

Intenções vãs

Categories : [Marc Dourojeanni](#)

O manejo sustentável das florestas tropicais é um sonho antigo e uma luta constante dos profissionais da área. Desde fins do século XIX os engenheiros florestais europeus tentaram essas práticas nas colônias asiáticas e africanas, e logo chegaram também à América Latina, principalmente durante a década de 1960. Em especial através da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), que foi importante promotora do estabelecimento de escolas e faculdades de engenharia florestal. Ainda nos anos 1950 se instalou no Brasil a experiência pioneira de silvicultura de Curuá Una, perto de Santarém, que trouxe o insigne engenheiro belga Jean Dubois (o “João da Floresta”) que ainda rende grandes serviços ao país promovendo sistemas agroflorestais.

A FAO e os governos nacionais da América do Sul usaram milhões de dólares fazendo inventários florestais e planos de manejo, aprimorando legislação florestal, estabelecendo florestas nacionais, escolas de técnicos florestais, serrarias modelo, etc. Por exemplo, dos anos 1970 datam os primeiros planos de manejo da Floresta Nacional do Tapajós. Desses anos também são os planos de manejo de florestas nacionais como Iparia e von Humboldt, no Peru, e de Ticoporo, na Venezuela.

Acumulando fracassos

Como bem se sabe, todas as tentativas de fazer manejo florestal na África terminaram numa situação desastrosa. Já era difícil antes da independência dos países que eram colônias de Inglaterra, França, Portugal e Bélgica, mas depois virou um desastre. Países madeireiros como Costa de Marfim, Camarões, República do Congo, República Centro Africana e República Democrática do Congo, para citar uns poucos, hoje estão quase completamente desmatados e apenas subsistem, em alguns deles, florestas isoladas pela geografia ou pela guerra civil.

Na Ásia as coisas foram muito melhor e, apesar de que o desmatamento tem sido significativo devido à enorme população do continente, muitos países conseguiram manter florestas sob certa forma de manejo. Destes, o caso da Malásia é o mais conhecido, realizado na base da aplicação severa de planos de manejo com rotações de mais de 70 anos. Não obstante, informações recentes indicam que inclusive neste país, e apesar da longa rotação, as florestas atuais estão degradadas. Na Indonésia e nas Filipinas, dentre outros países, as florestas foram exploradas de modo exaustivo e, se ainda existe algo, por exemplo, na ilha de Borneo (Kalimantan), é porque a floresta é enorme e ainda isolada.

Na América Latina, nenhum plano de manejo florestal executado em florestas nacionais, concessões florestais a empresas ou outorgas a entidades associativas, inclusive de indígenas, tem funcionado. As florestas nacionais peruanas antigas (Iparia e von Humboldt), onde foram

feitos nos anos 1960 e 1970 investimentos enormes em inventários e planos de manejo sofisticados e infra-estrutura, inclusive serrarias e outras indústrias, hoje foram eliminadas ou estão sendo exploradas anarquicamente. De fato essas florestas, que cobriam milhões de hectares, estão quase totalmente desmatadas e convertidas a usos agropecuários de baixa rentabilidade. A única floresta nacional daqueles tempos que mantém até hoje uma pequena porção da sua mata original é Ticoporo, na Venezuela. Claro que os governos estabeleceram novas florestas nacionais em todos os países, mas elas também estão sendo erodidas pelas bordas pela agricultura e a extração ilegal. Até o tão divulgado e promovido caso do manejo florestal por indígenas Yanomami, no Peru, revelou-se um custoso fracasso anos depois.

O que acontece é que o manejo florestal tropical, diferentemente do que ocorre numa plantação de eucalipto, não pode ser avaliado sem uma perspectiva de 30 a 50 ou mais anos. A rotação florestal na Malásia é de 70 anos e apenas agora, ao começar a segunda rotação, se percebe que a exploração inicial ocasionou danos biológicos maiores aos previstos e que a floresta, na verdade, tem se degradado. Por isso é absurdo achar ou acreditar que as experiências tão recentes, todas com menos de uma década, que se desenvolvem agora na Amazônia brasileira, inclusive nessas onde se diz que há “certificação florestal independente”, são garantia de sucesso. Diga-se de passagem, é altamente duvidoso que as rotações de 30 anos ou menos que prevêem os planos de manejo nacionais sejam suficientes para permitir a restauração do estoque florestal.

