, a APAT é desnecessária em UC, pois é uma área de domínio público que já possui uma relação de beneficiários e documentos que orientam a destinação e uso das áreas existentes. Outro documento com alguns pontos de discordância é o Estudo de Viabilidade Econômica (EVE). Para o SFB, a indefinição de uma metodologia específica do EVE dificulta a solidez da informação se determinada região tem viabilidade para o manejo florestal. O melhor esclarecimento e definição de seus objetivos poderiam contribuir, inclusive, na sua não obrigatoriedade em casos de iniciativas de MFC de uma UC que se encontram na mesma região de outras, onde o EVE elaborado já comprovou a viabilidade de atividade dessa natureza.

Dentro do SFB há divergência na percepção dos servidores entrevistados no que diz respeito à obrigatoriedade de autorização anual do Plano Operacional (POA). Para um servidor, o planejamento anual da atividade é fundamental tanto para o seu controle administrativo como para controlar a qualidade da floresta, que por ser um patrimônio público, deve ser controlado periodicamente as operações florestais anuais, entendimento que também é seguido pelo ICMBio. Na percepção de outro servidor do órgão, a elaboração anual do POA deve ser exigida, mas não condicionada à autorização anual. Para ele a maior necessidade é a de fiscalização em campo, pois a obrigatoriedade de autorização anual compromete o tempo de realização da atividade pelo empreendedor, o que pode inviabilizar, inclusive, a sua sustentabilidade econômica.

Em suma, embora seja possível constatar o reconhecimento de que mudanças são necessárias, o principal órgão de atuação junto às comunidades de UC ainda mostrou-se tímido quanto a proposições que interfiram direta e positivamente numa possível simplificação dos procedimentos.

3.3.3 O Grau de Autonomia das Populações Tradicionais no Manejo Florestal Comunitário em Unidade de Conservação

Os marcos legais que regulam, diretamente, o MFC madeireiro por populações tradicionais em unidades de conservação foram enquadrados segundo os direitos de propriedade de nível operacional e de escolha coletiva, conforme divisão de Schlager e Ostrom (1992) (Tabela 17).

Tabela 17–Principais Instrumentos Legais e Infralegais que Interferem Direta ou Indiretamente nos Direitos de Nível Operacional e de Escolha Coletiva no MFC em UC.

Níveis	Direitos de Propriedade	
	De nível operacional	De escolha coletiva
Acesso e Extração	Lei nº 9.985/00; Lei nº 11.284/06; Decreto nº 4.340/02; Decreto nº 6.063/07; IN ICMBio nº 3/07; IN ICMBio nº 35/2013	
Manejo		Lei nº 9.985/00; Lei nº 11.284/06; Lei nº 12.651/12; Decreto nº 4.340/02; Decreto nº 6.063/07; Decreto nº 5.975/06; IN ICMBio nº 16/2011; Resolução Conama nº 406/09; IN MMA nº 5/2006
Exclusão		Lei nº 9.985/00; Lei nº 11.284/06; Decreto nº 4.340/02; Decreto nº 6.063/07; IN ICMBio nº 16/11
Alienação		Lei nº 9.985/00; Lei nº 11.284/06; Decreto nº 4.340/02; Decreto nº 6.063/07; IN ICMBio nº 16/11

Fonte: Elaboração Própria (2017).

Primeiramente, constatou-se que todos os níveis de direitos de propriedade estão representados nos marcos legais, embora desbalanceadas em seu número. A Lei nº 9.985/2000 (SNUC) e a Lei nº 11.284/2006 (Gestão de Florestas Públicas) englobam todas as dimensões. Por outro lado, o nível “manejo” parece ser mais regulado em relação às demais. Observa-se que os níveis “acesso e extração”, “alienação” e “exclusão” são diretamente afetados por regras que regulam o acesso e a gestão das UCs, enquanto que o nível “manejo”, além dessas regras, é também regulado pelas que fixam os procedimentos administrativos de obtenção de licença e as de cunho técnico para a realização do MFC.

Desse modo, constata-se que a autonomia em relação ao MFC madeireiro de populações tradicionais residentes em UC é regulada por instrumentos legais e infralegais que

incidem sobre regras de três diferentes dimensões: *regras de acesso e gestão do território*, onde será realizado o manejo florestal comunitário; *regras sobre os procedimentos administrativos de obtenção de licença*; e *regras sobre as técnicas de execução do MFC*.

A seguir, focaremos na análise dessas dimensões no que se refere ao requerido legalmente no MFC madeireiro, tendo como referência as iniciativas de MFC realizadas em RESEX e FLONA. Na análise de cada dimensão, focaremos na determinação de instrumentos legais e infralegais que possam levar a uma *autonomia zero* das comunidades tradicionais e com isso afetar suas atividades produtivas.

a) Dimensão das Regras Territoriais

Os principais pontos a serem destacados são: o plano de manejo da UC; CCDRU; Conselho da UC; e os níveis de direito de “exclusão” e “alienação”.

O grau da autonomia das comunidades tradicionais na realização do manejo florestal madeireiro está condicionado às normas que constam no plano de manejo da UC, o qual deverá prever área florestal destinada para essa finalidade. Contudo, às populações tradicionais é garantido o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam, não apenas para sua reprodução física e cultural, como também para sua reprodução econômica (art. 3º, inciso I, Decreto nº 6.040/2007). Dessa forma, para que as comunidades tradicionais exerçam sua autonomia em acessar e extrair recursos florestais madeireiros para fins comerciais, as regras que organizam o plano de manejo da UC devem estar adequadas à realidade organizacional e produtiva do grupo tradicional.

Embora constitua um direito das populações tradicionais a sua participação na elaboração ou revisão do plano de manejo da UC (art. 27, §2º, Lei nº 9.985/2000), as providências para essa elaboração dependem, diretamente, de iniciativa do Estado, particularmente do ICMBio. Conforme visto no capítulo II deste estudo para a FLONA Tapajós, os instrumentos formais que regulam uma UC, como o seu plano de manejo, podem afetar sua liberdade produtiva. Caso não haja instrumentos alternativos mais simplificados, a autonomia comunitária estará plenamente dependente - num *grau de autonomia zero*- da estrutura financeira e técnica da Administração Pública, e de suas prioridades ou vontade política, comprometendo o desenvolvimento sustentável da comunidade e de sua área de incidência, assegurado pela Constituição Federal (art. 225, *caput*), e expressamente pela PNPCT (art. 2º), e pela Convenção nº 169 da OIT (art. 7º, item 1).

Outro instrumento da *dimensão das regras territoriais* se refere ao CCDRU, o documento formal que legitima o acesso e extração dos recursos florestais em UC pelas

populações tradicionais, incluindo a comercialização. Ao se estabelecer que o CCDRU deve estar de acordo com o plano de manejo da UC (art. 13, Decreto nº 4.340/2002), condiciona-se o contrato aos critérios estatais de sustentabilidade estabelecidos no plano de manejo. Além disso, a celebração do contrato se torna dependente de outra obrigação estatal, que é a elaboração do plano de manejo da UC. Na falta do CCDRU, diminui-se a segurança jurídica sobre a posse da terra pelas comunidades tradicionais, quando ele não é elaborado, e, portanto, diminui o grau de autonomia comunitária sobre os recursos florestais madeireiros, inclusive em relações comerciais e de crédito, em que seja obrigatória a comprovação documental da posse da terra. Há novamente uma vinculação da efetivação de um direito fundamental das comunidades tradicionais ao cumprimento de uma obrigação administrativa.

No nível do direito de exclusão no MFC em RESEX e na área de FLONA destinada a populações tradicionais, no que se refere especificamente a terceiros externos à UC, o grupo tradicional tem autonomia para impedir que um grupo de pessoas não beneficiárias da UC tenha acesso e realize a extração dos recursos florestais madeireiros. Essa autonomia decorre de seus direitos de posse e usufruto desses recursos derivados da sua condição de beneficiário destinatário da UC, seja RESEX ou na área da FLONA que lhe foi concedida, em conformidade com o que é estabelecido pela Lei nº 9.985/00 (artigo 18, § 1º, e artigo 17, § 2º), bem como pela Lei nº 11.284/06 (art. 6º, inciso I, §§ 1º e 3º, e art. 18). No mesmo sentido, o ICMBio é obrigado a assegurar que esse direito seja aplicado, sendo uma das determinações diretas dadas pela Lei nº 11.516/07, especialmente o artigo 1º, inciso II, bem como por ser seu dever garantir a concretização dos objetivos da UC.

No nível do direito de alienação, as populações tradicionais não possuem autonomia para vender ou arrendar seus direitos sobre a posse da terra, em decorrência da titularidade da UC na condição de um bem público, conforme a Lei nº 9.985/00 e Lei nº 11.284/00. Por outro lado, quanto aos recursos florestais madeireiros, as comunidades possuem relativa autonomia, pois, podem celebrar contratos com empresas, por exemplo, para a exploração do recurso, havendo, no entanto, algumas condições.

Os contratos com terceiros a serem celebrados para a execução do PMFS devem ter a ciência do ICMBio (art. 14, §§§ 6º, 7º e 8º, IN ICMBio nº 16/2011). Segundo Lopes (2009), o referido órgão também deve acompanhar as organizações comunitárias em suas negociações comerciais, mas não interferir em suas decisões dessa natureza, devendo ser, de mesmo modo, responsabilizado objetivamente, se houver prejuízo através dessas negociações.

