

Panorama Atual dos Arranjos Institucionais para Assessoria Técnica ao Manejo Florestal Comunitário nas Unidades de Conservação Federais

Carlos Eduardo Nascimento dos Santos¹, Tiago Eli de Lima Passos¹ & Bruna de Vita Silva Santos¹

Recebido em 25/02/2021 – Aceito em 15/08/2021

¹ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/ICMBio, Brasil. <carlos.santos@icmbio.gov.br, tiago.passos@icmbio.gov.br, bruna.silva@icmbio.gov.br>.

RESUMO – Em unidades de conservação, o manejo florestal comunitário se apresenta como estratégia importante de conservação dos recursos naturais ao conciliar o uso múltiplo dos recursos florestais com a conservação e proteção da floresta, gerando renda para as famílias beneficiárias destes territórios. Diante do desafio de se viabilizar os empreendimentos florestais comunitários, foram estabelecidos arranjos institucionais focados nas comunidades locais, de modo a proporcionar condições necessárias para sucesso no manejo florestal, com melhoria de condições sociais, econômicas e ambientais. O presente ensaio traz o panorama atual dos arranjos institucionais para o manejo florestal comunitário já em execução nas unidades de conservação federais; aborda as áreas de conhecimento em que é essencial a assistência técnica qualificada aos empreendimentos comunitários; e trata, com relação ao cenário atual, de uma série de fragilidades governamentais para formalização de acordos institucionais. Concluímos destacando, do conjunto de arranjos institucionais atualmente em operação, a importância da integração e harmonização de *expertises* nas áreas de qualificação técnica, organização social e apoio para comercialização, bem como a necessidade de instâncias de discussão e transparência, com a participação de todos os envolvidos. Ressaltamos que as instituições da sociedade civil são as principais, por vezes as únicas, a ofertarem assistência técnica florestal diretamente às comunidades tradicionais, o que evidencia as consequências negativas da falta de uma política de assistência técnica florestal consolidada e regulamentada. Contudo, o atual cenário de adversidades para a formalização de parcerias com as organizações da sociedade civil mina condições por meio das quais poderia ser desenvolvida, sob diretrizes governamentais, uma extensão florestal eficiente, com menor ônus para o poder público e com a devida segurança jurídica e institucional.

Palavras-chave: Populações tradicionais; recursos florestais; assistência técnica florestal.

Current Overview of the Institutional Arrangements for Technical Assistance to Community Forest Management in Federal Conservation Units

ABSTRACT – The community sustainable forest management, besides generating income for protected areas' beneficiary families, presents itself as a strategy for the conservation of natural resources, as it conciliates the sustainable exploitation of the forest resources with the conservation and protection of the forest against illegal deforestation inside Conservation Units. In order to deal with the challenge of making community forestry projects viable, institutional arrangements focused on local communities were established and consolidated to provide the organization, the strength and the robustness that are needed to contribute to the success of the forestry resources sustainable use, with an integrated improvement of social, economic and environmental conditions. This essay provides a summary of the institutional arrangements made for community forestry management initiatives currently underway in some Federal Conservation Units, addressing areas of knowledge where qualified technical monitoring is essential, and also the governmental weaknesses to formalize institutional agreements. We conclude this essay by highlighting, from the set of institutional arrangements currently in progress, the importance of integrating and harmonizing expertise in areas that require technical qualification, social organization, and support for commercialization, as well as the need to implement transparent discussion instances, with broad participation of everyone involved in the activity. We emphasize that civil society institutions are the main, if not the only

ones, to offer technical forestry assistance directly to the traditional communities, what highlights the negative consequences of the lack of a specifically consolidated and regulated forestry technical assistance policy. However, the current adverse scenario to formalize partnerships with civil society organizations undermines the conditions through which a forestry extension, with less burden to the public power and with the due legal and institutional security, could be developed.

Keywords: Traditional populations; forest resources; forestry technical assistance.

Panorama Actual de los Arreglos Institucionales para la Asistencia Técnica al Manejo Forestal Comunitario en las Unidades Federales de Conservación

RESUMEN – En las Unidades de Conservación, la gestión forestal comunitaria se presenta como una importante estrategia de conservación de los recursos naturales al conciliar el uso múltiple de los recursos forestales con la conservación y protección del bosque, generando ingresos para las familias beneficiarias de estos territorios. Ante el reto de hacer viables las empresas forestales comunitarias, se han establecido acuerdos institucionales centrados en las comunidades locales con el fin de proporcionar las condiciones necesarias para el éxito de la gestión forestal, con mejores condiciones sociales, económicas y medioambientales. Este ensayo presenta el panorama actual de los arreglos institucionales para el manejo forestal comunitario que ya se están implementando en las Unidades Federales de Conservación; aborda las áreas de conocimiento en las que la asistencia técnica calificada es esencial para las operaciones comunitarias; y aborda, con respecto al escenario actual, una serie de debilidades gubernamentales para la formalización de acuerdos institucionales. Concluimos destacando, del conjunto de arreglos institucionales actualmente en funcionamiento, la importancia de la integración y armonización de los conocimientos en las áreas de calificación técnica, organización social y apoyo a la comercialización, así como la necesidad de instancias de discusión y transparencia, con la participación de todos los involucrados. Destacamos que las instituciones de la sociedad civil son las principales, y a veces las únicas, proveedoras de asistencia técnica forestal directamente a las comunidades tradicionales, lo que pone de manifiesto las consecuencias negativas de la falta de una política de asistencia técnica forestal consolidada y regulada. Sin embargo, el actual escenario adverso para la formalización de alianzas con organizaciones de la sociedad civil obstaculiza las condiciones por las que se podría desarrollar una extensión forestal eficiente, bajo las directrices del gobierno, con menos carga para el poder público y con la debida seguridad jurídica e institucional.

Palabras clave: Pueblos y comunidades tradicionales; recursos forestales; asistencia técnica forestal.

Introdução

A utilização da floresta nativa para extração de produtos madeireiros sempre esteve presente na vida das famílias de populações tradicionais beneficiárias de unidades de conservação. Das utilizações de recursos florestais possíveis, destacam-se o uso da madeira e palha na construção de moradias, equipamentos e infraestruturas necessárias à produção, à confecção de cercas, ferramentas, barcos e, em contextos específicos, a obtenção de renda a partir da venda direta de madeira (Santos, 2017).

Com o objetivo de organizar as ações de gestão e fomento ao manejo das florestas utilizadas por povos e comunidades tradicionais, agricultores familiares e assentados da reforma agrária, foi instituído pelo Decreto nº 6.874, de 05

de junho de 2009, o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PMCF). Nesse documento legal, o manejo florestal comunitário e familiar foi conceituado como a “*execução de planos de manejo realizada pelos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e pelos povos e comunidades tradicionais para obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema*” (Brasil, 2009). Resumindo o manejo florestal comunitário à execução de planos de manejo por comunitários, o conceito firmado no PMCF não expressa adequadamente as dimensões sociais, ambientais, econômicas e culturais das atividades desenvolvidas pelas populações tradicionais para o uso sustentável da floresta mediante manejo. Ao enfatizar a relação mais próxima que as populações tradicionais têm

com a floresta, há autores que melhor conceituam o Manejo Florestal Comunitário (MF Comunitário) como “*todas as atividades de manejo dos recursos florestais que têm como propósito fundamental melhorar as condições sociais, econômicas, emocionais e ambientais das populações tradicionais, a partir de sua própria realidade e de suas próprias perspectivas*” (Kenny-Jordan, 1999, em Amaral & Amaral Neto, 2005). Essa definição mais ampla tem a vantagem de permitir enfatizar que se busca “*estabelecer direitos e compromissos de longo prazo com a floresta, nos quais os objetivos sociais, econômicos e ambientais do manejo integram uma paisagem ecológica e cultural e produzem diversidade de produtos florestais*” (De Camino, 2002, em Amaral & Amaral Neto, 2005).

Nas unidades de conservação (UCs) localizadas no bioma Amazônia, que possuem população tradicional reconhecida e têm aptidão para esta atividade, o MF Comunitário apresenta-se como uma ferramenta estratégica por ser capaz de conciliar o uso múltiplo dos recursos florestais com a conservação e a proteção da floresta contra o desmatamento ilegal, gerando renda para as famílias beneficiárias (Santos, 2017).