Por que fracassa o manejo florestal tropical?

Existe quase unanimidade, e o autor tem sido por 40 anos um dos defensores assíduos disso, que o manejo sustentável das florestas tropicais é teoricamente viável, em termos técnicos, econômicos, sociais e ambientais. De fato, florestas de países temperados têm sido manejadas por milênios e até agora continuam manejadas na Europa, em especial nos países nórdicos. O manejo nos EUA e no Canadá já cumpre quase dois séculos. Verdade é que manejar florestas tropicais é muito mais complexo que fazê-lo em florestas temperadas ou frias. Mas o problema não está nos aspectos técnicos nem nos ambientais. Nem sequer é um problema legal e, no fundo, tampouco é econômico.

A razão do persistente fracasso do manejo florestal nos trópicos é diretamente dependente do caos social dominante, que se expressa na permanente violação ou, mais simplesmente, no absoluto descaso com a lei. Uma vez, numa reunião de experts florestais em Washington, DC, o autor desta coluna fez o seguinte paralelo: “Se na América Latina não se obedecem nem as leis de trânsito na frente do policial, como vocês imaginam que as complexas leis e regulamentos florestais vão ser respeitados no meio da selva?”. Abriram muito os olhos, ficaram calados e continuaram discutindo nas nuvens.

Isso mesmo é o que os governos dos países latino-americanos fazem com a questão do manejo florestal. Não querem reconhecer que o problema essencial é o desrespeito absoluto,

quimicamente puro, de qualquer norma que dificulte ganhar dinheiro rápido e fácil. Jamais poderá ser economicamente viável fazer manejo florestal, com investimentos em estradas, práticas silviculturais, introduzindo novas espécies no mercado, infra-estrutura, pesquisando novas alternativas, evitando desperdício de madeira, com pessoal de carteira assinada e cumprindo outras leis do emprego, ajudando as comunidades locais, etc. e, acima, esperando 30 a 50 anos para voltar ao mesmo setor de exploração, quando o vizinho explora o que quer, onde quer e quando quer, sem pagar nem fazer avaliação de impacto ambiental, plano de manejo, nem nada do antes mencionado. Ele vai ficar rico e o primeiro vai ter que declarar falência devido à competição desleal.

O problema se complica ainda mais quando a área sob manejo é invadida por agricultores migratórios ou por índios que, assessorados por algum teórico social, descobrem subitamente que essa floresta é “parte de seu território tradicional” e que o governo e os juízes não fazem nada sério parar evitar a destruição e queima da floresta. O relativo sucesso da Malásia deve-se a que nesse país as leis são aplicadas com muita severidade. De fato, é o único lugar do mundo tropical onde, sobre centenas de quilômetros, a um lado da estrada existe floresta nativa e do outro vivem pequenos agricultores que nunca passam atravessam a estrada.

O autor, como chefe do setor florestal do Peru por quase uma década, foi testemunha de exceção das realidades anteriores. Não teve esforço que conseguisse impedir a exploração florestal ilegal. Devido à necessidade de proteger os pequenos extratores e os extratores tradicionais (ribeirinhos e índios) se acaba possibilitando extração ilegal em qualquer lugar. Um contrato florestal de menos de 1.000 hectares é incontrolável e a madeira pode ser extraída de qualquer canto do município ou do estado. Na verdade, o contrato apenas serve para legalizar a madeira e obter as guias ou permissões de transporte florestal. Isso é exatamente, ainda que com mais sofisticação, o que a famosa [Operação Curupira descobriu em 2005](#). Após falar de “máfia” e, embora elas existam em pequena escala, chegou-se à conclusão de que o problema é a corrupção difusa realizada por dezenas de milhares de extratores e agricultores, milhares de empresas madeireiras e muitas centenas de funcionários públicos. Bem que no Peru se tentou reduzir as áreas onde podiam se outorgar contratos ou concessões florestais para poder concentrar os meios de controle do serviço florestal. Mas essa medida atinada nunca foi mantida, por obra e graça dos políticos locais que choram miséria para obter que a restrição seja levantada. De outra parte, ela sempre é difícil de aplicar devido à madeira que sai das autorizações de desmatamento para fins agropecuários.