Nos termos da IN ICMBio nº 16/2011, as populações tradicionais são as únicas proponentes e detentores de PMFS, sendo as responsáveis pela gestão administrativa e

financeira do empreendimento florestal, incluindo o planejamento e a execução das atividades necessárias à implantação do plano, a elaboração de inventários, a extração da madeira, o controle de romaneio, a comercialização do produto e as obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias decorrentes das atividades desenvolvidas (art. 14).

No entanto, não há disposições infralegais específicas sobre as negociações comerciais referentes aos recursos florestais madeireiros manejados pelas populações tradicionais e as obrigações do órgão gestor da área, o que prejudica o modo que tanto servidores públicos como comunidades tradicionais devem proceder, bem como para se definir a autonomia do grupo tradicional, pois a não regulamentação também o conduz a uma condição de vulnerabilidade em relação ao Estado, tanto pela sua ausência como pela possibilidade de intervenções excessivas e até impositivas. Contudo, em todo o caso, os direitos assegurados pela Convenção nº 169 e as diretrizes e os objetivos da PNPCT devem ser observados.

Ao partir do entendimento apresentado por Lopes (2009) sobre a obrigatoriedade de a posse das comunidades ser por tempo indeterminado sobre seus territórios e no acesso aos recursos naturais, considerando seu modo de vida constituir patrimônio cultural ambiental, o Estado também não pode alienar as terras ocupadas pelas populações tradicionais, bem como suas áreas de manejo florestal. Pelo contrário, é obrigado a garantir a preservação dessas áreas e a proteção de seus modos de vida e relação com os recursos naturais renováveis (arts. 215 e 216 da CF/88), que se reflete no reconhecimento firmado através da Convenção sobre a Diversidade Biológica quanto à importância do modo de vida tradicional na garantia da sustentabilidade ambiental.

Por fim, é importante trazer para discussões a previsão estabelecida na IN ICMBio nº 16/2011 quanto à atribuição designada ao Conselho da Unidade, Deliberativo ou Consultivo, sobre parte dos lucros ou rendimentos provenientes da madeira. Primeiramente, os artigos 18 e 19 estabelecem que: 1 - um percentual do lucro ou rendimento proveniente da atividade do manejo florestal comunitário deve ter uma destinação que beneficie toda população da UC; 2 – esse percentual e forma de destinação cabem ao Conselho Deliberativo decidir, no caso de RESEX e RDS, e ao ICMBio, após ouvir o Conselho Consultivo, em caso de FLONA.

O principal fundamento da finalidade de beneficiar todos os comunitários da UC através do MFC, envolvidos ou não diretamente ou indiretamente na atividade, decorre da natureza coletiva do uso dos recursos naturais dessas áreas, em que a floresta é um bem de uso coletivo de todas as famílias beneficiárias da unidade de conservação. Isto é, trata-se de uma determinação que decorre da *dimensão das regras territoriais* que incide sobre as RESEX e FLONA, e interfere na execução do MFC.

Em primeiro lugar, é importante mencionar que a destinação da floresta pública é de forma não onerosa (art. 6º, §1º, Lei nº 11.284/2006), isto é, o Estado não pode cobrar das comunidades tradicionais pela gestão dos recursos florestais para produção sustentável que elas realizam. De fato, a IN ICMBio nº 16/2011 fixa um percentual à iniciativa de MFC a ser destinado ao benefício dos próprios comunitários da UC, e não um tributo a ser recolhido pela Administração Pública.

No entanto, observa-se que, embora o Conselho Deliberativo seja formado por maioria de comunitários, há uma parte considerável que não são, compreendendo, inclusive, o próprio Estado, e que intervirão nas decisões sobre a iniciativa econômica das associações ou cooperativas comunitárias, considerando o que dispõe o artigo 18 da IN ICMBio nº 16/2011. Em FLONA, há uma notável intervenção do Estado nas decisões de domínio econômico das populações tradicionais, pois embora o Conselho Consultivo seja ouvido, ao ICMBio cabe a decisão final de definir o percentual e forma de destinação dos lucros de iniciativas de MFC a serem aplicados em projetos que gerem benefícios à população da UC.

Aqui há uma clara e direta limitação da autonomia das populações tradicionais, comprometendo a concretização da Convenção nº 169 da OIT, ao ser limitado seu direito de escolher suas prioridades, bem como de controlar, na medida do possível, seu próprio desenvolvimento econômico (art. 7º, item 1). Assim, a designação ao Conselho Deliberativo e ao ICMBio (em caso de FLONA) não se mostra ser a via devida para serem tomadas decisões que envolvem iniciativas econômicas de organizações das comunidades tradicionais decorrentes da exploração comercial de recursos de uso coletivo, e seus benefícios a serem compartilhados com todos os demais comunitários. Espaços de decisão que envolva apenas organizações e representações das comunidades da UC devem ser incentivados na deliberação sobre como beneficiar os demais comunitários da área através do MFC.

b) Dimensão das Regras Procedimentais

Na *dimensão das regras procedimentais*, o grau da autonomia das populações tradicionais no MFC está diretamente relacionado às disposições estabelecidas na IN ICMBio nº 16/2011, bem como às disposições aplicáveis da IN MMA nº 5/2006. Admitimos que, de fato, com a mudança de competência do IBAMA para o ICMBio, o processo administrativo que licencia o MFC aproximou-se, em tese, em maior nível dos seus proponentes, que são as comunidades tradicionais. Isto decorre, em parte das competências do ICMBio constantes na Lei nº 11.516/2007, que possuem maior sintonia com a realidade comunitária e suas áreas florestais.

Como reflexo dessa maior proximidade, a IN ICMBio nº 16/2011 trouxe importantes elementos de mudança para a *dimensão das regras procedimentais*, que buscam mitigar interferências negativas da dimensão das regras territoriais, principalmente, ao ser prevista a exceção de obrigatoriedade de existir o plano de manejo da UC – havendo nele zoneamento adequado à atividade florestal -, e de CCDRU, como requisitos à realização do MFC (art. 7º, *caput*), no caso em que a proposição de PMFS seja para ordenar as atividades comunitárias de extrativismo, que já eram realizadas antes da criação da UC, e contribuía para assegurar a subsistência do grupo. Contudo, para comunidades que queiram dar início à atividade florestal madeireira presume-se haver limitação da autonomia. Desse modo, ainda está na condição de regra tanto a existência do plano de manejo da UC como do CCDRU, manifestando aqui uma clara tutela administrativa (PACHECO; AZEVEDO-RAMOS, 2015), uma vez que ambos os documentos dependem da Administração Pública para serem elaborados.

Diante disso, a escolha produtiva e de desenvolvimento comunitário (capítulo II), das populações tradicionais é condicionada pelo Estado, ao fazer o grupo depender do cumprimento de uma competência que é sua. Neste ponto, podemos afirmar que as comunidades tradicionais se encontram em uma total dependência, isto é, num *grau de autonomia zero*.

Na Floresta Nacional do Tapajós, a falta de atualização do plano de manejo da UC, que interfere na garantia de áreas exploráveis através do manejo florestal, decorre da falta de recursos disponíveis para a atualização, segundo servidores do ICMBio (capítulo II). Como meio de sair da condição de *grau de autonomia zero*, a própria cooperativa comunitária propôs subsidiar financeiramente o plano de manejo⁴⁰. Na RESEX Verde Para Sempre, por outro lado, a carência de Plano de Manejo da UC foi substituída por um Plano Emergencial elaborado em 2007 a fim de garantir o uso dos recursos naturais por seus residentes comunitários. Trata-se de o Estado impondo artifícios às suas próprias regras. O Estado, por fim, condiciona à sua vontade o direito das comunidades de utilizarem, administrarem e conservarem os recursos naturais (art. 15, inciso 1, Convenção nº 169 da OIT), em particular os produtos madeireiros através do MFC.

O risco iminente associado é que comunidades tradicionais que dependam da madeireira como meio de obtenção de renda para suas famílias, dificilmente aguardaram as providências estatais, colocando-se em posição vulnerável à cooptação de atores externos interessados na exploração ilegal de suas áreas.

⁴⁰ Informação obtida na época da realização da pesquisa de campo na FLONA Tapajós em setembro de 2016.

A *dimensão das regras procedimentais* também pode interferir na autonomia das populações tradicionais quanto à forma de organização social exigida na realização do MFC. Atualmente, para a proposição do PMFS exige-se a constituição de associação ou cooperativa para a execução e gestão do manejo florestal. Esta pode ser um obstáculo para comunidades que possuem modos próprios de organização e representação sociais e que não possui capital financeiro para os investimentos necessários a administração e legalização de associações e cooperativas.

Contudo, essa não representou uma dificuldade relevante em estudos anteriores (capítulo II), mas dada a pluralidade Amazônica, e reconhecimento dos modos próprios de organização social (PNPCT, que art. 3º, XVII, Decreto nº 6.040/2007) como elemento característico da identidade desses grupos tradicionais, é conveniente o aprofundamento de estudos sobre esta questão.