Convém observar que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, firma o entendimento sobre comunidades tradicionais como sendo “*grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição*”. Neste sentido, há de destacar que dentre os objetivos específicos da PNPCT está prevista a “*inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais*”. Assim, depreende-se que, em razão dos benefícios econômicos, sociais e ambientais que pode gerar, o MF Comunitário pode se revelar estratégico, em muitos contextos amazônicos, para o desenvolvimento sustentável de comunidades locais, na medida em que tem o potencial de promover a melhoria da qualidade de vida das gerações atuais destas coletividades,

garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras, com respeito aos seus modos de vida e às suas tradições.

Partindo-se da premissa e do reconhecimento de que o incentivo à exploração sustentável de produtos florestais pode contribuir significativamente para os objetivos de criação de unidades de conservação das categorias reserva extrativista, reserva de desenvolvimento sustentável e floresta nacional, diversos esforços estatais foram envidados, ainda que sem a robustez ou escala necessária, para que a agenda do MF Comunitário pudesse ser alavancada como um vetor no desenvolvimento sustentável nestas áreas protegidas. Assim, no âmbito das unidades de conservação federais, por meio da Instrução Normativa nº 16, de 04 de agosto de 2011, instituída pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), foram estabelecidas para o MF Comunitário as seguintes diretrizes, que devem pautar as iniciativas desta natureza: I – uso múltiplo dos recursos naturais, bens e serviços das florestas; II – estímulo à diversificação produtiva, agregação de valor da produção florestal de base comunitária e a capacitação dos manejadores; III – desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis com vistas à melhoria da qualidade de vida das famílias; IV – respeito às formas tradicionais de uso dos recursos florestais madeireiros pelas populações tradicionais e ao interesse destas na execução do manejo florestal, com a aplicação da melhor técnica disponível e com estímulo ao caráter participativo; V – apropriação pelas populações tradicionais do conhecimento gerado, visando à autonomia no processo de gestão dos recursos naturais e do empreendimento florestal; VI – viabilidade econômica; VII – geração e sistematização de informações técnicas e ecológicas advindas da prática do manejo florestal comunitário visando geração de conhecimento para a melhoria do próprio manejo florestal além de parcerias com o setor acadêmico; e VIII – geração e sistematização de informações técnicas e ecológicas advindas da prática do manejo florestal comunitário visando à melhoria da gestão das unidades de conservação, além de oportunidades como pagamento por serviços ambientais, acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, e outros fins.

Com relação aos esforços estatais para se fomentar o MF Comunitário, uma iniciativa

em particular merece especial destaque pelo caráter pioneiro, o Projeto de Apoio ao Manejo Florestal (Promanejo). No ano de 1999, teve início a execução do Promanejo, com a proposta de aumentar a área florestal manejada e inibir a exploração predatória madeireira na Amazônia (Verissimo, 2005). O contexto da elaboração e implementação do projeto era do manejo florestal praticamente inexistente, com a ausência de capacitação e treinamento para o manejo e lacuna de instrumentos econômicos para incentivar o uso sustentável dos recursos naturais (Verissimo, 2005). Concebido para ser um projeto de gestão descentralizada, a ser executado preferencialmente pelo público-alvo em bases competitivas e orientado para influenciar as políticas públicas do setor florestal, teve como instituições centrais o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), o Banco Mundial, o KFW (Cooperação Financeira Alemã), a GTZ (Agência de Cooperação Técnica Alemã), o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) e o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora). Os recursos financeiros foram provenientes de doações do KFW, Banco Mundial e do DFID (*Department for International Development*). Atuaram também instituições dos governos dos Estados do Acre, Amazonas e Pará; instituições de pesquisa e ensino; organizações sociais e ambientais; organizações de treinamento florestal; madeireiros; populações tradicionais; pequenos produtores; cooperação técnica internacional (GTZ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD); e engenheiros florestais (Verissimo, 2005). Entre os componentes do Promanejo, destacamos o destinado a apoiar iniciativas promissoras de manejo florestal madeireiro em áreas públicas e privadas e que serviram de modelos regionais em caráter demonstrativo. Em sua execução, o Promanejo foi caracterizado pelo forte apoio à capacitação de mão-de-obra e assistência técnica, além de atender a pesquisa em manejo florestal e aos processos de organização comunitária (Hummel, 2005).

No tocante ao manejo florestal comunitário, o Promanejo trouxe importantes lições aprendidas e fatores a serem superados. A esse respeito, pode-se citar os seguintes gargalos: falta de capital de giro e dificuldades de acesso à linha de crédito; capacidade gerencial limitada; e ausência de estratégias definidas para industrialização e

comercialização da madeira (Hummel, 2005). Outro fator identificado e que mereceu destaque foi que existia forte dependência dos recursos de doação de curto prazo, para a execução dos projetos, especialmente para o atendimento às demandas ligadas à assistência técnica, à gestão financeira dos empreendimentos e à comercialização. Ademais, os prazos de maturação dos empreendimentos florestais comunitários são superiores a sete anos e o sucesso está diretamente relacionado com a sustentabilidade e a qualidade da assistência técnica oferecida (Hummel, 2005). Diante do cenário de extensão e fomento florestal insuficientes, identificou-se a necessidade de uma instituição, de caráter permanente, na área de apoio ao manejo florestal, em especial para atender demandas comunitárias e de pequenos e médios produtores florestais (Hummel, 2005). Observando os empreendimentos florestais em atividade, a exemplo das iniciativas em unidades de conservação federais, como a Cooperativa Mista da FLONA do Tapajós (Coomflona), e as associações comunitárias que executam Planos de Manejo Florestal Comunitários nas Reservas Extrativistas Verde para Sempre, Mapuá, Arioca-Pruanã, Ituxi e Chico Mendes, pode-se afirmar que grande parte dos desafios apresentados no início dos anos 2000 ainda são enfrentados atualmente, com raras exceções, como a Coomflona. Ainda se faz necessária a implementação de uma instituição governamental de referência para o manejo florestal, nos moldes e com a competência apontados no projeto Promanejo. A assistência técnica florestal, em especial para a qualificação do manejo comunitário, ainda não é uma realidade, sendo desempenhada, de modo pontual e em escala insuficiente, principalmente por instituições da sociedade civil organizada, e com recursos não governamentais. O financiamento para o manejo florestal sustentável comunitário começa a se tornar uma realidade no Brasil somente em 2019, com a primeira operação de custeio pelo Banco da Amazônia com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), a partir de linha do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), conforme noticiado na página do Observatório do Manejo Florestal Comunitário e familiar na internet, em 03/10/2019.

Porém, o MF Comunitário ainda enfrenta grandes desafios para o seu desenvolvimento, dos quais se destacam: a necessidade de adequação da legislação e dos procedimentos

de licenciamento às realidades comunitárias; a baixa capacidade técnico-administrativa dos manejadores comunitários e das suas instituições representativas; a carência de profissionais com qualificação técnica específica para o manejo florestal comunitário; e a baixa disponibilidade de recursos financeiros para o setor, o que deriva da deficiência de políticas públicas de fomento específicas para o MF Comunitário, da baixa disponibilidade de crédito público e dos critérios e exigências para contratação que não se enquadram na realidade do manejo florestal comunitário (Santos, 2017).

Com vistas à superação dos desafios em questão, atualmente tem-se suficiente clareza de que alguns gargalos precisam ser enfrentados. Neste tocante, o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar abordou em seus princípios e diretrizes a necessidade de apoio com qualificação e recursos adequados ao desenvolvimento produtivo, social e cultural das comunidades que manejam a floresta, estando expressos no Decreto nº 6.874/2009, art. 3º, a obrigatoriedade: do “V – fomento à elaboração e implementação de planos de manejo como instrumentos aptos a orientar os manejadores na gestão adequada da produção sustentável; da VI – promoção de assistência técnica e extensão rural adaptadas ao manejo florestal comunitário e familiar; e da VII – promoção da educação ambiental como instrumento de capacitação e orientação da juventude rural, visando estimular a sua permanência na produção familiar, de modo a assegurar o processo de sucessão”.

