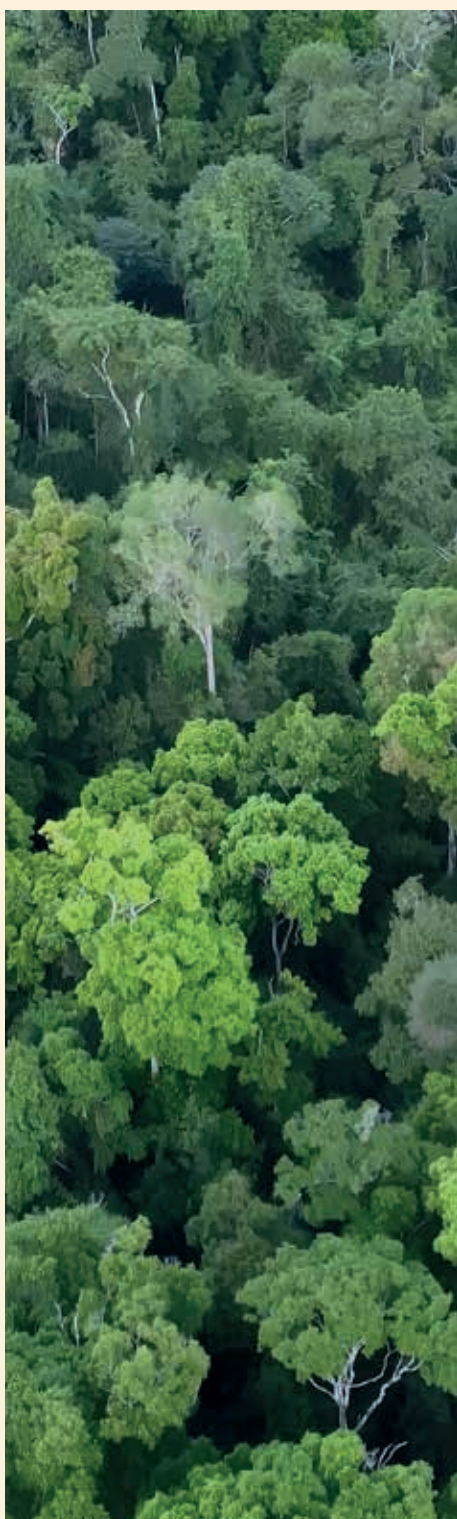


GOVERNANÇA FLORESTAL E TRANSIÇÃO SUSTENTÁVEL NA AMAZÔNIA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES



*Louise Nakagawa, Ariane Favareto, Tamara Tobias,
Arilson Favareto*

UM BREVE CONTEXTO

Diante do avanço do desmatamento em florestas tropicais e do agravamento das mudanças climáticas, entidades internacionais e organismos multilaterais têm desenvolvido e implementado diferentes mecanismos para enfrentar ambos os problemas, que afetam não apenas a biodiversidade, mas toda a humanidade em dimensões globais. Os esforços por trás desses instrumentos visam, em grande medida, promover:

- o cumprimento da legislação¹;
- incentivos para o uso sustentável dos recursos naturais²;
- a transparência e a prestação de contas para fortalecer a gestão das receitas do setor florestal, e a melhoria na arrecadação e distribuição de receitas que beneficiam governos e populações rurais locais³;
- o enfrentamento da violência e dos conflitos em regiões de fronteira⁴;
- a melhoria da segurança e da governança da posse da terra⁵;
- o financiamento de produtores que possuem estratégias sustentáveis para reduzir a abertura de novas áreas de vegetação nativa⁶.

Se as taxas de desmatamento diminuíram entre 2005 e 2012, decorrente da combinação de políticas públicas e de mecanismos de mercado voluntário, desde então a situação se inverteu, e **em 2021 a Amazônia teve sua maior perda florestal desde 2006**, de acordo com os dados do PRODES/INPE. Além dos impactos ambientais, o bioma possui a maior concentração de pobreza⁷ e é a única região do país cujos indicadores de desigualdade aumentaram durante a primeira década deste século⁸. Frente ao já anunciado cenário de crescimento do desmatamento, erosão da biodiversidade, somada à escalada dos conflitos por terra, aumento da exposição dos povos da floresta, e empobrecimento das populações mais vulneráveis, que caminhos têm sido traçados para fortalecer a governança florestal na Amazônia?