A *dimensão das regras procedimentais*, no âmbito do MFC em UC, também influencia no grau de autonomia para escolher onde e como será realizado o manejo florestal comunitário. Inicialmente, destaca-se que o processo administrativo no ICMBio não diferencia as etapas para o licenciamento entre PMFS Pleno e de Baixa Intensidade, contribuindo para um desincentivo à realização do manejo florestal em escala menor.

Dessa forma, pode haver aqui um obstáculo à realização do MFC da categoria que, em tese, aproximar-se-ia mais das tecnologias simples e menos sofisticadas de boa parte das comunidades tradicionais da Amazônia brasileira.

Outro ponto observado no regulamento que rege o processo administrativo é a ausência de fixação de prazos na IN ICMBio nº 16/2011 para o órgão do governo cumprir com suas obrigações no processo: a emissão da APAT; aprovação do PMFS; e aprovação do POA e emissão da AUTEX.

Ao não definir um prazo específico compromete o direito fundamental das populações tradicionais assegurado no artigo 5º, inciso LXXVIII, do texto constitucional, que fixa como direito fundamental a razoável duração do processo, não só judicial, como também administrativo, bem como os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. A falta de clareza inibe as comunidades de cobranças sobre os possíveis descumprimentos de prazo.

Outro ponto obscuro na IN ICMBio nº 16/2011, diz respeito ao momento que deve ser realizado o Estudo de Viabilidade Econômica (EVE), dispondo apenas que deve preceder à realização do manejo florestal comunitário. Segundo um servidor do ICMBio⁴¹, o EVE é

⁴¹Servidor do ICMBio. Entrevista concedida à Jéssica dos S. Pacheco. Brasília (DF), out. 2016.

realizado conjuntamente à etapa de elaboração do PMFS. A elaboração de EVE, para a realização de MFC, decorre da previsão estabelecida pelo artigo 29 do Decreto nº 4.340/2002, ao prever que, a autorização de exploração comercial de produto, subproduto ou serviço da UC deve estar fundamentada no EVE e em investimentos elaborados pelo órgão executor, ouvido o Conselho da UC. Logo, a elaboração de EVE é uma obrigação do órgão governamental. Constata-se, portanto, mais um elemento de dependência do manejo das comunidades à ação positiva do Estado, inclusive como etapa condicional para a execução da atividade florestal madeireira.

Adicionalmente, a centralização ao órgão central do ICMBio das decisões referentes às licenças para realizar o MFC não atende, principalmente, um dos princípios da PNPCT, qual seja: a promoção dos meios necessários para a efetiva participação em processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses (art. 1º, X, Decreto nº 6.040/2007). Ao retirar da unidade local do ICMBio, ou, no mínimo, sua coordenação mais próxima, a responsabilidade por decisões, prejudica o acesso à informação e ao acompanhamento do processo, em inobservância a um dos objetivos específicos da PNPCT, que é a implantação de infra-estrutura adequada às realidades sócio-culturais e demandas das populações tradicionais (art. 3º, III). A justificativa recolhida nas entrevistas com a sede central do ICMBio⁴², é a pouca estrutura e equipe técnica as unidades locais do órgão. Contudo, a sede não difere dessa realidade⁴³, tendo, ainda, que atender todo o Brasil.

Observa-se, ainda, que no caso do POA, a entidade comunitária detentora deve observância ao período de safra, - definido, atualmente, pela IN SEMAS/PA nº 8/2014.

Não à toa, as comunidades demonstraram insatisfação com o tempo de liberação da licença ambiental (capítulo II). Por outro lado, é fundamental destacar que o Código Florestal determina que a aprovação do PMFS é a única etapa para a obtenção da licença⁴⁴ no manejo florestal (art. 31, §2º, Lei nº 12.651/2012), que também é enfatizado pelo seu regulamento (art. 4º, Decreto nº 5.975/2006). Assim, pode-se interpretar como ilegal a aprovação do POA ao se tornar, na prática, um licenciamento anual da atividade.

⁴² Nas palavras do servidor: “[...] Às vezes pela formação de quem está na “ponta”, eles nem sempre conseguem analisar [...]. Eles ainda têm dependência do centro, da sede”.

⁴³ Segundo informação de um servidor do ICMBio: “Diante da demanda, posso afirmar que hoje aqui nós temos uma pessoa diretamente envolvida com todos esses planos, com a parte técnica, e muitas vezes envolvido com a parte de vistoria de campos, e nas UCs a gente pode considerar o apoio de uns quatro ou cinco servidores, pensando numa região amazônica, que nos ajudam eventualmente. [...]. Então, assim temos uma estrutura muito deficiente”.

⁴⁴ Segundo destaca Lehfeldd (2013, p. 191): “Trata-se, é verdade, de licenciamento peculiar, com regras próprias estabelecidas pelo Código. Com efeito, o legislador optou por um procedimento simplificado, exigindo apenas a aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) para a concessão da licença pelo órgão ambiental, dispensando as demais etapas do licenciamento ambiental”.

Sobre o instituto jurídico da licença, segundo Carvalho Filho (2010), é possível identificar três aspectos que envolvem essa espécie de ato de consentimento estatal: I - decorre de anuência do Poder Público para que o particular desempenhe a atividade; II - depende sempre de pedido do particular, isto é, nunca é conferido *ex officio*; III - é sempre necessária para legitimar a atividade a ser executada pelo particular.

Desse modo, ao analisarmos as condições que são estabelecidas para a realização do manejo florestal sustentável, especialmente em relação à sua etapa de exploração, constatamos: 1 - deve ser apresentado ao órgão ambiental um plano operacional anual, constando as atividades que o detentor pretende realizar no período de doze meses, e o volume máximo proposto para a exploração nesse período; 2 - a autorização para a realização da etapa do manejo, referente à exploração, depende do pedido feito pelo detentor do PMFS, manifestado no POA apresentado; 3 - a legitimação da execução da etapa de exploração depende da emissão da AUTEX pelo órgão ambiental.

Assim, conforme os fundamentos apresentados, podemos constatar que, nas condições em que a Administração Pública estabelece, atualmente, a necessidade de elaboração de POA, tem-se outra etapa de licença para a prática do manejo florestal sustentável, em descumprimento ao que é estabelecido no Código Florestal (art. 31, §2º) e no Decreto 5.975/2006 (art. 4º).

Há previsão na IN MMA nº 5/2006 de, a partir do segundo POA, o órgão poderá optar pelo POA declaratório, cuja emissão da AUTEX não está condicionada à sua aprovação, por até dois POAs consecutivos, prevendo-se também que, caso sejam verificadas pendências no POA, o detentor do PMFS terá até trinta dias para correções, sob pena de suspensão de sua AUTEX (art. 19, §4º, §5º). Contudo, do mesmo modo, a referida regra é eivada de ilegalidade, pois a aprovação de POA não pode condicionar o manejo florestal sustentável, independente de sua etapa.

Por fim, sobre a licença é importante ainda destacar que se trata de ato vinculativo, pois caso o interessado preencha os requisitos legais para a sua concessão, ele tem o direito a obtê-la, não podendo ser recusada (SILVA, 2003), mas o desempenho da atividade se legitima com o consentimento da Administração Pública pela licença. Em decorrência disso, tal ato administrativo deve ter natureza declaratória (CARVALHO FILHO, 2010; DI PIETRO, 1993).

No caso do manejo florestal sustentável, a escolha do legislador pela aprovação do PMFS, sendo sua licença um ato de natureza declaratória, como única etapa do licenciamento, buscou assegurar o princípio da precaução (BENATTI, 2002b). O legislador preocupa-se com

o acompanhamento da atividade, através do encaminhamento ao órgão ambiental de relatório anual com informações com a descrição das atividades realizadas (art. 31, §3º). Mas, além disso, para impedir o dano ambiental e assegurar que os serviços ecológicos no manejo florestal sustentável serão, de fato, mantidos através da execução do PMFS, o legislador determina a execução de outro ato administrativo, que tem caráter tanto preventivo, como repressivo (CARVALHO FILHO, 2010), que é a fiscalização, através da submissão do PMFS a vistorias técnicas para fiscalizar as operações e atividades, acompanhando-as e controlando-as rotineiramente (art. 31, §4º, Lei nº 12.651/2012; art. 7º, Decreto nº 5.975/2006).

Logo, tem-se uma ação positiva do empreendedor que é apresentar uma proposta que possa assegurar a sustentabilidade ambiental da exploração, ou seja, cumprir os requisitos legais. E duas ações positivas do órgão ambiental, que são: declarar o reconhecimento do direito do empreendedor, emitindo sua licença; e, em maior intensidade, deverá fiscalizar para garantir que aqueles requisitos legais serão cumpridos. Ou seja, a ação do Estado que, na prática, pode impedir riscos à função ecológica das florestas é a fiscalização e vistorias, pois essa é a ênfase dada pelo legislador.

c) Dimensão das Regras Técnicas

Na dimensão das regras técnicas, o grau de autonomia das comunidades para administrar a floresta e seus recursos através do MFC está diretamente relacionado às normas do manejo estabelecidas, principalmente, pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), pelo Decreto nº 5.975/2006, pela Resolução Conama nº 406/2009, e IN MMA nº 5/2006.