Neste contexto, diante do desafio que tem se revelado a tarefa de viabilizar as condições necessárias para o sucesso dos empreendimentos florestais comunitários, arranjos institucionais foram estabelecidos e consolidados, tendo ao centro as comunidades locais, de modo a lhes proporcionar a organização, solidez e robustez necessárias para sucesso no uso sustentável dos recursos florestais, com melhoria das condições sociais, econômicas, emocionais e ambientais, também aliado à conservação dos recursos naturais nos territórios das UCs das quais são beneficiárias.

O tema é extenso e complexo, e esse ensaio tem como objetivo trazer à luz o panorama atualizado dos arranjos institucionais presentes nas iniciativas de manejo florestal comunitário em execução em reservas extrativistas federais

e florestas nacionais. Abordamos duas questões centrais: (i) como esses arranjos permitem qualificar o apoio aos empreendimentos comunitários, especialmente em termos de assessoria às comunidades tradicionais para o fortalecimento da organização social, da execução técnica do manejo e da comercialização; (ii) com relação às dificuldades mais atuais que se impõem, as fragilidades e reveses governamentais para a formalização de acordos interinstitucionais por meio dos quais se pode otimizar o potencial de contribuição de entidades da sociedade civil organizada que têm atuado na agenda do MF Comunitário. Neste tocante, destacaremos óbices para que se logre estabelecer ajustes colaborativos que estimulem sinergias e complementariedade de atuação entre estas entidades e o Poder Público, visando uma ação mais coordenada e estratégica, em suporte técnico às comunidades locais, nas áreas protegidas com aptidão para este tipo de atividade socioprodutiva.

Arranjos institucionais das iniciativas de manejo florestal em execução em unidades de conservação federais

Ainda que a exigência legal de plano de manejo florestal para extração de madeira em florestas nativas tenha sido estabelecida, pela primeira vez em 1965, com a Lei nº 4.771/65, que instituiu o Código Florestal, somente no início dos anos 2000 o MF Comunitário começou a se tornar uma realidade nas UCs federais de uso sustentável (Santos, 2017). Somente em 2005 foi licenciado o primeiro Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) Comunitário, na Floresta Nacional do Tapajós, executado pela Cooperativa Mista da FLONA do Tapajós (Coomflona). Em 2009, iniciou-se o processo de regulamentação específica para o manejo florestal comunitário em UCs federais, o que resultou na publicação da Instrução Normativa ICMBio nº 16, de 04 de agosto de 2011. Em 2021, conforme os registros dos processos administrativos do ICMBio, aos quais se fez consulta sistemática via Sistema Eletrônico de Informações do ICMBio para realização da pesquisa que subsidia este artigo, encontram-se licenciados e em execução 15 PMFS Comunitários em 8 UCs das categorias Reserva Extrativista e Floresta Nacional.

A implementação e desenvolvimento relativamente recente de uma agenda de Manejo Florestal Comunitário em UCs federais demandou a atuação de instituições de apoio e assessoria às comunidades tradicionais, deixando ainda mais evidente as dificuldades e prejuízos causados pela falta de uma política de assistência técnica e extensão florestal estruturada. Prestando os serviços que a falta de uma política pública de extensão florestal estruturada deixou de ofertar à sociedade, em especial às comunidades tradicionais, instituições não governamentais que originalmente atuavam nas áreas de organização social, educação, qualificação técnica, comércio justo e monitoramento da biodiversidade, passaram a prestar apoio direto às comunidades tradicionais em suas atividades de manejo florestal para fins madeireiros (Santos, 2017).

O ICMBio tem significativa participação na viabilização de instrumentos financeiros para o desenvolvimento do Manejo Florestal Comunitário em unidades de conservação federais, bem como para as demais atividades e cadeias de produtos da sociobiodiversidade desenvolvidas pelas populações tradicionais beneficiárias destas áreas protegidas. Neste contexto, são usualmente realizadas pelo ICMBio articulações junto a financiadores governamentais, não-governamentais e cooperações internacionais de modo a prover condições financeiras, técnicas e de infraestrutura para o desenvolvimento de uma agenda de assistência técnica e extensão florestal voltada para as populações tradicionais que executam o manejo florestal. Dentre as iniciativas recentes que promoveram maiores impactos positivos, destacam-se: o “Programa Parceria para a Conservação da Biodiversidade na Amazônia”, desenvolvido em cooperação técnica

com o Serviço Florestal dos Estados Unidos (USFS) com o apoio da Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos (USAID), no âmbito do qual foram apoiadas ações para o desenvolvimento do manejo florestal nas Reservas Extrativistas Verde para Sempre, Ituxi e Tapajós-Arapiuns; o Termo de Execução Descentralizada Nº 005/2016, firmado em 01/12/2016 entre o Serviço Florestal Brasileiro e a Universidade Federal do Pará (UFPA), para promover o manejo florestal Comunitário na RESEX Verde para Sempre, no município de Porto de Moz; e os editais “Ecoforte – Extrativismo I e II” realizados pela Fundação Banco do Brasil com recursos do Fundo Amazônia para apoio a projetos voltados à estruturação de empreendimentos econômicos coletivos, visando às etapas de produção, beneficiamento e comercialização de produtos oriundos do uso sustentável da sociobiodiversidade. O Ecoforte – Extrativismo teve grande relevância na estruturação da cadeia do manejo florestal nas Florestas Nacionais do Tapajós e do Purus.

Tomando como referência as informações presentes nos processos administrativos geridos pela CGPT/DISAT/ICMBio, acessados mediante consulta sistemática no Sistema Eletrônico de Informações da autarquia, foi realizado um exercício de caracterização dos arranjos institucionais atualmente implementados para apoio aos empreendimentos de MF Comunitário em UCs federais. A este respeito, podemos identificar sete iniciativas considerando somente os PMFS Comunitários autorizados e em execução. Apresentamos a seguir um quadro-resumo, identificando as unidades de conservação, comunidades, instituições comunitárias e de apoio e assessoria e as principais características relevantes (Quadro 1).

Quadro 1 – Resumo dos arranjos institucionais para o apoio aos PMFS Comunitários em execução as unidades de conservação federais.

1. Reserva Extrativista Verde para Sempre município de Porto de Moz/PA	
Comunidades / instituições comunitárias apoiadas	- Comunidade Arimum; - Comunidade Espírito Santo; - Comunidade Inumbí; - Comunidade Itapeua; - Comunidade Paraíso; - Comunidade Por Ti Meu Deus; - Comunidade Belém; - Comunidade Ipanela.