O QUE SE SABE DESDE A LITERATURA

As lições enfatizadas pelos estudos disponíveis sobre o Brasil mostram que:

- o persistente cenário de desmatamento costuma ser sustentado pela pouca fiscalização e falta de políticas de desenvolvimento de base florestal⁹;
- desde os anos 1990, o Brasil assumiu compromissos internacionais de reversão do desmatamento, o que resultou em um conjunto de iniciativas como campanhas de boicote¹⁰;
- há um conjunto de ações governamentais que fazem frente aos históricos problemas de fragilidade institucional¹¹, e um conjunto de experiências localizadas de novos usos da floresta, cujo intuito era associar conservação e melhor repartição dos ganhos relacionados ao uso sustentável da biodiversidade .

Porém, a soma das tentativas de atuar sobre a governança florestal, de maneira mais efetiva, não gerou um resultado predominantemente positivo.

Já a literatura e a experiência internacional têm apontado que a efetividade e o bom desempenho das formas de governança sobre os recursos naturais não podem depender exclusivamente do Estado, nem apenas do setor privado. Mas, sim de iniciativas que sejam capazes de envolver um conjunto de agentes e um conjunto de espaços. Esse tipo de arranjo institucional é chamado de governança policêntrica. **Portanto, o foco desta publicação é apresentar um conjunto de recomendações, amparadas em evidências e lições extraídas de duas iniciativas que desempenham conhecido papel na promoção da conservação florestal, mas também da produção sustentável no Brasil. A primeira é a certificação do Forest Stewardship Council (FSC), implementada no país em 2001, e a segunda é o Fundo Amazônia, instituído em 2009, mas que teve seu repasse congelado em 2019, em detrimento do aumento do desmatamento e destituição dos conselhos.**

Ao olhar para as estruturas de governança dessas experiências, e sobretudo para a forma como elas lidam com fatores externos, como a capacidade de articulação entre os atores, ou mesmo às mudanças de governo, identificamos importantes requisitos que precisam ser considerados pelos tomadores de decisão e formuladores de políticas. Com isso, poderão priorizar estratégias e ações que efetivamente promovam o bem-estar e a qualidade de vida das populações que vivem, protegem e dependem da floresta, e consequentemente, que acabem com o desmatamento e a espoliação dos recursos ali presentes, de forma duradoura.



NOVOS APRENDIZADOS: A CERTIFICAÇÃO FSC E O FUNDO AMAZÔNIA

O **FSC** é um sistema de certificação florestal global voluntário e um dos maiores instrumentos de governança privada já implementados. Foi adotada em 2001, no Brasil, no intuito de promover o manejo florestal madeireiro e não madeireiro de forma mais sustentável. **Até julho de 2022, mais de 8 milhões de hectares foram certificados no país.** Desse total, 5% se referem ao manejo comunitário na Amazônia Legal, que apesar de ainda ser um número baixo, tem uma importante representação de cooperativas de produtores, populações indígenas e comunidades extrativistas. A literatura disponível aponta que houve significativos avanços na certificação FSC associada ao manejo empresarial em áreas de concessões de florestas públicas, mas ainda é um desafio manter o interesse dessas empresas, principalmente por conta da concorrência desleal com invasores que cometem práticas ilegais e que sustentam o comércio ilegal de madeira.

O **Fundo Amazônia** foi instituído em 2009 para receber doações voluntárias não reembolsáveis para ações de prevenção, monitoramento e redução do desmatamento, promovendo a conservação e o uso sustentável da floresta. **É considerado um programa pioneiro associado a REDD+ e uma das maiores iniciativas de cooperação internacional entre Brasil e países europeus.** Desde a sua implementação, o maior destino das doações foi para projetos em ‘monitoramento e controle’, seguido da ‘produção sustentável’. Embora seja um mecanismo com grande potencial de escala e abrangência, existem dúvidas sobre sua capacidade de alterar de maneira duradoura as causas do desmatamento, haja vista o aumento expressivo da abertura de novas áreas de vegetação nativa e as incertezas em torno da continuidade do Fundo. Ademais, a forma como os resultados dos projetos é apresentada não permite avaliar sua contribuição para aspectos como qualidade de vida e bem-estar.

Ao analisar as estruturas de governança de ambas as iniciativas, alguns elementos evidenciaram o alcance de resultados positivos após a implementações da certificação e do fundo, mas também os principais desafios que ainda persistem (quadro 1).