As primeiras constatações que se podem fazer sobre os instrumentos infralegais, que regulamentam o Código Florestal, independentemente da categoria de PMFS, são que, para iniciar uma atividade de manejo florestal sustentável na Amazônia: 1 - o empreendedor já precisa ter recursos financeiros suficientes; 2 – o empreendedor e sua equipe precisam saber lidar com linguagens técnicas; 3 – o empreendedor precisa de um profissional da engenharia florestal; 4 – um considerável tempo deverá ser dedicado à atividade madeireira; 5 – há pouca abertura para outras variedades de conhecimentos e técnicas.

Logo, para atender o artigo 225, §1º, VII, da Constituição Federal, e os fundamentos técnicos e científicos previstos no artigo 31, § 1º do Código Florestal – que preconizam a sustentabilidade ambiental, e como os serviços ecológicos da floresta devem ser mantidos -, os instrumentos infralegais, criados por órgãos da Administração Pública, que regulam o PMFS, priorizam a tecnicidade por meio da contratação obrigatória de engenheiros florestais, o que chamamos de *padrão engenharia florestal*.

As primeiras implicações dessas constatações são que há um *grau de autonomia zero* para o predomínio no uso de métodos, técnicas e práticas tradicionais no MFC em RESEX e FLONA.

Mesmo na categoria de PMFS de Baixa Intensidade não se fazem diferenciações quanto à obrigatoriedade de contratação de engenheiro florestal, à maior parte das técnicas empregadas e ao tempo de dedicação à atividade. No mínimo, haverá impactos sobre o modo de vida das comunidades tradicionais caracterizada por uma economia mista (BENATTI 2011; 2003), como foi constatado na experiência vivenciada pela comunidade Juçara da RESEX Verde Para Sempre, onde o tempo dedicado ao manejo afetou outras atividades produtivas (PORRO et al., 2008).

Considera-se, ainda, a concepção homogênea de linguagem adotada pelo Estado, legitimando sua superioridade sobre a das comunidades, tornando-a, via de regra, dependente de agentes externos. Este fato contradiz o postulado da PNPCT (art. 1º, IV, Decreto nº 6.040/2007), o qual inclui o acesso em linguagem acessível à informação e ao conhecimento de documentos.

Nesse ponto, destacamos uma recente abertura no Código Florestal (artigo 31, §5º da Lei nº 12.651/2012), que prevê o estabelecimento de disposições diferenciadas sobre os PMFS em escala empresarial, de pequena escala e comunitário. Espera-se o atendimento dessa previsão no decreto presidencial respectivo em construção. Em geral, as comunidades tradicionais que têm conseguido executar o PMFS nos moldes técnicos estabelecidos pelas regras atuais, precisaram contar com parcerias de organizações não governamentais, tanto nacionais como internacionais, para suprirem as necessidades de recursos financeiros, de capacitações e técnica, e na gerência administrativa do empreendimento (IFT, 2016; ESPADA, 2015; PORRO et al., 2008). Isso não significa afirmar que as comunidades não consigam se adaptar à realidade imposta e, ainda, mostrarem satisfação com os procedimentos técnicos adotados, conforme visto na RESEX VpS e a FLONA Tapajós (capítulo II). A superação de dificuldades no MFC é motivo de orgulho. No entanto, como política pública, a multiplicação da experiência em escala na Amazônia torna-se bem difícil.

A simplificação de regras no MFC poderia reconhecer os modos de uso e conservação tradicionais que, segundo destaca Packer (2015; p. 35), “confirmaram sua eficácia pela permanência histórica desses povos e comunidades e da biodiversidade silvestre e cultivada sobre seus territórios”. Segundo a percepção sobre simplificações no MFC dos principais órgãos de decisão do governo entrevistados, as aberturas para o aumento do grau de autonomia das populações tradicionais ainda são relativas.

3.4 Discussões

Diante do que foi apresentado, os direitos de nível operacional e de escolha coletiva no manejo florestal comunitário de recursos madeireiros têm como fontes instrumentos legais e infralegais, que colocam aqueles direitos na condição de “direitos de jure” (SCHLAGER; OSTROM, 1992). No entanto, anteriormente ao estabelecimento de normas oficiais, “direitos de fato” (SCHLAGER; OSTROM, 1992), isto é, direitos de propriedade originados entre as comunidades, já regulavam seu modo comunitário de manejo (PACKER, 2015; VIANNA, 2008; ALMEIDA, 2008; BENATTI, 2003; CUNHA; ALMEIDA, 2001; DIEGUES, 2000; 1994), integrando seus modos próprios de criar fazer e viver.

As obrigações estatais para assegurar a manutenção da função ecológica dos recursos florestais madeireiros, enfatizada pelo legislador nas vistorias e fiscalizações da atividade florestal madeireira, têm sido aplicadas, contudo, em grande proporção sobre o nível de direito de “manejo”, com especial destaque no âmbito das *dimensões das regras procedimentais e técnicas*. Há o reconhecimento constitucional (arts. 215 e 216) e infraconstitucional (Lei nº 9.985/00; Convenção nº 169 da OIT; Decreto nº 6.040/07) dos modos próprios de criar, fazer e viver das populações tradicionais que realizam o MFC em RESEX e FLONA, sendo, inclusive, esse um dos principais fundamentos da criação de tais categorias fundiárias (BENATTI, 2011), e, na FLONA, da destinação ao grupo tradicional das áreas por ele apossadas. No entanto, há uma sobreposição que prevalece os direitos de propriedade “de jure” em relação aos “de fato”, que tem gerado em diferentes etapas da atividade um grau de autonomia limitado, chegando a *zero*, em alguns momentos.

Não é de hoje que se reconhece o excesso de regulamentação do manejo sustentável da extração de madeira, levando a reflexões sobre a possibilidade de inadequação das leis e de que o “modelo” existente precisa ser alterado. Para Benatti (2002b), as principais limitações da atividade realizada por camponeses, como as populações tradicionais, decorrem da falta de uma visão que melhor integre as diferentes atividades realizadas na propriedade comum, como o manejo florestal e a agricultura, que caracterizam o seu tipo de posse, que é a posse agroecológica.

Embora o reconhecimento oficial como culturalmente distintas, as comunidades tradicionais em RESEX e FLONA ficam à mercê da política ambiental (SHIRAISHI NETO et al, 2015), em que a realização do MFC deve observância não apenas às leis nacionais gerais voltadas à exploração florestal, mas também deve ser conformada às normas estabelecidas pelo SNUC (Lei nº 9.985/00). A relação de subordinação da realização do manejo pelas

populações tradicionais, ao depender do cumprimento de obrigações estatais, manifesta a imposição ou legitimação da dominação pelo Estado, assegurando seu domínio sobre o grupo tradicional, exercendo uma violência simbólica (BOURDIEU, 1998).

Por outro ângulo, essa violência simbólica se concretiza de outros modos no MFC em RESEX e FLONA, principalmente na *dimensão das regras técnicas*, que contraria o pluralismo jurídico (WOLKMER, 2001) manifestado nos territórios tradicionais, reconhecido pelo Brasil ao se definir como país pluriétnico (DUPRAT, 2002). A predominância do *padrão engenharia florestal* revela instrumentos que forçam uma integração social entre diferentes grupos que proponham a realização do manejo florestal. A linguagem empregada, as práticas e os conhecimentos exigidos, bem como o tempo que deve ser dedicado à atividade, ao não serem diferenciados nas categorias de PMFS existentes, compõem símbolos que reforçam a legitimação da dominação estatal sobre o grupo tradicional.

A não regulamentação de PMFS diferenciados, quanto à escala e à natureza do grupo proponente, no caso o comunitário, reforça a ideia de “homogeneização jurídica” (BOURDIEU, 2001). Segundo Bourdieu (2001), na economia globalizada, a criação de uma unidade jurídica é buscada para se assegurar uma maior segurança jurídica, que regulamenta as situações a fim de dar unidade global aos dispositivos que facilitam o trânsito dos sujeitos e das mercadorias.

Não se tem, desse modo, no conjunto de regras e percepções observadas, um esforço do Estado, principalmente no âmbito do órgão gestor das UCs, para contemplar uma normatividade pautada, em maior nível, na compreensão de vida das populações tradicionais, o que, segundo Duprat (2002), coloca tais regras sob o risco da inconstitucionalidade e da carência de eficácia.

Diante disso, consideramos necessária uma análise jurídica que melhor esclareça essa relação apresentada por Duprat (2002), isto é, entre os costumes das populações tradicionais e as normas estatais sobre elas vigentes.

3.4.1 Normas Administrativas X Costumes das Populações Tradicionais: breves considerações jurídicas

Conforme os pressupostos teóricos apresentados sobre as populações tradicionais, constatamos que seus costumes, quanto aos conhecimentos, tecnologias e práticas tradicionais, e formas de organização própria, relevantes para um manejo comunitário de recursos florestais, integram, em maior ou menor medida, o que Packer (2015, p. 35)

denominou de “formas comunitárias”, que são a aplicação de formas “[...] jurídicas, tecnológicas e práticas” dos povos e comunidades tradicionais. A autora destaca que a “forma comunidade”:

[...] vem sendo eficaz, portanto, para se garantir a conservação da qualidade e integridade ambiental ao longo da história para as presentes e futuras gerações, *não como um sujeito contratante* que aplica a *forma propriedade* sobre os comuns, *mas como um sujeito cultural*, simultaneamente atuante, cognitivo e prático, que tem de submeter cotidianamente suas tecnologias, suas normas, seus conhecimentos às possibilidades materiais do meio ambiente a fim de garantir a satisfação de suas necessidades concretas de sobrevivência como povo ou comunidade (PACKER, 2015, p. 36).