A certificação florestal tampouco resolve o problema, como já tem sido denunciado, pois é muito fácil enganar os inspetores na imensidão da selva ou, melhor ainda, comprá-los. É evidente que hoje existem melhores instrumentos para controlar a exploração florestal, em especial o GPS para detectar localização e limites, e marcadores para identificar a origem da madeira. Assim mesmo, nada até hoje tem conseguido deter a exploração ilegal e enquanto esta não for drasticamente reduzida, o manejo florestal sustentável é economicamente inviável.

Ao antes descrito deve-se somar a já comentada invasão das florestas sob manejo por agricultores sem terra ou migratórios que jamais é impedida pelo poder público. Fácil é imaginar o desespero de um empresário florestal que apenas explora 10 a 20 m³/hectare de madeira de sua floresta esperando retirar o resto na próxima rotação e que vê uma invasão de agricultores que derruba e queima tudo sem que ele possa fazer nada para evitá-lo. Pois isso foi fato comum nos locais da Amazônia onde se tentou fazer manejo florestal. Era costume dos serviços florestais fazer inventários florestais sobre centenas de milhares de hectares para propor contratos ou concessões e para estabelecer florestas nacionais. Foram investidos milhões de dólares para isso e, em todos os casos, a mata foi destruída antes que uma exploração florestal se instalasse no local.

A nova lei

Falando agora da nova legislação florestal, deve-se começar por esclarecer alguns fatos que o grande público não tem por que conhecer. Dois deles são particularmente importantes: o Brasil permite a exploração legal das florestas públicas desde a sanção do Código Florestal de 1934, o que foi reiterado no Código Florestal de 1965, que será parcialmente derrogado pela lei que está na iminência de ser promulgada. E, obviamente, essa possibilidade já existia desde os tempos coloniais. Não é verdade que não pudesse se explorar madeira em terras públicas, como as informações propaladas sobre a nova lei permitem supor. Pior ainda, os problemas que impediram, sob o regime das leis de 1934 e 1965, se outorgarem concessões ou contratos florestais ou manejar as florestas nacionais não estão sendo resolvidos plenamente com a nova lei, em especial os referentes a domínio legal sobre a terra pública. E o empecilho principal para o manejo florestal, que é a anarquia preponderante no uso dos recursos naturais na Amazônia, nem sequer é tema da lei, que parece partir do princípio que “se ela é aplicada, a ilegalidade desaparecerá”.

Em segundo lugar, as propostas centrais da nova lei (por exemplo, estabelecer um serviço florestal ou equivalente para gerenciar as concessões) são as mesmas que já foram incorporadas na legislação florestal recente da Bolívia e do Peru, onde estão sendo aplicadas há vários anos e que, ademais, estão sendo consideradas pela Colômbia. Ou seja, não se trata de uma proposta verdadeiramente original. Não está mal se inspirar em outros países para reformar as leis de um país maior e mais desenvolvido como o Brasil. O que está errado é copiar medidas que ainda não deram frutos positivos nesses países e que, como já é evidente, não frearam a exploração ilegal, o desmatamento e a degradação da Amazônia. Enquanto se escreve esta coluna, os jornais dão conta de que a pressão de madeireiros peruanos está empurrando índios bravios uns contra outros dentro do território do Acre, fazendo temer um massacre, pois são inimigos seculares. Esses madeireiros são cem por cento ilegais atuando até em zonas reservadas. A aplicação da nova lei florestal peruana não evita, nem sequer reduz, a ilegalidade.

A nova lei está cheia de boas intenções. Após reler todos seus 85 artigos, ainda sem concordar com tudo, é difícil encontrar algo que possa ser chamado de erro grave. Seu problema pode ser

definido como “passar ao lado do problema”. Esta nova lei, como as anteriores no Brasil e em outros países, inclusive as recentes leis de Bolívia e Peru, tem a fraqueza de não reconhecer que a exploração anárquica e degradante das florestas é o fruto de um pacote de problemas que inclui pobreza, ignorância, incapacidade institucional, corrupção e, embora muitos não gostem de escutar isso, tolerância excessiva das autoridades pelos desmandos dos pobres que, abusando da sua condição, fazem sem castigo o que está proibido aos outros. E, evidentemente, porque os ricos fazem outro tanto ou mais, comprando as autoridades. Em suma, as leis florestais não confrontam o problema de fundo.