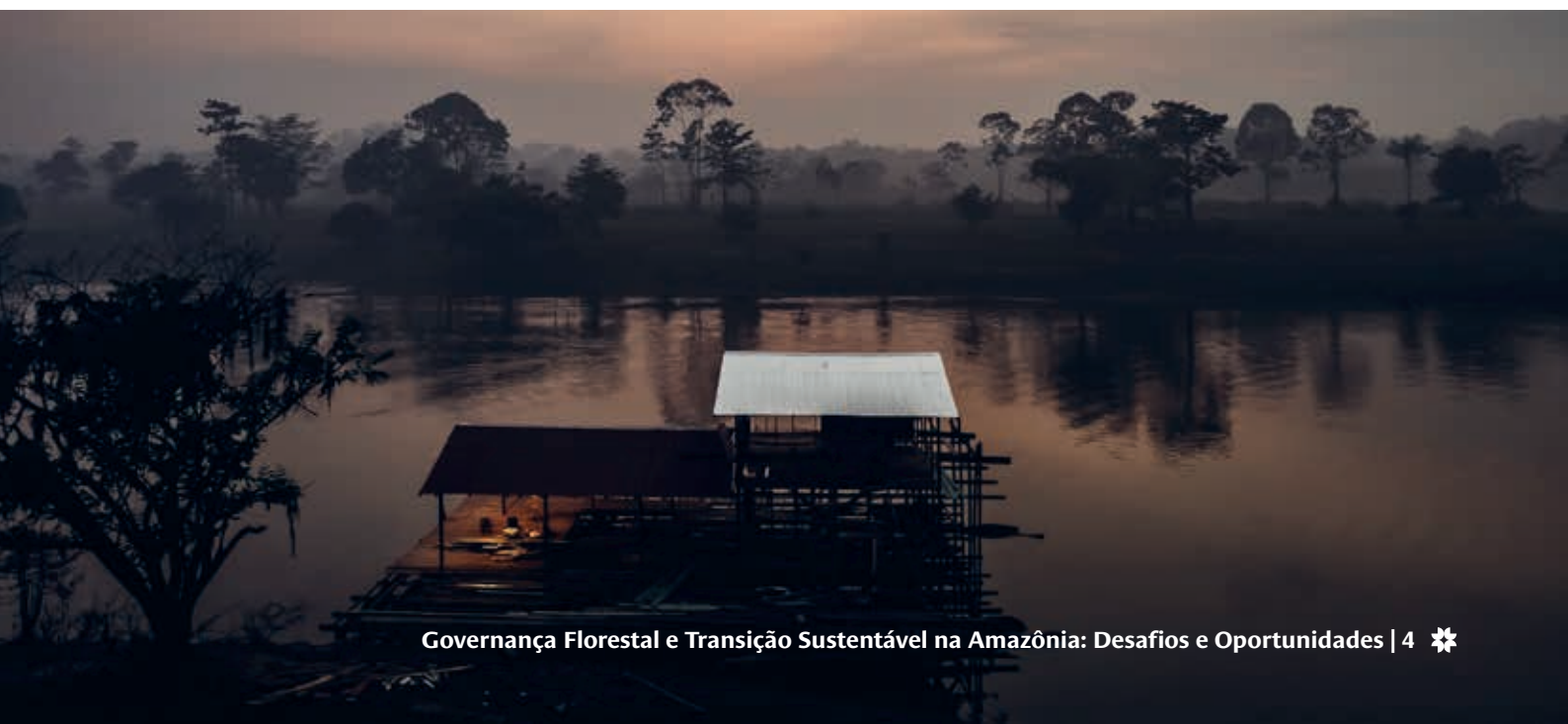
Quadro 1: Aspectos de governança e evidências sobre os resultados alcançados.