Desse modo, há a construção histórica de uma relação social e cultural com o espaço apossado e o manejo de seus recursos naturais, criando, segundo Benatti (2011, p. 103), “[...] normas de convivência e exploração dos recursos naturais. Portanto, o direito não escrito é um elemento importante”. Isto é, tais normas estão inseridas no que o autor chamou de “direito consuetudinário comunitário de manejo”, que, constitui fonte subsidiária de direito.

Ao estar na condição de direito consuetudinário, embora não possa revogar uma lei, que é fonte principal de direito, desde que os costumes das populações tradicionais para administrar a floresta através de MFC não sejam contrários à lei, “[...] tem plena vigência na propriedade comum”. Em outras palavras, não se sustenta o costume que pode levar à extinção a fauna ou a flora, ou práticas de desmatamento em área de preservação permanente do imóvel rural (BENATTI, 2011, p. 103).

Desse modo, os costumes das populações tradicionais se encontram assegurados como fonte de direito (BENATTI, 2011), nos termos do artigo 216, inciso II, da Constituição Federal, bem como na Lei nº 9.985/2000, que determina, em vários dispositivos, a garantia às populações tradicionais das áreas que ocupam para que seus meios de vida e cultura sejam protegidos, o que também é enfatizado pelo Decreto nº 6.040/2007 e pela Convenção nº 169 da OIT, conforme ficou constatado ao longo da *análise tridimensional da autonomia* das populações tradicionais no MFC.

As normas administrativas ou instrumentos infralegais que regem o MFC em UC, por outro lado, constituem atos gerais que devem ser editados pela Administração Pública para complementar as leis e permitir a efetividade de sua aplicação (CARVALHO FILHO, 2010), inseridos no seu poder regulamentar. Assim, não pode a Administração Pública contrariar, nem alterar a lei sob a justificativa de estar regulamentando, sob pena de abuso de poder regulamentar. A criação de decretos e regulamentos constitui, basicamente, o modo que se processa a formalização desse poder regulamentar, que são editados pelo Chefe do Poder

Executivo (art. 84, IV, CF/88), através de Decreto, e por outras autoridades administrativas, por meio de instruções normativas, resoluções, portarias, etc (CARVALHO FILHO, 2010). Desse modo, as normas administrativas não podem criar direitos e obrigações⁴⁵, mas apenas obrigações subsidiárias que, necessariamente, devem estar adequadas às obrigações legais.

Diante disso, as disposições das normas administrativas (decreto, INs, resoluções, portarias, etc), incidentes na *dimensão das regras territoriais, procedimentais e técnicas* do MFC em UC, que não asseguram a aplicabilidade dos costumes das populações tradicionais, ou “direito consuetudinário comunitário de manejo” (BENATTI, 2011), devem ser invalidadas, na medida em que não contrariem outra lei. Em outras palavras, as normas administrativas devem obrigatória observância para a aplicabilidade dos costumes das populações tradicionais, exceto no que forem contrários a leis, como o Código Florestal, a Lei de Gestão de Florestas Públicas, e Lei nº 9.985/2000, que visam o cumprimento da Constituição Federal.

3.4.2 Análise Tridimensional da Autonomia

Dos resultados e discussões anteriores extrai-se que a autonomia das populações tradicionais no MFC pode ser afetada por diferentes dimensões que regem os marcos legais e, ainda, por suas interações. Desta forma, sob o ponto de vista exclusivo dos instrumentos regulatórios, é possível propor uma visualização *tridimensional da autonomia* (Figura 1) constituída por três dimensões de regras: *dimensão das regras territoriais* (eixo x); *dimensão das regras procedimentais* (eixo y); e *dimensão das regras técnicas* (eixo z), nos seguintes termos:

a) *Dimensão das Regras Territoriais*: é a dimensão das regras sobre a qual incidem disposições legais, em sentido amplo, e infralegais, referentes a regras que regulam o acesso e gestão do território onde será realizado o manejo comunitário de recursos naturais renováveis;

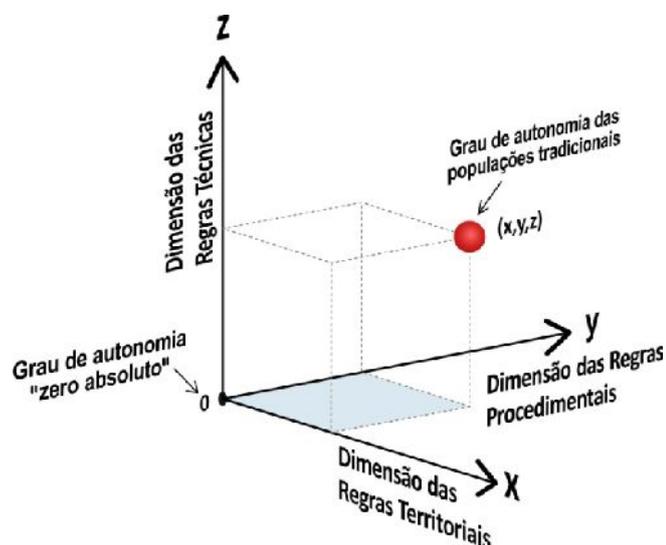
b) *Dimensão das Regras Procedimentais*: é a dimensão das regras sobre a qual incidem disposições legais, em sentido amplo, e infralegais, referentes a regras que regulam os procedimentos administrativos de obtenção de licença para a realização de manejo comunitário dos recursos naturais renováveis;

c) *Dimensão das Regras Técnicas*: é a dimensão das regras sobre a qual incidem disposições legais, em sentido amplo, e infralegais, referentes a regras que regulam as

⁴⁵Um dos postulados fundamentais que orientam o sistema jurídico brasileiro é: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF/88).

técnicas que deverão ser empregadas na execução do manejo comunitário de recursos naturais renováveis.

Figura 1–Representação Tridimensional da Autonomia das Populações Tradicionais, Segundo os Instrumentos Legais e Infralegais que incidem sobre o MFC Madeireiro.



Fonte: Elaboração Própria (2017).

Em cada dimensão de regras (eixos: x, y, z), as populações tradicionais possuem um grau de autonomia relativo atribuído pelos regramentos, representado sobre o eixo respectivo a cada dimensão. No MFC em UC, o grau de autonomia das populações tradicionais está representado pelo *ponto* de encontro dos eixos respectivos às três dimensões destacadas, por exemplo, o *ponto* (x,y,z). Por outro lado, quanto mais próximo o *ponto* estiver da origem, menor é o *grau de autonomia das populações tradicionais*. Um *grau de autonomia zero* pode ser atingido em qualquer dos eixos, considerados separadamente. Na análise conjunta das três dimensões, quando o *ponto* incidir sobre a origem, tem-se um *grau de autonomia zero absoluto*, ou seja, as populações tradicionais não terão nenhuma autonomia diante dos regulamentos.

Neste estudo, focamos na identificação de requisitos legais e infralegais que aproximassem a autonomia das populações tradicionais a *zero* em cada dimensão. Dessa forma, a determinação de prioridades essenciais de mudanças seria facilitada, mesmo reconhecendo que graus reduzidos de autonomia não devem ser subestimados. A interação entre os eixos foi discutida em algum grau, embora o detalhamento seja desejável e necessário em estudos futuros.

Concluiu-se que o marco legal do MFC, constituído por várias disposições, que incidem, em especial, sobre as *dimensões das regras procedimentais e técnicas*, e nos pontos que foram possíveis serem destacados na *dimensão das regras territoriais*, contribui diretamente para tornar as populações tradicionais dependentes de um Estado estruturalmente lento e com muitas deficiências. Essa dependência se estabelece ao condicionar a concretização de uma atividade produtiva desenvolvida por comunidades à ação positiva do Estado. Como via de escape, o estabelecimento de parcerias entre comunidades e diferentes organizações não governamentais tem sido fundamental, embora represente outra relação de dependência.