Principais instituições de apoio e assessoria	- ICMBio; - Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Porto de Moz – CDS Porto de Moz; - Instituto Floresta Tropical – IFT; - Instituto Internacional de Educação do Brasil – IIEB; - Serviço Florestal Brasileiro – SFB; - Associação da Cadeia Produtiva Florestal da Amazônia – Unifloresta; - Universidade Federal do Pará – UFPA
Principais aspectos positivos que o arranjo institucional propicia	- Protagonismo das famílias beneficiárias na definição das áreas manejadas e objetivos do manejo florestal, propiciado pelo projeto Governança fomentado pela Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ – sigla em alemão). - Instituições de apoio e assessoria desde o início atuando, cada uma em sua área de maior especialização, porém de forma articulada e integrada. - As comunidades Itapeua, Paraíso, Por Ti Meu Deus, Inumbí, Espírito Santo e Arimum realizam em conjunto as fases de organização social, planejamento participativo do manejo florestal e organização administrativa para comercialização e divisão de benefícios. - Formação, no ano de 2016, do Grupo de Ação e Gestão Florestal da RESEX Verde para Sempre (GGF), formado pelas instituições comunitárias que realizam o manejo florestal legalizado, e coordenado pelo CDS Porto de Moz com a assessoria do IIEB. - As comunidades que tiveram seus PMFS Comunitários autorizados mais recentemente (Belém e Ipanela) que são assessoradas pela Unifloresta também foram incorporadas ao GGF, trazendo maior robustez ao arranjo comunitário local.
2. Reserva Extrativista Ituxi município de Lábrea/AM	
Comunidades/instituições comunitárias apoiadas	Associação dos Produtores Extrativistas da Assembleia de Deus do Rio Ituxi – APADRIT
Principais instituições de apoio e assessoria	- ICMBio; - Instituto Floresta Tropical – IFT; - Instituto Internacional de Educação do Brasil – IIEB; - Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – IDESAM; - Conservação Estratégica – CSF (sigla em inglês); - Serviço Florestal Brasileiro – SFB; - Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Floresta Sustentável do Estado do Amazonas – IDAM; - Prefeitura do município de Lábrea/AM.
Principais aspectos positivos que o arranjo institucional propicia	- Agregar novos apoios necessários para cada etapa de desenvolvimento do empreendimento florestal comunitário. O arranjo institucional para implementação do manejo florestal comunitário na RESEX Ituxi inicialmente foi formado pelo grupo de instituições de apoio e assessoria que atuam na RESEX Verde para Sempre, formado pelo IFT, IIEB e SFB, ao que se soma a importante atuação e comprometimento pessoal dos técnicos do IDAM sediados em Lábrea. Atualmente, apresenta-se de forma clara a necessidade de rotatividade no protagonismo das instituições de apoio e assessoria diretamente às comunidades, em face a incapacidade de as instituições comunitárias remunerarem diretamente as ações de assessoria técnica (trata-se de atividades que, em sua grande maioria, são objeto de projetos de execução direta de instituições não governamentais financiados por projetos de cooperação e fundos de desenvolvimento governamentais e não governamentais). Destaca-se no atual momento, em relação à RESEX Ituxi, o protagonismo do IDESAM no apoio direto, em termos de assessoria técnico-administrativa, à APADRIT. - Proporciona a formação de jovens lideranças e técnicos permitindo avanços significativos na autonomia comunitária para o manejo.

3. Reserva Extrativista Chico Mendes município de Xapuri/AC	
Comunidades/instituições comunitárias apoiadas	Associação dos Moradores e Produtores da RESEX Chico Mendes em Xapuri – Amoprex
Principais instituições de apoio e assessoria	- ICMBio; - Cooperativa dos Produtores Florestais Comunitários – Cooperfloresta; - Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Acre – SEMA/AC; - Fundo Mundial para Natureza - WWF- Brasil; - Universidade Federal do Acre – UFAC.
Principais aspectos positivos que o arranjo institucional propicia	- Agregar instituições para atuarem de forma específica em temas identificados como gargalos para o estabelecimento e desenvolvimento do empreendimento florestal comunitário. Inicialmente o apoio técnico foi realizado por uma única instituição (Cooperfloresta) que acompanhou o manejo nas fases de organização, execução e comercialização. Diante das dificuldades para implementação do PMFS Comunitário no primeiro Plano Operacional Anual (POA), foi necessária a atuação direta de um conjunto mais amplo de instituições governamentais e não-governamentais, também em ações técnicas, administrativas, organizacionais e jurídicas. - Atualmente, mediante um plano de trabalho a WWF- Brasil, a UFAC e a SEMA/AC têm maior atuação no apoio direto aos manejadores, principalmente na assessoria administrativa, jurídica e capacitação.
4. Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns município de Santarém/PA	
Comunidades/instituições comunitárias apoiadas	- Comunidade Nova Canaã; - Comunidade Porto Rico; - Cooperativa Mista Agroextrativista do Rio Inambú – Cooprunã.
Principais instituições de apoio e assessoria	- ICMBio; - Organização das Associações da Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns - Tapajoara; - Amazon Consult Tecnologia e Meio Ambiente EIRELA-ME; - Serviço Florestal Brasileiro – SFB; - Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA; - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará – EMATER
Principais aspectos positivos que o arranjo institucional propicia	- Formação do Grupo de Trabalho de Manejo Florestal Comunitário da RESEX Tapajós-Arapiuns, o qual proporcionou uma instância forte de discussão sobre os aspectos ambientais, técnicos, sociais e econômicos do manejo florestal comunitário na unidade de conservação. - Mediante a atuação do GT de Manejo Florestal da RESEX foi possível a implementação de uma experiência de financiamento realizado diretamente pela iniciativa privada, com o estabelecimento de instâncias de gestão participativa e transparência da relação entre comunidade e empresa. - Grande participação da gestão da RESEX Tapajós-Arapiuns no monitoramento dos aspectos técnicos e de gestão comunitária do manejo florestal.
5. Reserva Extrativista Mapuá e Reserva Extrativista Arioca-Pruanã Região do Marajó, municípios de Breves e Oeiras, no estado do Pará	
Comunidades/instituições comunitárias apoiadas	Na RESEX Mapuá - Comunidade Boa Esperança; - Comunidade Santíssima Trindade; - Cooperativa Agroextrativista dos Rios Mapuá e Aramã – Coama. Na RESEX Arioca-Pruanã - Associação os Moradores da Reserva Extrativista Arioca Pruanã – Amoreap.

Principais instituições de apoio e assessoria	- ICMBio; - Instituto Floresta Tropical – IFT; - Instituto Internacional de Educação do Brasil – IIEB; - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/Regional Breves; - Instituto Federal do Pará – IFPA/Campus Breves e Campus Cametá.
Principais aspectos positivos que o arranjo institucional propicia	- A criação do Grupo de Trabalho do Manejo Florestal Comunitário do Marajó – GT Marajó, formado por organizações que atuam na promoção da governança florestal no território, entre elas: a EMATER, Ideflor-Bio, INCRA, IFPA Breves e Cametá, IFT, IIEB, Embrapa, organizações comunitárias e o ICMBio. - Apoio direto do Projeto Florestas Comunitárias, em execução pelo IFT com recursos do Fundo Amazônia. Este projeto proporcionou as ações iniciais do GT Marajó para: a promoção da organização social nas UC visando o manejo; as discussões sobre o modelo de manejo comunitário a ser implementado; as capacitações para as atividades florestais e a organização administrativa e financeira das organizações comunitárias.
6. Floresta Nacional do Tapajós município de Belterra/PA	
Comunidades/instituições comunitárias apoiadas	- Cooperativa Mista da FLONA Tapajós; - Federação das Organizações e Comunidades de FLONA Tapajós.
Principais instituições de apoio e assessoria	- ICMBio; - Federação das Organizações e Comunidades de FLONA Tapajós; - Serviço Florestal Brasileiro; - Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA; - Embrapa Amazônia Oriental; - Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia - Projeto ProManejo; - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM.
Principais aspectos positivos que o arranjo institucional propicia	- Forte apoio governamental desde o início dos anos 2000 com o programa Promanejo, para subsidiar a construção de uma política pública para o manejo florestal em florestas públicas. - Consolidação de uma instituição comunitária, referência nos critérios técnicos e de gestão participativa do manejo florestal sustentável no Brasil.
7. Floresta Nacional do Purus município de Pauini/AM	
Comunidades/instituições comunitárias apoiadas	- Associação de Moradores da Vila Céu do Mapiá – AMVCM; - Cooperativa Agroextrativista do Mapiá e Médio Purus – Cooperar;
Principais instituições de apoio e assessoria	- ICMBio - Cooperativa Agroextrativista do Mapiá e Médio Purus – Cooperar; - Instituto Sócio Ambiental de Viçosa – ISAVIÇOSA; - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola - Imaflora, - Instituto Floresta Tropical – IFT; - Universidade Federal do Acre – UFAC; - Universidade Federal de Viçosa – UFV.

Principais aspectos positivos que o arranjo institucional propicia

- Agregar instituições para atuarem de forma específica em temas identificados como gargalos para o estabelecimento e desenvolvimento do empreendimento florestal comunitário. Este empreendimento florestal comunitário também foi inicialmente apoiado por apenas uma instituição (ISAVIÇOSA), que acompanhou o manejo nas fases de organização comunitária, planejamento participativo e execução. Por iniciativa e articulação do ICMBio foram aportados apoios necessários para a boa execução do manejo florestal, a exemplo da própria Cooperar, que é a atual detentora do PMFS Comunitário, e do IFT e Imaflora que atuaram na oferta de capacitação e qualificação técnica do manejo e de instituições de pesquisa (UFAC e UFV).
- A Cooperar, devido ao fato de ser uma cooperativa e que em essência é a instituição comunitária representativa dos beneficiários da FLONA Purus mais organizada social e administrativamente, passou a ser a detentora do PMFS Comunitário. Isto proporcionou ganhos significativos na execução do manejo florestal sustentável comunitário.
- A aproximação com o Imaflora resultou na certificação do PMFS Comunitário pelo FSC (*Forest Stewardship Council*).