	Certificação FSC	Fundo Amazônia
Aspectos de governança	• Inclusão de pequenos produtores, comunidades indígenas e locais • Capacitação de futuras lideranças • Procedimento de Melhoria Contínua (em implantação)¹	• Inclusão de povos indígenas, comunidades tradicionais • Capacitação de futuras lideranças, especialmente das mulheres • Fortalecimento de associações e entidades locais
Resultados após implementação	• Valorização dos meios de produção locais e do conhecimento tradicional • Expansão da produção/comercialização sem a presença de intermediários • Aumento da renda local e redução da pobreza • Fortalecimento da diversificação da produção • Redução do desmatamento	• Valorização dos meios de produção locais e do conhecimento tradicional • Expansão da produção/comercialização sem a presença de intermediários • Aumento da renda local e redução da pobreza • Fomento da produção em sistemas agroflorestais visando a segurança alimentar • Redução do desmatamento
Desafios ainda enfrentados	• Monitoramento das áreas invadidas e ilegalmente desmatadas • Dificuldades logísticas • Dificuldades associadas à posse da terra e ao cumprimento da regulamentação ambiental • Dificuldade de agregar valor para PFNM² • Manutenção e ampliação da certificação	• Manutenção dos benefícios após o fim da vigência dos projetos e/ou congelamento dos repasses • Dificuldade de coordenação entre instituições governamentais • Escalabilidade dos projetos/ações

Fonte: Elaborado pelos autores.

¹ Ao longo de todo o primeiro ciclo de certificação a norma é gradual/parcelada. O intuito é facilitar a certificação e com isso ampliar as certificações comunitárias e autonomia dos atores envolvidos.

² Produtos Florestais Não Madeireiros.



SUSTENTABILIDADE E INCLUSÃO: COMO FORTALECER A GOVERNANÇA FLORESTAL?



A partir das evidências extraídas da literatura, e corroboradas por meio de entrevistas com atores-chave, constatou-se que:

✱ **Experiências em governança florestal que produzem assimetrias de poder dentro de suas estruturas, e que limitam o acesso e a participação de grupos locais na tomada de decisão, têm sua efetividade comprometida, ou seja:**



A autonomia e o empoderamento desses grupos impactam na continuidade de suas atividades;



A motivação desses grupos depende de sua capacidade de implementar suas demandas para manter suas atividades;



O acesso a políticas públicas e a mercados impacta os esforços de fortalecimento desses grupos, afetando sua dependência de outros atores;



O acesso à informação de qualidade faz com que esses grupos tenham condições de fazer boas escolhas sobre os fatores que impactam sua produção e bem-estar.

✱ **A existência de uma estrutura produtiva diversificada, que valoriza práticas sustentáveis, impacta na ampliação dos mecanismos de governança florestal.**

IMPORTANTES RECOMENDAÇÕES: ATUANDO NO PRESENTE PARA MUDAR O FUTURO

No intuito de identificar os critérios necessários para favorecer o surgimento de iniciativas de governança florestal mais inclusivas e sustentáveis, foi estabelecido um conjunto de recomendações, com base nas evidências colhidas do FSC e Fundo Amazônia. Por meio deles, os tomadores de decisão e formuladores de políticas poderão priorizar estratégias e ações que promovam práticas produtivas menos degradantes, e o bem-estar das populações rurais mais vulneráveis.

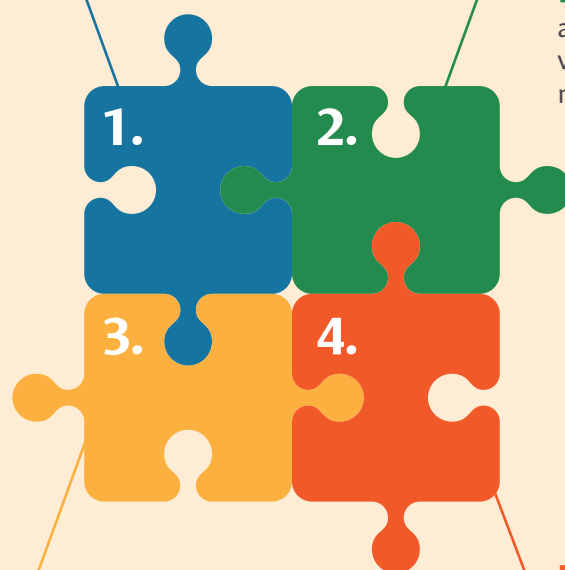
CONJUNTO DE RECOMENDAÇÕES, COM BASE NAS EVIDÊNCIAS COLHIDAS DO FSC E FUNDO AMAZÔNIA.

ENVOLVIMENTO DOS ATORES:

- Estabelecer condições de acesso à participação dos grupos, seja por meio da adaptação da linguagem, formato da informação, ou mesmo pelo poder de veto;
- Garantir a formação de arranjos institucionais mais plurais e inclusivos;

INSERÇÃO EM CADEIAS PRODUTIVAS:

- Promover uma inserção estável de populações em situação de vulnerabilidade em cadeias produtivas promissoras;
- Fomentar ações que tenham aderência aos modos de vida dos grupos locais e das minorias.