A partir das análises desse estudo, podemos apontar, objetivamente, algumas diretrizes que devem ser observadas na construção ou alteração de regulamentos que interfiram na autonomia das populações tradicionais para implementação do MFC em UC, considerando em especial a simplificação de procedimentos prevista pelo novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012):

- 1) Invalidar a obrigatoriedade de aprovação de POA, como condição para a realização da exploração, e continuidade das demais etapas do manejo florestal sustentável. O plano operacional pode fazer parte do PMFS, com alterações comunicadas ao órgão gestor até o limite de produção aprovado no PMFS;
- 2) Ao regulamentar as disposições diferenciadas de PMFS em escala empresarial, de pequena escala, e comunitário, inserir alterações relevantes que de fato diferenciem as modalidades, com a participação ativa dos grupos envolvidos nas discussões;
- 3) Regulamentar as disposições diferenciadas do PMFS comunitário, que assegure aplicabilidade à diversidade de modos de organização social e capacidade produtiva de populações tradicionais;
- 4) Revogar procedimentos administrativos impingidos às comunidades que dependem do cumprimento ou da existência de condicionantes associadas a obrigações que dependem exclusivamente do órgão ambiental;
- 5) Estabelecer procedimentos administrativos diferenciados de acordo com as diferentes categorias de intensidade do PMFS existentes;
- 6) Fixar prazos para o órgão ambiental cumprir com suas obrigações, sob pena de aprovação automática, impedindo que atrasos inviabilizem ou afetem negativamente a sustentabilidade financeira dos envolvidos;
- 7) Descentralizar para as unidades administrativas locais do órgão ambiental a aprovação do PMFS e do POA (enquanto ainda for exigido);

- 8) A exigência de ART de engenheiros florestais nos PMFS no MFC deve ser acompanhada da corresponsabilização jurídica pela elaboração e implementação do PMFS;
- 9) Elaborar normas administrativas com linguagem mais acessível às populações tradicionais;
- 10) Transformar os PMFS em declaratórios, com autorização automática ao se cumprir todos os requisitos dos padrões técnicos exigidos, e monitorados frequentemente pelas agencias ambientais.

3.5 Conclusões

O grau de autonomia das populações tradicionais no MFC em RESEX e FLONA sofre interferências de regras de três diferentes naturezas (territoriais, procedimentais e técnicas), o que nos fez comprovar a nossa hipótese inicial de que tal autonomia é cerceada por seus regulamentos, ao não garantir plenamente, ou instituir obstáculos, à efetivação dos interesses das populações tradicionais em determinadas decisões, e ao exercício de suas atividades produtivas tradicionais em seu território.

Os níveis de direito de propriedade definidos por Schlager e Ostrom (1992) conduziram ao diagrama da *análise tridimensional da autonomia*, construído a partir dessa visão, que colaborou na identificação de elementos essenciais para mudanças no modelo atual de MFC em UC. Neste estudo, apontou-se especificamente para a necessidade de mudanças em regulamentos que restringem a autonomia das comunidades para administrar os recursos florestais madeireiros com finalidades comerciais. Há, contudo, várias inter-relações entre as dimensões, que em uma análise mais detalhada da tridimensionalidade da autonomia comunitária, podem não representar *autonomia zero*, mas suscitar aprimoramento.

4 CONCLUSÕES FINAIS

No manejo florestal comunitário em unidade de conservação, o estudo pode constatar que o grau de autonomia das populações tradicionais está diretamente relacionado à atuação do Estado, principalmente no cumprimento de procedimentos administrativos que dependem de sua autorização periódica, como também dos que constituem competência exclusiva sua, que não dependem da livre vontade do grupo tradicional. Esse estado condicional afeta diretamente a autonomia comunitária na definição de escolhas produtivas, no âmbito da atividade florestal, bem como na organização e administração de sua produção no manejo florestal, podendo, inclusive, afetar outras atividades internas que compõem sua economia mista organizada em calendários produtivos (DIEGUES, 1994; PORRO et al., 2008).

Os instrumentos legais e infralegais do MFC em UC são os principais indutores desse cenário, através dos quais são exigidos documentos, como plano de manejo da UC, contrato de concessão do direito real de uso (CCDRU) e Estudo de Viabilidade Econômica (EVE), que submetem os grupos tradicionais, proponentes de PMFS a total dependência ao órgão gestor da área, que legitima, assim, uma dominação, ou violência simbólica (BOURDIEU, 1998), sobre as populações tradicionais. Alternativas de exceção têm sido estabelecidas pelo próprio Estado, a fim de que suas próprias deficiências não inviabilizem a atividade comunitária. No entanto, via de regra, a tutela administrativa é manifestada sobre a autonomia comunitária (PACHECO; AZEVEDO-RAMOS, 2015).

Alguns outros procedimentos administrativos ainda são precários. Primeiramente, a constatação da ilegalidade na exigência de autorização prévia de exploração para a execução do plano operacional anual indica que providências imediatas de invalidação devem ser tomadas pelo órgão ambiental, o que já contribuirá para o aumento da autonomia comunitária na atividade. A distância dos principais setores de tomada de decisão do órgão no MFC, bem como a não fixação de prazos sobre as suas atividades também provocam maior ou menor interferência nessa autonomia, ao não garantir um processo transparente que assegure uma melhor participação comunitária.

Nos casos estudados, tanto na Floresta Nacional do Tapajós como na RESEX Verde Para Sempre, há uma boa receptividade ao modelo de organização e procedimentos técnicos exigidos pelo Estado para gerenciar a atividade madeireira no MFC, sem prejuízo à manutenção de uma satisfação na garantia de suas formas próprias de organização social e trabalho (CUNHA; ALMEIDA, 2001). No entanto, essa receptividade também é condicionada pela garantia de acesso afetivo a esses conhecimentos e técnicas, que,

normalmente, é proporcionada por organizações parceiras das comunidades (ESPADA, 2015; PORRO et al., 2008).

A pendência no cumprimento de determinações legais sobre a criação de disposições diferenciadas de PMFS, para a condição de comunitário, faz prevalecer uma “homogeneização jurídica” (BOURDIEU, 2001) no licenciamento e execução da atividade florestal madeireira, manifestada na indistinção da linguagem, conhecimentos e técnicas a serem empregadas, em detrimento do reconhecimento constitucional e legal dos costumes das populações tradicionais como fonte de direito, a serem assegurados pelas normas administrativas no que não contrariar demais leis.

Os resultados obtidos e seus desdobramentos através das discussões realizadas no presente estudo conduzem à necessidade de se repensar o modelo atual de manejo florestal sustentável a ser desempenhado por populações tradicionais, cujas práticas, conhecimentos, organizações e tecnologias, e modos próprios de manejo devem ser reconhecidos pelas instituições oficiais, a fim de que haja um grau de autonomia comunitário que viabilize a continuidade de seu acesso aos recursos florestais madeireiros, como fontes de seu desenvolvimento sustentável. Além disso, convém destacar que o acesso e o manejo dos recursos naturais em seus territórios, além de condição e limite de sua sobrevivência, é o que “[...] vem viabilizando a conservação da biodiversidade e suas funções ecológicas para a atual e as futuras gerações” (PACKER, 2015, p. 36).

No entanto, as funções ecossistêmicas providas por vastas extensões de florestas são benefícios de todos. Desse modo, o nível de controle exercido sobre as ações que visam a sustentabilidade, constitui uma obrigação positiva, principalmente, do Estado, que se manifesta, em primeiro plano, por meio da elaboração de instrumentos legais e infralegais, como garantidor do bem comum (art. 225, Constituição de 1988)

Diante disso, o campo jurídico constitui o principal modelador da *autonomia*, em que sua principal autoridade atuante, o Estado, precisa determinar regras necessárias: 1 – para que um grupo determinado tenha a efetivação de seus direitos; 2 – que reconheçam o seu papel conservador diferenciado, historicamente comprovado; 3 – que assegurem que os demais atores interessados tenham acesso à transparência necessária ao efetivo monitoramento.

Para tanto, a devida observância deve ser dada ao que interfere nesse grau de autonomia comunitária. Através do estudo foi possível constatar que, em âmbito jurídico, a decisão livre do grupo tradicional para administrar a floresta e seus recursos é cerceada por parâmetros jurídicos estatais, que são constituídos por regras de três diferentes naturezas, chamadas no estudo de dimensões, quais sejam: *dimensões das regras territoriais*,

procedimentais e técnicas. Nesse sentido, a interação entre tais dimensões de regras precisam gerar um grau de autonomia que atenda os princípios de um desenvolvimento sustentável na perspectiva das populações tradicionais, mas ao mesmo tempo em que se assegure um controle equilibrado e eficaz pelo Estado em florestas públicas de propriedade comum.

REFERÊNCIAS

- ADEODATO, S. et al. **Madeira de ponta a ponta**: o caminho desde a floresta até o consumo. São Paulo: FGV ERA, 2013. 128 p.
- ALLEGRETTI, M. **A Construção Social de Políticas Públicas. Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros**. Desenvolvimento e meio ambiente, v. 18, 2008.
- ALMEIDA, A. W. B. de. Terras de preto, terras de santo, terras de índio – uso comum e conflitos. In: CASTRO, E. M. & HEBETTE, J. (Org.). **Na trilha dos Grandes Projetos**. Belém, NAEA/UFPA, 1989.
- _____. **Conflito e mediação: os antagonismos sociais na Amazônia segundo os movimentos camponeses, as instituições religiosas e o Estado**. Tese (Doutorado em Antropologia Social), Museu Nacional, UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.
- _____. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas. 2. ed. Manaus: PGSCA; UFAM, 2008.
- _____. A reconfiguração das agroestratégias: novo capítulo da guerra ecológica. In: SAUER, Sergio e ALMEIDA, Wellington (Org.). **Terras e Territórios na Amazônia**. Brasília, DF: UNB, 2011. p. 27-44.
- AMARAL, P. **Manejo florestal comunitário na Amazônia**: primeira oficina de manejo florestal comunitário para troca de experiência entre 12 iniciativas na Amazônia Brasileira. Relatório. Porto Dias, AC: WWF; SUNY, 1998.
- AMARAL, P.; VERÍSSIMO, A.; BARRETO, P.; VIDAL, E. **Floresta para Sempre: um manual para produção de madeira na Amazônia**. Belém: IMAZON, 1998. p. 130
- AMARAL, P.; AMARAL NETO, M. **Manejo florestal comunitário**: processos e aprendizagens na Amazônia brasileira e na América Latina. Belém: IEB: IMAZON, 2005.
- AMARAL, P. et al. **Guia para o manejo florestal comunitário**. Belém: IMAZON, 2007.
- AMARAL NETO, M., AMARAL, P. et al. A expansão do manejo florestal comunitário na Amazônia brasileira: oportunidades e limites. **O manejo da paisagem e a paisagem do manejo**. Brasília, DF: Instituto de Estudos Brasileiros, 2008.
- AZEVEDO-RAMOS, C. B.; PACHECO, J. S. Economia florestal comunitária e familiar na Amazônia. In: PEZZUTI, Juarez; Claudia Azevedo-Ramos. (Org.). **Desafios amazônicos**. 1. ed. Belém: NAEA, 2016. p. 357-398. (Série Desenvolvimento e Sustentabilidade).
- BACHA, C. J. C.; RODRIGUEZ, L. C. E. **Impactos sócio-econômicos do Projeto ITTO na Floresta Nacional do Tapajós**. 2004. p. 9. Disponível em: <http://www.itto.int/files/itto_project_db_input/2351/Competition/Final%20Report.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2016.