Fonte: Processos administrativos geridos pela Coordenação Geral de Populações Tradicionais CGPT/DISAT/ICMBio, consultados no SEI/ICMBio no ano de 2021. Quadro elaborado pelos autores.

Diante dos múltiplos aspectos em que se fazem necessários assistência e assessoramento técnico em suporte às comunidades locais, a disseminação, o intercâmbio e a construção do conhecimento também devem ser objeto de atenção e de ações para o desenvolvimento do MF Comunitário. Neste sentido, há algumas importantes iniciativas para o fortalecimento de empreendimentos comunitários protagonizadas pelas populações tradicionais em unidades de conservação federais. Quanto à relevância de tais iniciativas, teceremos breves comentários a seguir, a título de ilustração.

O Observatório do Manejo Florestal Comunitário e Familiar (OMFCF) (<http://observatoriomfcf.org.br>) constitui atualmente uma das principais plataformas de comunicação e intercâmbio e disseminação de informações sobre o MF Comunitário no Brasil. Criado em 2017, o OMFCF, “*é uma iniciativa que articula diversas organizações da sociedade civil, institutos de ensino, pesquisa e comunidades, com a missão de promover o manejo florestal como uma estratégia relevante, consistente e viável*”. Coordenado pelo IIEB, tem o protagonismo de 14 organizações comunitárias, que representam 11 territórios, entre unidades de conservação, assentamentos rurais e glebas estaduais. Tendo como uma das linhas de ações a “*atuação em rede oferecendo insumos para balizar a tomada de decisão de comunidades agentes públicos, privados e da sociedade civil*”, o OMFCF promove a integração de esforços entre comunidades, instituições de apoio, pesquisa, governo e sociedade.

Outra iniciativa que materializa a integração de esforços entre comunidade e instituições de apoio para a qual cabe atenção especial é o Grupo de Ação e Gestão Florestal da RESEX Verde para Sempre (GGF). Este colegiado constitui espaço participativo de diálogo, avaliação e planejamento, não somente da implementação dos PMFS Comunitários em execução na RESEX Verde para Sempre, mas também das ações dos projetos e das agendas das organizações comunitárias que compõem o GGF. Em particular, deve-se assinalar que um dos objetivos do GGF é aumentar a efetividade do planejamento para a operacionalização das safras da madeira tendo em vista as oportunidades que advém da parceria entre um conjunto ampliado de organizações comunitárias e instituições de apoio, de modo que se fortaleça essa agenda na RESEX Verde para Sempre a partir de melhores resultados socioeconômicos associados à facilitação e otimização da comercialização da produção (Miranda, 2019).

No ano de 2017, foi realizado o “*Encontro para troca de experiências e reflexões sobre o manejo florestal sustentável em áreas protegidas da Amazônia*”, em Rio Branco/AC (http://uftcd.org/wp-content/uploads/2018/04/Memoria_Encontro-MFC_UCs.pdf). Com a participação de representantes do governo, comunidades, sociedade civil organizada, iniciativa privada, instituições de ensino e de pesquisa, organizações de assistência técnica e extensão rural e florestal, esse foi um espaço para compartilhar e refletir sobre as experiências, abordagens e lições

aprendidas sobre o manejo florestal comunitário em áreas protegidas na Amazônia. Estiveram representados empreendimentos florestais comunitários das Reservas Extrativistas federais Chico Mendes, Ituxi, Verde para Sempre e Mapuá.

Como iniciativa governamental destaca-se, ainda, a “Oficina para inserção dos Planos de Manejo Florestal Sustentável Comunitários em Unidades de Conservação federais no Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais – Sinaflor”, realizada pelo ICMBio e Ibama em abril de 2018, e que reuniu os responsáveis técnicos e representações comunitárias de todos os PMFS Comunitários em execução em UCs federais a época. Com apoio do Programa Parceria para a Conservação da Biodiversidade na Amazônia apoiado pela USAID, este evento teve importância significativa para o desenvolvimento e o entendimento, por parte de técnicos e comunitários, da informatização dos procedimentos de licenciamento dos PMFS promovida a partir da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. (<https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9551-comunitarios-participam-de-oficina-de-manejo-florestal>).

Diante dos aspectos positivos associados aos arranjos institucionais em relevo, e, como destacamos nesta seção, da importância de uma gama de iniciativas de promoção do conhecimento sobre o MF Comunitário, há sem dúvida um histórico de avanços que se pode reconhecer envolvendo a atuação articulada do Poder Público, de organizações comunitárias e de instituições da sociedade civil organizada que atuam no apoio aos empreendimentos locais, como esperamos ter deixado evidenciado. Todavia, observa-se que nos anos de 2019 e 2020, diante ao desmonte das políticas ambientais e, principalmente, das voltadas para populações tradicionais, não ocorreram eventos expressivos para o desenvolvimento participativo do manejo florestal comunitário em áreas protegidas.

De todo modo, observamos que a união de forças, na forma de arranjos institucionais e em redes, com o objetivo comum de promover o uso sustentável dos recursos florestais pelas populações tradicionais, tem mostrado os resultados expressivos alcançados pela sociedade civil organizada, em contraponto à falta de uma política pública de extensão florestal estruturada.

Áreas de conhecimento em que é essencial a assistência técnica qualificada aos empreendimentos comunitários

Observando o conjunto de empreendimentos florestais comunitários em execução nas unidades de conservação federais e os respectivos arranjos institucionais de assistência técnica estabelecidos para o seu desenvolvimento, pode-se assinalar que, de modo geral, o manejo florestal comunitário requer atuação em distintas áreas de conhecimento, para as quais é essencial o apoio e assessoria qualificados, de modo a se viabilizar resultados positivos (Santos, 2017). Conforme será a seguir melhor detalhado, estas áreas de atuação incluem, em especial: organização social; qualificação técnica do manejo florestal comunitário; comercialização da produção florestal comunitária; e monitoramento da biodiversidade.

Organização social

A fase inicial do MF Comunitário consiste na preparação dos comunitários e suas organizações representativas, quando os principais esforços são no sentido de promover a organização social e administrativa do grupo de manejadores e informar todos os envolvidos. Para tal, o acompanhamento por instituições que têm por objeto de trabalho a organização social e a capacitação de comunitários se faz imprescindível, especialmente no tocante à construção de instrumentos de gestão e estatutos comunitários, ao planejamento participativo e nos primeiros 3 a 5 anos para a execução do manejo florestal propriamente dito, de forma a criar as condições favoráveis para autonomia das comunidades.

Qualificação técnica do Manejo Florestal Comunitário

Quanto à qualificação técnica do manejo florestal comunitário, duas frentes de atuação se destacam: (i) a elaboração e execução participativa dos PMFS Comunitários e (ii) a capacitação para exploração sustentável. Estas consistem em:

- (i) Elaboração e execução participativa dos PMF Comunitários:

- Planejamentos participativos dos documentos técnicos do PMFS Comunitário, dos Planos Operacionais Anuais (POA) e do Estudos de Viabilidade Econômica. Neste contexto, ressalta-se o entendimento que: “o *Planejamento Participativo* pretende ser mais do que uma ferramenta para a administração; parte da ideia que não basta uma ferramenta para “**fazer bem as coisas**”, mas é preciso desenvolver conceitos, modelos, técnicas, instrumentos para definir “**as coisas certas**” a fazer, não apenas para o crescimento e a sobrevivência da entidade planejada, mas para a construção da sociedade” (Gandin, 2001).
 - Planejamento e execução comunitária dos Inventários Florestais Amostrais e Inventários Florestais a 100%. As comunidades locais são as principais conhecedoras da flora local e no decorrer da execução do manejo também se apropriarão do conhecimento técnico necessário para o bom manejo da floresta.
 - Construção de regimento interno dos grupos de manejadores. Estabelecimento das funções e atribuições necessárias para o manejo florestal e o perfil necessário, bem como dos direitos e deveres dos manejadores.
- (ii) Capacitação para o manejo florestal:
- Formação e treinamento nas áreas de inventário florestal, abertura de estradas e pátios, corte, arraste, romaneio, transporte, segurança do trabalho, entre outras atividades do manejo florestal.
 - Exploração inicial assistida. Durante os momentos iniciais da execução do manejo é essencial a assessoria técnica de instituições de apoio. Considera-se como momentos iniciais a execução dos três a cinco primeiros Planos Operacionais Anais (POA).