MONITORAMENTO DAS AÇÕES:

- Aperfeiçoar as métricas, elaborando novos indicadores/critérios de inclusão e participação, com especial atenção para a dimensão social;
- Evidenciar indicadores de processo e indicadores de resultado de modo a aprimorar a avaliação;

PAPEL DO ESTADO:

- Prover bens públicos necessários à conservação ambiental, mas também à inclusão social e produtiva;
- Garantir a legalidade nas formas de acesso e uso dos recursos naturais;
- Contribuir para estabilidade institucional.

REFERÊNCIAS

- ¹ VAN DER HOFF, Richard; RAJÃO, Raoni; LEROY, Pieter; BOEZEMAN, Daan. 2015. **The parallel materialisation of REDD+ implementation discourses in Brazil**. Forest Policy and Economics, Elsevier, vol. 55(C), pages 37-45.
- ² MELLO, Natália Girão Rodrigues de; ARTAXO, Paulo. 2017. **Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 66, p. 108-129, abr.
- ³ HOARE, A.; UEHARA, T. 2022. **Forest sector revenues in Ghana, Liberia and the Republic of the Congo: The impact of reforms on collection and disbursement**. Research Paper. Environment and Society Programme. March.
- ³ GANZENMÜLLER, Raphael; SYLVESTER Janelle M.; CASTRO-NUNEZ, Augusto. 2022. **What Peace Means for Deforestation: An Analysis of Local Deforestation Dynamics in Times of Conflict and Peace in Colombia**. Frontiers in Environmental Science. 1 February 2022, Volume 10.
- ⁴ SPAROVEK, G. et al. 2019. **Who owns Brazilian lands?** Land Use Policy, Volume 87, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104062>.
- ⁵ YANG et al. 2021. **Rethinking the Brazilian Amazon Sustainable development for a thriving future**. Research Paper. Sustainability Accelerator. October.
- ⁶ CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; NEGRÃO, Marcília Regina Gama. 2006. **Considerações sobre a pobreza no Brasil e suas manifestações nas cidades da Amazônia**. Novos Cadernos NAEA. v. 9, n. 1, p. 95-118, jun. 2006, ISSN 1516-6481.
- ⁷ CAMPELLO, Tereza. 2017. **Faces da Desigualdade no Brasil: Um olhar sobre os que ficam para trás Brasil 2017**. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, FLACSO, Conselho Latino-americano de Ciências Sociais, CLACSO.
- ⁸ MAY P. H., GEBARA M. F., BARCELLOS L. M., RIZEK M. and MILLIKAN B. 2016. **The context of REDD+ in Brazil: Drivers, actors and institutions**. 3rd Edition. Occasional Paper 160. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- ⁹ BARTLEY, T. 2007. **Institutional Emergence in an Era of Globalisation: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions**. American Journal of Sociology, v. 113, n. 2, 297 – 351, Set.
- ¹⁰ CAPOBIANCO, João Paulo. 2014. **Gestão Socioambiental na Amazônia do Período 2003 a 2010: da geopolítica de integração desenvolvimentista ao Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento**. VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales. São Paulo, 8 a 12 de setembro de 2014.
- ¹¹ ABRAMOVAY, Ricardo. 2010. **Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil?** Novos Estudos 87 II, Julho.

Louise Nakagawa

Pesquisadora do Núcleo Cebrap Sustentabilidade
Louise.nakagawa@gmail.com

Ariane Favareto

Pesquisadora do Núcleo Cebrap Sustentabilidade
a.favareto@uol.com.br

Tamara Tobias

Pesquisadora do Núcleo Cebrap Sustentabilidade
tobiasportistamara@gmail.com

Arlison Favareto

Coordenador do Núcleo Cebrap Sustentabilidade
arilson.favareto@uol.com.br



Material livre para distribuição, citação e adaptação desde que seja atribuído os créditos aos autores.

Como citar esta publicação:

NAKAGAWA, L.; FAVARETO, A.; TOBIAS, T.;
FAVARETO, A. **Governança Florestal e Transição Sustentável na Amazônia: Desafios e Oportunidades**. São Paulo: Cebrap. 2022.