Outra característica desta nova lei é que ela se refere apenas às florestas públicas. Ficam relativamente fora deste marco legal as privadas e, em grande medida, as florestas em poder de grupos sociais beneficiados em reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável, assentamentos extrativistas, assentamentos florestais, quilombos e outras opções mencionadas na lei. Estas últimas são outorgadas sem ônus e seriam administradas conforme a outra legislação específica. De fato, a lei que se comenta expande enormemente o tema das concessões ao setor privado e não diz quase nada com referência ao manejo daquelas outras categorias de florestas em terras públicas. Esta é uma grande diferença com as leis florestais de outros países, como no caso do Peru, onde não existem florestas naturais privadas e onde, consequentemente, todas as florestas são regidas pela mesma lei e administradas pelo mesmo organismo governamental.

Aspectos positivos e menos positivos

Será que leis florestais podem enfrentar o problema da quase anarquia dominante na Amazônia? Essa é uma pergunta de difícil resposta, pois é óbvio que a responsabilidade de aplicar o lema “ordem e progresso” extrapola a missão do pequeno setor florestal nacional. Mas, algumas opções existem que não foram contempladas na lei.

Como já apontado, um dos problemas típicos da administração florestal, exacerbado no caso do Brasil, é a dificuldade de controlar espaços enormes onde se realiza exploração florestal. Este problema pode ser controlado determinando um espaço limitado de exploração, proporcional à capacidade institucional, deixando o resto estritamente sem exploração. Uma forma de se fazer isto é se estabelecendo a “reserva florestal” onde nenhuma exploração é permitida. A outra é a adotada na lei, que determina que anualmente seja preparado um Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) para o qual são fixados limites anuais e acumulativos. Mas, como o PAOF, que deve ser aprovado a cada ano em audiência pública, não pode fugir do dever de contemplar as necessidades de cada estado e quiçá até de cada município, terá que ser muito espalhado. Em consequência, o controle a ser exercido pelo novo serviço florestal, pelo Ibama e pelos estados deverá se diluir, como agora, sobre um imenso território e se confundirá, nas estradas, indústrias e postos de controle, com outras formas de extração, em especial as que são fruto de desmatamentos legais e ilegais.

Outro aspecto do controle da exploração florestal é a transparência com a participação real e

efetiva da sociedade civil nas decisões e até nos benefícios. Na lei, esta participação se limita ao mais alto escalão (a Comissão de Gestão de Florestas Públicas) e às audiências públicas. Mas nenhuma representação das partes interessadas existe no Conselho Diretor do Serviço Florestal nem sequer no seu Conselho Gestor, onde só se prevê funcionários públicos federais. Perdeu-se a oportunidade de estabelecer conselhos florestais executivos ou decisórios em nível de cada unidade de manejo florestal, por exemplo, em cada distrito florestal. Se os madeireiros, indígenas, empresas florestais, organizações não governamentais, entidades acadêmicas e também as autoridades municipais e setoriais tivessem a oportunidade de integrar tais conselhos, presididos ou secretariados pelo Serviço Florestal, ficaria quase garantido um severo controle local sobre a corrupção. Cada grupo controlaria os outros em função de seus interesses e supervisaria, no seu conjunto, a honestidade das licitações e dos processos assim como denunciaria e ressolveria ele mesmo os casos de violação dos termos dos contratos.