Comercialização da produção florestal comunitária

Com relação ao apoio para a comercialização dos produtos florestais oriundos do manejo florestal

comunitário, o foco se dirige à sustentabilidade do empreendimento florestal nas esferas econômica, social e ambiental. Deve-se buscar garantir a apropriação do empreendimento florestal pelos comunitários beneficiários, de modo que seja também realizada a boa gestão administrativo-financeira dos recursos resultantes.

As ações a serem implementadas são no sentido: (i) do apoio para a formalização de processos de venda; (ii) da elaboração de estudos de mercado; e (iii) do apoio técnico/jurídico para a celebração de contratos.

Monitoramento da biodiversidade

Um importante instrumento na gestão dos recursos naturais em unidades de conservação é o monitoramento participativo da biodiversidade. Este tem sido um tema em desenvolvimento diante da crescente demanda por informação sobre o estado de conservação e do uso da biodiversidade. Essa informação tem-se mostrado uma ferramenta fundamental para apoiar a gestão dos recursos naturais nas áreas protegidas, destacando-se como uma estratégia importante para a proteção da natureza e uso sustentável dos recursos (Constantino *et al.*, 2015).

Especificamente quanto ao MF Comunitário, as ações a serem trabalhadas apontam para a necessidade de integração dos PMFS Comunitários com os instrumentos de monitoramento da biodiversidade das unidades de conservação e do ICMBio, buscando-se estabelecer e adotar os protocolos comunitários de monitoramento.

Como fator contribuinte do MF Comunitário para o monitoramento da biodiversidade, avalia-se que não podem ser desconsiderados os próprios processos autorizativos e de execução dos PMFS Comunitários, nos quais, em razão dos levantamentos e inventários realizados periodicamente, e também pela presença mais intensa de comunitários nas áreas, são obtidas importantes informações sobre as espécies madeireiras, bem como sobre produtos não madeireiros da floresta e seu estado de conservação.

Por fim, salientamos que os temas para os quais têm sido essencial o acompanhamento qualificado das comunidades por instituições de apoio e assessoria não podem ser entendidos como áreas isoladas do conhecimento, independentes

ou que não se sobreponham. Sob pena de se gerar conflitos, a forma harmônica como as ações devem ser conduzidas também deve refletir em relações harmônicas entre as instituições de assessoria e as comunidades, e entre as instituições parceiras entre si. Essa sinergia deve se fazer presente na forma de planejar e executar a atuação das instituições envolvidas, uma vez que a cada momento do planejamento novas informações, capacidades e atores são inseridos, demandando o entendimento do planejamento adaptativo necessário.

Panorama atual de fragilidades governamentais para a formalização dos acordos institucionais

Os acordos interinstitucionais para apoio e assessoria ao manejo florestal sustentável comunitário enquadram-se, nos termos de conceituação ampla que a administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019) propõe, como uma das diversas medidas possíveis de “privatização” da atuação estatal. Por meio destas medidas busca-se reorganizar as relações entre os setores público e privado com o fito de se alcançar maior efetividade na consecução de interesses públicos que exijam o desenvolvimento de projetos e atividades que possam se beneficiar da complementariedade de atuação entre Poder Público e instituições da sociedade civil, que então podem atuar de maneira coordenada, em regime de cooperação mútua, para a implementação de ações sinérgicas.

Assim, se o conceito amplo de privatização abrange medidas como a desregulação, a desmobilização de atividades econômicas, a desestatização ou desnacionalização, o *contracting out* e a liberação de serviços públicos, verifica-se que, no bojo de sucessivas medidas tendentes a se disciplinar e viabilizar novas possibilidades de colaboração entre Estado e sociedade civil, ganharam amparo legal diferentes alternativas de parceria com a administração pública.

Consoante Di Pietro (2019), as parcerias podem ser celebradas por intermédio de diferentes instrumentos jurídicos, podendo se dar sob a forma de: (i) delegação da execução de serviços públicos (via concessão ou permissão), ou de parcerias público privadas (consonante modalidades prevista na Lei nº 11.079/2004), ou então de contratos de gestão com organizações

sociais; (ii) fomento à iniciativa privada de interesse público, via convênios, contratos de gestão, termos de parceria, acordos de cooperação, termos de colaboração e termos de fomento; (iii) terceirização de atividades próprias à Administração Pública, por intermédio de contratos de prestação de serviços, obras e fornecimento, sob a égide da Lei nº 8.666/1993 ou, nos casos de concessão administrativa, da Lei nº 11.079/2004; (iv) ou de instrumentos de desburocratização, mediante contratos de gestão.

No que se refere aos mecanismos de celebração de parcerias, algumas alternativas vinham adquirindo pronunciada relevância até o ano de 2019, podendo-se destacar, neste tocante, as chamadas “novas parcerias” (Di Pietro, 2019). A este respeito, cumpre sublinhar, ainda com Di Pietro (2019), as parcerias envolvendo: (i) contratos de gestão com as chamadas organizações sociais; (ii) os termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público (OSCI); e (iii) os termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação com as “organizações da sociedade civil” (OSC) preconizados na Lei nº 13.019/2014, regulamentada pelo Decreto nº 8.726/2016; (iv) além das parecerias público-privadas. Com efeito, como bem pontua Di Pietro (2019), essas novas formas de parcerias se coadunam com um esforço de “fuga crescente” das fórmulas rígidas do Direito Administrativo e de busca da utilização do direito privado, que traria possibilidades mais flexíveis e competitivas de atuação pela Administração Pública.

Deve-se observar que os novos ajustes para formalização de parcerias inserem-se em uma quadra histórica em que, a partir da década de 1980, ganharam cada vez mais projeção alegações de que a reforma do Estado deveria seguir uma tendência global supostamente inexorável e irreversível, que qualquer governo teria de levar a efeito, de retração do escopo de atuação estatal e de redução do tamanho dos aparatos que integram a máquina pública. Em todo caso, não se deve olvidar que as “novas parcerias” assumem renovado impulso no Brasil a partir da década de 1990, e que a partir do Governo Dilma Rousseff os mecanismos de parcerias assumiram importância ainda mais destacada em função de duas realidades (Di Pietro, 2019): de um lado, uma situação de crise, especialmente financeira, que conduziria à constatação de que o Poder Público não tinha condições de assumir a contento

o conjunto das competências preconizadas na Constituição Federal de 1988; de outro, como parte de uma “procura desesperada por soluções” (Di Pietro, 2019), a busca por novos institutos e medidas inovadoras, que pudessem franquear condições para uma maior eficiência na prestação de serviços de interesse público e na realização de atividades essenciais, como às correlacionadas a ações de promoção de saúde, educação, moradia, transporte etc.

No rastro dos esforços para se disciplinar um fluxo procedimental com papéis institucionais claros e rito bem definido, e que assim pudesse dar escala, segurança e transparência às novas parcerias, cabe destacar, no âmbito do ICMBio, esforços como os empreendidos pelo “Grupo de Trabalho Parcerias”, que fora estabelecido no âmbito da autarquia e que produziu diferentes cadernos de orientações de parcerias, cabendo também menção ao Edital de Credenciamento ICMBio nº 01/2018, que objetivava dar impulso a cooperações estratégicas para a efetivação de direitos fundamentais de comunidades tradicionais beneficiárias de UCs federais do grupo de uso sustentável.