BALLART, X. Modelo teóricos para la práctica de la evaluación de programas. In: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (Org.). **Lecturas de gestión pública**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

BARRETO FILHO, Henyo T. Populações Tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção. In: **Sociedades Caboclas Amazônicas: modernidade e invisibilidade**. São Paulo: Anna Blume, 2006.

BENATTI, J.H., McGRATH, D.G.; DE OLIVEIRA, A. C. M. Políticas públicas e manejo comunitário de recursos naturais na Amazônia. **Amb. Soc.**, v.7, n. 2, p.137-154, 2003.

BENATTI, J. H. A criação de unidades de conservação em áreas de apossamento de populações tradicionais. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 1, n. 2, p. 33-49, 1998.

_____. A titularidade da propriedade coletiva e o manejo florestal comunitário. **Revista de Direito Ambiental**, v. 26, p. 126-151, 2002a.

_____. Manejo florestal e o uso alternativo do solo na Amazônia. LIMA, A. **O Direito para o Brasil Socioambiental Porto Alegre**: [S.l]: S. Fabris; Instituto Socioambiental, 2002b.

_____. **Posse agroecológica e manejo florestal**. Curitiba: Juruá, 2003.

_____. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: SAUER, Sergio e ALMEIDA, Wellington (Org.). **Terras e territórios na Amazônia**. Brasília, DF: UNB, 2011. p. 93-113.

BOLETIM INFORMATIVO DA ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO RIO ARIMUM – ACDRSRA [S.l.], ano 1, ed. 1, mar.2014.

BOONE JR, H. N.; BOONE, D. A. Analyzing likert data. **Journal of extension**, v. 50, n. 2, p. 2, 2012.

BONNEMAISON, J.; CAMBREZY, L. Le lien territorial: entre frontières et identités. **Géographies et Cultures (Le Territoire)**, Paris, L' Harmattan – CNRS, n. 20, (inverno),1996.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 2. ed. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

_____. **Contrafogos 2: por um movimento social europeu**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: 18 jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 20 ago. 2016.

BRAY, D. B. E. DURAN, V. H. et al. Tropical deforestation, community forests, and protected areas in the Maya Forest. **Ecology and Society**, v. 13, n. 2, 18p., 2008.

CARLSSON, L.; BERKES, F. Co-management across levels of organization: concepts and methodological implications. **Politics of the commons**: articulating development and strengthen in glocal practices. Chiang Mai, Thailand: [s.n.], 2003.

CAVALHEIRO et al. **Análise da Legislação para o Manejo Florestal por Produtores de Pequena Escala na Amazônia Brasileira**. Estudo comparativo “Análise do Marco Legal para o Manejo Florestal por Produtores de Pequena Escala na Amazônia”. CIFOR/Proyecto For Live/IMAZON/UFRA. Belém: FORLIVE, 2008. 98p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. rev., ampl. e atualizada até 31.12.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COSTA, F. J. **Mensuração e desenvolvimento de escalas**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2011.

CRESSWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, M. C. da; ALMEIDA, M. W. B. Populações Indígenas, Povos Tradicionais e Preservação na Amazônia. In: João P., R. Capobiancoetal (Org.). **Biodiversidade na Amazônia Brasileira**: Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios. São Paulo: Instituto Socioambiental e Estação Liberdade, 2001. p. 184-193.

DE JONG et al. Antecedentes, realidad y oportunidades del manejo forestal comunitario en América Latina. In: SABOGAL, C. **Manejo forestal comunitario en America Latina**: experiencias, lecciones aprendidas y retos para el futuro. César Sabogal, Wil de Jong, Benno Pokorny y Bastiaan Louman (Ed.). Borgor: CIFOR. 2008. p. 35-66.

DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo HUCITEC, 1994.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1993.

_____. **Os saberes tradicionais e a biodiversidade no Brasil**. São Paulo: MMA; COBIO; NUPAUB; USP, 2000. 211 p.

DIEGUES, A. C.; ARRUDA, R. S. V. (Org.). **Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001.

DUPRAT, D. M. O Estado pluriétnico. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza; HOFFMAN, Maria Barroso. **Além da tutela**: bases para uma política indigenista III. São Paulo: Contra Capa, 2002. Disponível em: <<http://laced.etc.br/site/arquivos/04-Alemda-tutela.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____, Deborah. **O Direito sob o marco da pluriétnicidade/multiculturalidade**. In: Pareceres Jurídicos – Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais. Deborah Duprat, org. Manaus: UEA, 2007.

ESPADA, A. L. V. **Parceria enquanto dimensão da governança ambiental para o manejo florestal comunitário na Amazônia: o caso da Floresta Nacional do Tapajós**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

FEARNSIDE, P. M. The evolving context of Brazil's environmental policies in Amazon. **Novos Cadernos do NAEA**, v. 16, n. 2, p. 9-25, 2013.

FERREIRA-NETO, P. S. **Projeto Ambé: manejando a floresta e colhendo conhecimentos**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2008. 85 p.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREEMAN, R. E. **Strategic Management: a Stakeholder Approach**. Boston: Pitman. New York: Cambridge University Press. 1984.

GLIEM, J. A.; GLIEM, R. R. **Calculating, interpreting, and reporting Cronbach's alpha reliability coefficient for Likert-type scales**. Midwest Research-to-Practice Conference in Adult, Continuing, and Community Education, The Ohio State University, Columbus, OH, Oct, 2003. p. 8-10.

GOMIDE, M. et al. Fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças (Matriz FOFA) de uma comunidade ribeirinha Sul-Amazônica na perspectiva da Análise de Redes Sociais: aportes para a atenção básica à saúde. **Cad. Saúde colet.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 222-230, 2015.

HAJAR, R. et al. Framing community forestry challenges with a broader lens: case studies from Brazilian Amazon. **Environ. Manage**, v. 92, p. 2159-2169, 2011.

HORA, H. R.; MONTEIRO, G. T; ARICA, J. Confiabilidade em questionários para qualidade: um estudo com o coeficiente alfa de cronbach. **Produto & Produções**, v. 2, n. 11, p. 85-103, 2010.

HUMMEL, A. C. **Políticas florestais para a Amazônia: onde estão?** Em: <<http://midiaeamazonia.andi.org.br/artigo/politicas-florestais-para-amazonia-onde-estao>> Acesso em: 15 Set. 2015.

HUMPHRIES, S., HOLMES, T. P., KAINERA, K., KOURYD, C. G. G., CRUZE, E., ROCHA, R. M. Are community-based forest enterprises in the tropics financially viable? Case studies from the Brazilian Amazon. **Ecological Economics**, v. 77, p. 62–73, 2012.

HUMPHRIES, S, MCGRATH, D. **Legal compliance and verification of small-scale producers in Brazil's forest sector**. San Francisco: Earth Innovation Institute and Chatham House, 2014.

IBAMA. **Floresta Nacional do Tapajós: plano de manejo**. Brasília, DF: IBAMA, 2004.v.11. 373 p.

_____. **Projeto de Implementação do manejo florestal comunitário por uma comunidade do Rio Arimum**. Porto de Moz, PA; Brasília, DF, abr. 2006.

INSTITUTO FLORESTA TROPICAL - IFT. **Manejo Florestal e Exploração de Impacto Reduzido em Florestas Naturais de Produção da Amazônia**, 2014. Disponível em: <<http://ift.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Informativo-T%C3%A9cnico-1.pdf>> Acesso em: 20 dez.2016.

_____. **Reflexões sobre a execução do Projeto de Apoio ao Desenvolvimento do Manejo Florestal Comunitário e Familiar em Florestas Públicas da Amazônia Brasileira**. [Sl.:s.n.], 2016. Disponível em:<https://issuu.com/ift_boletim_florestal/docs/reflex__es_sobre_projeto_-_ift> Acesso em: 10 dez. 2016.