A lei é em aparência muito cuidadosa com o meio ambiente e exige, em forma separada do plano de manejo da floresta, uma avaliação de impacto ambiental. Isto é um requerimento muito discutível, pois um bom plano de manejo, como manda o figurino, contempla de fato todos os aspectos ambientais da exploração. Seria muito mais sensato, se o objetivo é estimular investimentos privados em manejo sustentável, unir num documento só ambos os requisitos. O plano de manejo é a pedra angular da sustentabilidade. De outra parte não fica clara a relação entre o plano de manejo e o estudo de impacto ambiental. Por lógica, este último deve se fazer com base na análise do plano de manejo, ou seja, que este é a primeira coisa a se fazer. De outra parte, a revisão dos planos de manejo e dos estudos de impacto ambiental não pode ser feita no escritório. A única forma adequada de se fazer essa revisão antes da aprovação é visitando o local. Por exemplo, deve-se verificar se o volume a ser extraído de cada espécie corresponde à realidade ou ao desejo de “completar” o volume comprando madeira ilegal. Grandes e ingratas surpresas esperam os revisores na mata, se é que o serviço florestal consegue chegar até lá. No tema ambiental, cabe dizer que a previsão de 5% como área de reserva florestal (área intocada que deve servir como testemunha da natureza original e fonte de recursos genéticos florestais) é claramente insuficiente, sendo em geral recomendado reservar de 10% a 20%, distribuídos em função da realidade ecológica de cada tipo de floresta.

Existem muitos outros aspectos da lei que são discutíveis. De uma parte está o excesso quase absurdo de prebendas e oportunidades que se dão às populações locais e tradicionais, esquecendo que elas são co-participantes entusiastas da destruição das florestas. Até se permite que continuem exercendo seus direito de “uso tradicional” e “de subsistência” nas áreas outorgadas em contrato. É fácil imaginar a classe de conflitos que os que manejam a floresta terão que enfrentar. Também, por motivos não explicitados, se proíbe que os concessionários possam comercializar créditos de carbono da área que manejam. Isto tira um grande estímulo potencial para fazer um manejo sustentável de alta qualidade.

O processo de preparação dos POAF parece extraordinariamente complexo, dependendo de requisitos muitos deles atualmente inexistentes, como os de regularização fundiária de grande

parte das florestas públicas e os zoneamentos ecológicos econômicos. Para cômulo, ainda que a lei não especifique o tema, parece que as concessões serão de tamanhos ridgidamente pequenos, pois o POAF deve passar pelo Senado se outorga concessões maiores que 2.500 hectares de extensão. Concessões florestais de longo prazo para empresas médias a grandes dificilmente podem ser inferiores a vários milhares de hectares porque a extração anual seria insignificante para muitas indústrias florestais por razões de economia de escala. Fazendo concessões “minifundistas” não se obterá manejo sustentável.

Em conclusão

Resumindo, a nova lei não enfrenta o fato da ilegalidade massiva da exploração florestal, e assim, com ela, a exploração ilegal seguirá igual. De outra parte, o louvável propósito de cooptar o interesse dos investidores privados sérios no manejo dos recursos florestais provavelmente não vai dar resultado. Basta dar uma rápida lida na lei para ver que qualquer intento de cumprir os incontáveis, custosos e complexos requisitos exigidos pressupõe um esforço tão grande que deverá desanimar todos os empresários, pelo menos os que são honestos. E esses requisitos fazem uma chocante diferença com a quase absoluta falta de exigências feitas, nesta lei, aos beneficiários sociais, ou seja, os que recebem gratuitamente enormes extensões de floresta pública na forma de reservas extrativistas e nas outras muitas modalidades já mencionadas.

Regulamentar esta lei vai requerer um esforço titânico, em especial se na regulamentação se procura remediar os problemas mais óbvios da sua aplicação. Mas, para se fazer isso, os artigos dos regulamentos deveriam muitas vezes passar acima da lei, o que não é possível. No nível de estados e municípios a coisa vai ser ainda pior, pois à mencionada complexidade soma-se a menor capacidade institucional, sem contar que a maior parte dos prefeitos dos municípios amazônicos se dedica à exploração da madeira.

O autor quer, sinceramente, estar equivocado nas suas apreciações. O discurso de que para salvar a floresta tropical ela deve ser utilizada é teoricamente correto. Também é verdade que o manejo florestal sustentável é possível, em termos técnicos, ambientais e sociais. Mas, em termos econômicos, o manejo florestal sustentável não pode competir contra a exploração ilegal maciça da atualidade, que está estreitamente associada à expansão da fronteira agrícola, portanto ao desmatamento, por ricos e por pobres. A nova lei, como dito acima, não aproveitou a oportunidade de tentar enfrentar esse problema que, de outra parte, supera amplamente o escopo do setor florestal, por ser um problema nacional.