Especificamente no que tange a agenda do MF Comunitário em UC, cabe sublinhar que, até a inequívoca inflexão na política ambiental brasileira protagonizada pelo atual governo federal, mostrava-se especialmente promissora a atuação em regime de mútua cooperação com instituições da sociedade civil com competência para a assistência e assessoramento técnicos às associações e cooperativas comunitárias. Ou seja, até 2019 vislumbrava-se campo fértil para que resultados relevantes pudessem ser viabilizados no âmbito do denominado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, instituído por meio da Lei nº 13.019/2014 e em função do qual, com regras claras, transparência e amplo controle social, então se objetivava regulamentar parcerias voluntárias celebradas por meio de acordos de cooperação, termos de colaboração e termos de fomento envolvendo a Administração Pública e entidades civis sem fins lucrativos. Conforme realçado por Marcos Bemquerer Costa (2017), que assim se pronunciou quanto à relevância da Lei nº 13.019/2014, a aposta na relevância das novas parcerias tinha como fundamento o reconhecimento do

“fato de não ser possível desconsiderar a contribuição destas instituições da sociedade

civil organizada na construção do que alguns economistas, sociólogos e cientistas políticos passaram a denominar de capital social de uma nação, ou seja, recursos que a sociedade só alcança com a unidade de diferentes entidades, com dois elementos em comum, confiança e reciprocidade, implementando ações para alcançar melhoria de condições em áreas de cunho social, por meio de bens materiais e imateriais” (Costa, 2017).

Não obstante, antes que resultados mais significativos pudessem se materializar, as novas diretrizes que pautam a política ambiental do atual governo federal, em compasso de retrocesso ambiental, impuseram um refluxo que obstaculizaria importantes esforços que vinham sendo envidados, com prejuízos também para a agenda do MF Comunitário em unidades de conservação federais.

Neste contexto, uma primeira frente de retrocessos que viriam obstar resultados mais expressivos está relacionada à inativação do Fundo Amazônia. A partir do Inquérito Civil nº 1.16.000.000912/2020-18, e fazendo referência a um expressivo conjunto de ações e omissões que caracterizam uma sistemática da atual gestão do Ministério do Meio Ambiente, o Ministério Público Federal identificou que a referida pasta ministerial era responsável por um efetivo “encadeamento premeditado de atuar contrário à proteção ambiental”.

Este “atuar contrário à proteção ambiental” seria delineado pelo Ministério Público como envolvendo a promoção, por vias omissiva e comissiva, da “desestruturação de políticas ambientais e o esvaziamento de preceitos legais, mediante o favorecimento de interesses que não possuem qualquer relação com a finalidade da pasta que [o atual Ministro de Meio Ambiente] ocupa”. Com efeito, e não obstante o Ministério Público Federal tenha, em face do Ministro de Meio Ambiente no período compreendido entre 2019 e 2021 proposto ação civil pública por ato de improbidade administrativa com pedido de afastamento cautelar do cargo, seguem operantes os efeitos da inativação do Fundo Amazônia. Em razão dessa inativação, verifica-se o crescente estrangulamento ou asfixia das condições operacionais para atuação de entidades sem fins lucrativos com inserção na agenda socioambiental. Exemplo de como esse estrangulamento se efetiva e gera efeitos disruptivos, com

repercussões negativas para áreas protegidas federais e estaduais, é a suspensão de editais para projetos socioambientais que poderiam trazer resultados importantes para a implementação da agenda do MF Comunitário em UCs amazônicas, como pode ser verificado em notícias, de outubro de 2020, sobre a paralisação de recursos no âmbito do Fundo Amazônia, que tiveram como fundamento o relatório de atividades do Fundo Amazônia de dezembro de 2019, emitido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em que se indicou risco até mesmo de restituição de recursos em caso de não atendimento de compromissos já assumidos ou de mudanças de governança não negociadas com os doadores. (<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/10/26/fundo-amazonia-tem-r-29-bilhoes-em-conta-parados-apos-paralisacao-pelo-governo-bolsonaro-alerta-rede-de-organicoes.ghtml>). Um exemplo de edital que foi sustado era a Chamada Pública de Projetos Fundo Amazônia – nº 01/2017 – “Consolidação e Fortalecimento de Cadeias Sustentáveis e Inclusivas”, que tinha por objeto a *“finalidade de selecionar propostas candidatas a obter apoio financeiro não reembolsável do Fundo Amazônia para a promoção das cadeias de valor com base no uso sustentável dos recursos naturais, em conformidade com a finalidade, as regras e as diretrizes do Fundo Amazônia”*. De modo mais geral, vale destacar que, em flagrante contraste com anos anteriores, não houve novos projetos aprovados no âmbito do Fundo Amazônia no ano de 2019, conforme se extrai do “Relatório de Atividades 2019 – Fundo Amazônia” (BNDES, 2019).

Uma segunda frente de retrocessos que também concorreria para inviabilizar parcerias tem a ver com uma diversidade de atos administrativos por meio dos quais se empreende, no âmbito do governo federal, e em especial sob a gestão do Ministério do Meio Ambiente entre 2019 e 2021, uma consistente investida contra a participação social e, particularmente, contra a colaboração do terceiro setor na gestão pública da biodiversidade. Notadamente, insta salientar que, conforme sublinhado ao longo desta seção, estão em curso ações restritivas que agem em desfavor de quaisquer possibilidades de atuação convergente com entidades sem fins lucrativos que atuam na área ambiental. Em âmbito federal, cumpre realçar que um dos primeiros sinais da investida que se aprofundaria foi o Decreto nº 9.759/2019, que, entre outros desdobramentos,

resultou na extinção, redução ou esvaziamento de instâncias de participação social na Administração Pública federal, afetando, com consequências particularmente graves, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que teve sua composição drasticamente reduzida e função comprometida.

No ICMBio em específico, a investida voltada a se limitar as condições de parcerias com organizações da sociedade civil com atuação na agenda socioambiental deu-se de modo paulatino, mas ao cabo mostrar-se-ia implacável a ofensiva contra as, assim rotuladas, “ONGs ambientalistas”. Uma primeira sinalização neste sentido deu-se, em janeiro do ano de 2019, com o Ofício Circular Nº 5-MMA, do Ministério do Meio Ambiente, em que se determinou o “levantamento e suspensão da execução por 90 dias dos convênios e parcerias, incluindo termos de colaboração e termos de fomento com organismos do terceiro setor pactuados pelos Fundos Administrados pelo MMA, Ibama, ICMBio e Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)”. Em face de expressiva repercussão pública negativa, especialmente tendo em vista consequências cuja importância não fora dimensionada – como a suspensão de todos os projetos e programas firmados com doações do GEF (*Global Environment Facility*), a exemplo do Programa ARPA (Áreas Protegidas da Amazônia) – o governo federal teve de rapidamente recuar, apresentando “novas orientações”. O golpe mais incisivo dar-se-ia, contudo, com a edição da Portaria ICMBio nº 298/2019, que *“Estabelece procedimentos administrativos para a autorização, celebração, rescisão e alteração dos atos administrativos de competência do ICMBio”*, e frente à qual se retraíram as condições e interesse de organizações não-governamentais para que novas parcerias pudessem ser firmadas, tendo em vista a insegurança e indefinições processuais instauradas e as dúvidas que passaram a prevalecer em relação à natureza discricionária do controle sobre as instituições da sociedade civil, em si.

Outra ameaça potencial que pode repercutir em termos de inviabilização das condições de atuação de organizações da sociedade civil, com possíveis reflexos negativos sobre a agenda do MF Comunitário, está relacionada à atuação, como tem recentemente noticiado na imprensa, do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL). Segundo se ventilou no noticiário nacional em novembro de 2020, o governo federal, por meio

do CNAL, pretendia cercear e controlar a atividade de Organizações não-Governamentais na Amazônia, a fim de somente permitir as que, arbitrariamente, guardem convergência com os interesses que o atual governo busca promover, confundidos com supostos “interesses nacionais”. Independentemente dessa eventual nova ofensiva contra as organizações da sociedade civil se confirmar ou não, resta em todo caso patente que o cenário para parcerias do Poder Público com tais instituições, que poderiam ser vitais para se alavancar as iniciativas de MF Comunitário, é absolutamente adverso na atual conjuntura.