KORSBAEK, L.; VIVANCO, F. M. La Sociedad Plural y el Pluralismo Jurídico: un acercamiento desde la antropología del derecho. In: CIFUENTES, J. E. Ordóñez (Coord.), **Pluralismo Jurídico y pueblos indígenas: XIII Jornadas Lascasianas Internacionales**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005. Disponível em: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1670/10.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2016.

LEHFELD, L. S. **Código florestal comentado e anotado (artigo por artigo)**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo, 2013.

LITTLE, P. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Brasília: UNB, 2002.

LOPES, S. R. M. **Povos e comunidades tradicionais da Amazônia Legal: análise das normas jurídicas de acesso aos territórios e aos bens ambientais**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal, Belém, 2009.

LOUMAN, B.; GARCÍA-FERNÁNDEZ, C.; SABOGAL, C.; EHRINGHAUS, C.; SALAZAR, M.; VILLACRÉS, D. Capacidades técnicas y desafíos del manejo forestal comunitario. In: SABOGAL, C. et al. (Ed.). **Manejo forestal comunitario en America Latina: experiencias, lecciones aprendidas y retos para future**. Borgor: CIFOR. 2008, p. 35-66.

MANKTELOW, J.; CARLSON, M. **SWOT analysis discover new opportunities manage and eliminate threats**. Disponível em:<http://www.mindtools.com/pages/article/newTMC_05.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

MARIN, T. I. S. **Manejo florestal comunitário em unidades de conservação na Amazônia: uma avaliação de impacto na RESEX Verde para Sempre – PA e na RDS Rio Negro – AM**. 2014. Dissertação (Mestrado)- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2014.

MATTOS, C. A. C. et al. Contexto de trabalho: uma investigação entre Professores e Técnicos Administrativos de uma Instituição Federal de Ensino Superior. **Revista de Estudos sociais**, v. 17, n. 33, p. 72-91, 2015.

MCKEAN, M. A.; OSTROM, E. Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado? In: DIEGUES, Antonio Carlos S.; MOREIRA, André de Castro C.

(Org.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras; USP, 2001. p. 7995.

MEDINA, G; POKORNY, B; CAMPBELL, B. M. Community forest management for timber extraction in the Amazon frontier. **International Forestry Review**, v.11, n. 3, p. 408-420, 2009.

MEDINA, G. Governança local para manejo florestal na Amazônia. **Revista Brasileira de ciências sociais**, v. 27, n. 78, p. 67-79, 2012.

MEDINA, G. et al. Tradicional da floresta para a extração de madeira por populações tradicionais e desafios para o manejo sustentável. In: CASTRO, Edna Maria Ramos de; FIGUEIREDO, Silvio Lima. (Org.). **Sociedade, campo social e espaço público**. 1. ed. Belém: NAEA, 2014. p. 430-442.

MEDINA, G.; POKORNY, B. 2. **Avaliação financeira do manejo florestal comunitário**. Goiânia: Kelps, 2014. 216 p.

MESQUITA, B. A. de. Conflitos Territoriais na Amazônia na era do capital. In: SHIRAIISHI NETO, Joaquim. (Org.). **Meio Ambiente, território & práticas jurídicas: enredos em conflito**. São Luis: EDUFMA. 2011, pp. 53-84.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente: gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MOLNAR, A. **Forest certification and communities: looking forward to next decade**. Forest trends. Washington, DC, USA: [s.n.], 2003.

NICHOLS, D. P. **My Coefficient is Negative, SPSS Keywords**, n. 68, 1999. Disponível em: <<http://www.ats.ucla.edu/STAT/SPSS/library/negalfa.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

PACHECO, P. Smallholders and Communities in Timber Markets: Conditions Shaping Diverse Forms of Engagement in Tropical Latin America. **Conservation and Society**, v. 10, n. 2, p. 114-123, 2012.

PACHECO, J., AZEVEDO-RAMOS, C. Populações tradicionais em Unidades de Conservação: limites entre a autonomia x tutela. Anais do Seminário Internacional América Latina: **Políticas e conflitos contemporâneos**. (Org.). CASTRO, E.M.R. et al. Belém: NAEA; UFPA2015. p. 105-117. Disponível em <<http://produtoracolaborativa.com.br/sialat2015/wp-content/uploads/2015/12/SEMINARIO-SIALAT.pdf>>. Acesso em: 23 maio, 2015.

PACKER, L. A. **Novo código florestal & pagamentos por serviços ambientais: regime proprietário sobre os bens comuns**. Curitiba: Juruá, 2015.

PEREIRA, V. S.; ANTONIALLI, L. M. Ensino a distância: Estratégias de uma Universidade Federal. **Contextus - Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 9, n. 1, p. 33-48, 2011.

PINTO, Paulo Gabriel Hilu da Rocha. “Grupos étnicos e etnicidade”. In: SOUZA LIMA, Antônio Carlos (Coord.). **Antropologia & direito**: temas antropológicos para estudos jurídicos. Brasília, DF: Rio de Janeiro: Contra Capa: LACED; ABA, 2012. p. 68-77.

PINTO, A., AMARAL, P., AMARAL, M. **Iniciativas de manejo florestal comunitário e familiar na Amazônia brasileira 2009/2010**. Imazon, IEB, GIZ; Serviço Florestal Brasileiro. Belém, PA, 2011, 84 p.

POKORNY, B., JOHNSON, J. Community Forestry in the Amazon: the unsolved challenge of forests and poor. **Nat Resour. Perspect.**, v. 112, p. 4, 2008.

PORRO, N. et al. Capacidades organizativas para el manejo forestal comunitário frente a las demandas y expectativas oficiales. In: SABOGAL, C. et al. (Ed.). **Manejo forestal comunitario en America Latina**: experiencias, lecciones aprendidas y retos para future. Borgor: CIFOR. 2008. p. 35-66.

RITCHIE, B. et al. **Critérios e indicadores de sustentabilidade em florestas manejadas por comunidades**. [S.l.]: CIFOR, 2001.

ROCHA, I. et al. **Manual de direito agrário constitucional**: lições de direito agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, D. B.; MARIN, R. E. A. Economia madeireira no Pará: análise da regulação a partir dos autos de infrações de flora. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 24, n. 1, 2016.

SCHLAGER, E.; OSTROM, E. Property-rights regimes and Natural Resources: a conceptual analysis. **Land Economics**, v. 68, n. 3, p.249-262, aug. 1992.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO – SFB. 2015. Disponível em: <www.florestal.gov.br> Acesso em: 12 de fev. de 2017.

_____. 2016. Disponível em: <www.florestal.gov.br> Acesso em: 8 fev. 2016.

SHIRAISHI NETO, J. Novos Movimentos Sociais e padrões jurídicos no processo de redefinição da região Amazônica. In SHIRAISHI NETO, Joaquim. (Org.). **Meio Ambiente, território & práticas jurídicas**: enredos em conflito. São Luís: EDUFMA. 2011.p. 23-52.

SHIRAISHI NETO, J. ; ARAÚJO, M; LIMA, R. M. Pachamama: estudo comparativo como instrumento de reflexão dos direitos dos povos e comunidades tradicionais no Brasil. Doi: 10.5020/2317-2150.2014. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 19, n. 2, p. 401 426, 2015.

SILVA, José Afonso de. **Direito ambiental constitucional**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **Direito ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 281-282.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

STONE-JOVICICH, S.et al. **Acompanhamento para o manejo florestal comunitário no Projeto Cachoeira**. Acre: CIFOR, 2007. 42 p.

SUNDERLIN, W. Poverty alleviation through community forestry in Cambodia, Laos and Vietnam: assessment of the potential. **Forest Policy and Economics**. Amsterdam, v. 8, n. 4, p. 386-396, June 2006.

TENÓRIO, C. **Bases conceituais e técnicas sobre manejo florestal comunitário**. Belém: IPAM, 2009. 44p. (Volume Único. Lima, C.A.T Transamazônica - BR 163).

TRECCANI, G. D. Populações Tradicionais e Mineração. In: DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcus Alan de Melo. (Org.). **Direito e desenvolvimento**. 1. ed. Rio de Janeiro; Belém; São Paulo: Forense, CESUPA e Método, 2014. v. 1, p. 161-190.

VERÍSSIMO, A. **Influência do PROMANEJO sobre políticas públicas de manejo florestal sustentável na Amazônia**. Brasília, DF: MMA, 2005.

VIANNA, L. P. **De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação**. [S.l.:], Annablume, 2008.

VIANNA, A.L.M. O. **Diagnostico florestal do estado do Amazonas**. IDESAM, Manaus, 2013.

ZAR, J. H. **Biostatistical analysis**. 5. ed. Prentice Hall, 2010.944 p.

WALDHOFF, P. **Resultados da avaliação do manejo florestal comunitário sobre os meios de vida de seus protagonistas: destaque para conservação ambiental em detrimento a produção e autonomia**. 2014. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura “Luz de Queiroz”, Piracicaba, SP, 2014.

WHITE, A. MARTIN, A. **Who owns the world’s forest? Forest tenure and public forest in transition**. Forest Trends and the Center for International Environmental Law, Washington, DC, USA, 2002.

WOLKMER, A.C. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito**. São Paulo, Alfa Omega, 2001.

ZAR, J. H. **Biostatistic alanalysis**. 5. ed. Prentice Hall, 2010.944 p.