Como resultado deste cenário de adversidades que vêm sendo gestadas, e que concorrem para inibir a ação de organizações da sociedade civil, cabe realçar que uma das consequências é a precarização das condições para fortalecimento da agenda do manejo florestal comunitário em virtude dos óbices, senão boicote tácito, à formalização de parcerias com o setor público, notadamente das que havia margem para que fossem formalizadas, nos termos da Lei nº 13.019/2014, via acordos de cooperação técnica. Tem-se, então, o pior dos cenários: de um lado, o Estado não assume diretamente a responsabilidade pela execução de seu mister; de outro lado, simultaneamente mina condições por meio das quais, de maneira integrada ou coordenada, instituições do terceiro setor poderiam, sem ônus para o Poder Público, mas com a devida segurança jurídica para que possam exercer suas atividades em UC, se responsabilizar pela implementação de ações de assistência e assessoramento para a promoção do MF comunitário.

Riscos e prejuízos associados à implosão dos arranjos institucionais

Conforme vimos no quadro 1 deste artigo, que traz um resumo dos arranjos institucionais para o apoio aos PMFS Comunitários em execução as unidades de conservação federais, os empreendimentos comunitários dependem fortemente de uma inserção em arranjos interinstitucionais para desenvolver a atividade do manejo florestal comunitário. Neste cenário, verifica-se que instituições da sociedade civil organizada têm assumido um papel importantíssimo para que tais iniciativas possam alcançar resultados satisfatórios. A dependência, como vimos, é marcante em relação a várias

dimensões de competência organizacional que precisam ser desenvolvidas para que a atividade de manejo produza resultados esperados: monitoramento da biodiversidade; organização social; qualificação técnica para o manejo; e comercialização da produção. Nesse sentido, não se deve olvidar que a dependência em relação a instituições de apoio faz-se cada vez mais expressiva porque o Poder Público mostra-se, no presente momento, duplamente incapaz: é inerte e não implementa políticas públicas de promoção da atividade, como as de acesso à assistência técnica e de acesso diferenciado a crédito, e, para piorar o quadro, passa a criar obstáculos que repercutem negativamente sobre os negócios das comunidades, na medida em que os percalços em questão fragilizam as instituições da sociedade civil organizada que poderiam atuar no sentido de suprir, ao menos parcialmente, a lacuna de atuação estatal. Assim, verifica-se que, em âmbito federal, e na atual conjuntura, o Estado não só deixa de colaborar para o sucesso dos empreendimentos comunitários, mas, em tendência recente, passa a, cada vez mais, atrapalhar ativamente ações em curso, criando um cenário adverso e disruptivo, que gera embaraços adicionais para que tais iniciativas tenham chances de prosperar.

No longo prazo, observa-se, os seguintes riscos potenciais: (i) os empreendimentos comunitários podem se tornar economicamente e organizacionalmente inviáveis, e as comunidades se verem forçadas a se desengajar das atividades afetas ao manejo florestal sustentável comunitário, sendo atraídas para iniciativas ilegais ou ambientalmente não sustentáveis; (ii) cria-se um estímulo para que as comunidades deixem de assumir o protagonismo pelos empreendimentos, e estas se tornam mais suscetíveis a, frente a insucessos e expectativas recorrentemente frustradas de fazerem a gestão coletiva de negócios genuinamente comunitários, serem aliciadas para que passem a operar como organizações meramente de fachada – neste caso, podem perder o controle coletivo das iniciativas, passando a desempenhar um papel estritamente figurativo, por meio do qual emprestariam seus CNPJs para a atuação de empreendimentos de caráter empresarial interessados em acessar os recursos florestais sem ter de se submeter às condições e seleção concorrencial previstas na legislação sobre gestão de floresta públicas, atuando como entidades “laranja”, a serviço de empresas ou interesses privados alheios aos

das comunidades, segundo dinâmica de burla à legislação que estabelece condições especiais de licenciamento para o manejo florestal de bases comunitárias. Caso qualquer dessas tendências se confirme, há enormes riscos de descredibilização do conjunto da atividade de manejo florestal comunitário junto às próprias comunidades, o que representa um duro golpe sobre as condições de gestão das áreas protegidas em questão, além de se constar riscos potenciais também em termos dos mercados consumidores regional, nacional ou internacional, uma vez que pode se instalar uma crise reputacional quanto à legalidade e sustentabilidade ambiental dos recursos florestais, possivelmente de difícil, lenta e extremamente onerosa reversão ou superação. Com relação ao quadro de tendências ora delineado, trata-se de formulação que delineia prováveis cenários de risco a partir da observação técnica continuada do que tem se passado mais recentemente em termos de uma significativa exponenciação de pressões político-econômicas incidentes sobre a agenda do MF Comunitário e sobre os empreendimentos comunitários em UCs federais. Alerta-se para o risco de, mantido ou majorado o estado atual de pressões sobre a atividade, verificar-se a consumação do cenário sombrio que se traçou, o que, argumentamos, demanda atenção, sob pena de se desarticular as condições de recuperação e fortalecimento desta agenda, mesmo em quadra histórica mais auspiciosa que a atual.

Conclusões

As dificuldades enfrentadas pelas instituições de assessoria da sociedade civil, que frequentemente são as principais, e por vezes as únicas, a atuarem na oferta de assistência técnica florestal diretamente às comunidades tradicionais, evidenciam as consequências negativas da falta de uma política de assistência técnica e extensão florestal consolidada, ou mesmo regulamentada de forma específica.

Entre os empreendimentos florestais comunitários concebidos após a iniciativa pioneira na FLONA do Tapajós, destaca-se a robustez dos arranjos institucionais adotados na execução do manejo florestal comunitário na RESEX Verde para Sempre, Estado do Pará, e na RESEX Ituxi, município de Lábrea, Sul do Amazonas. Em relação a tais empreendimentos florestais comunitários, pode-se afirmar que foram integradas expertises

de instituições de apoio nas áreas de qualificação técnica para o manejo florestal, organização social para as atividades produtivas e administrativas, e apoio para a comercialização dos produtos florestais. Sem este conjunto de esforços articulados, pode-se inferir que poucos avanços seriam possíveis no processo de implementação do manejo florestal comunitário nessas UCs.

Pela sua especificidade, deve ser dada também especial atenção ao arranjo estabelecido na RESEX Tapajós-Arapicums, onde a relação “comunidade – assessores técnicos – empresa – órgão gestor” tem apresentado bons resultados, em muito devido às instâncias de discussão e transparências instituídas com a participação de todos os envolvidos.

Para o desenvolvimento do manejo florestal comunitário é essencial a assistência qualificada para a organização social, a qualificação técnica do manejo florestal, o monitoramento da biodiversidade e o apoio técnico e jurídico para comercialização da produção florestal comunitária. A atuação nesses temas não pode ser entendida como se traduzindo em ações isoladas, independentes ou que não se sobreponham e complementem. A harmonia nas interações entre comunidades, instituições de apoio e gestores das unidades de conservação deve estar presente nos momentos de planejar e executar o manejo florestal, e de forma a possibilitar que as novas informações, capacidades e atores inseridos sejam entendidas por todos nas ações de planejamento adaptativo necessárias.

Todavia, o atual cenário de adversidades para a formalização de parcerias para a atuação de organizações da sociedade civil na assistência e assessoramento das populações tradicionais para a promoção do manejo florestal comunitário mina as condições por meio das quais poderia ser desenvolvida, sob diretrizes governamentais, uma extensão florestal eficiente, com menor ônus para o poder público e com a devida segurança jurídica e institucional.

Por fim, a despeito dos reveses atuais, em âmbito federal, para a promoção desta agenda, ressaltamos a importância do Manejo Florestal Comunitário para as comunidades tradicionais. Trata-se de atividade importante não somente para a geração de renda, mas também para a inclusão de jovens e mulheres nas atividades produtivas da comunidade, e para a

qualificação e melhoria dos processos produtivos e administrativos das instituições locais, de sorte que os empreendimentos comunitários se façam viáveis, que prosperem e que se confirme como exitosa a aposta na promoção do uso sustentável dos recursos florestais como estratégia de conservação da biodiversidade.

Referências

- Amaral P & Amaral Neto M. 2005. Manejo florestal comunitário: processos e aprendizagens na Amazônia brasileira e na América Latina. Imazon. 82p.
- BNDES. 2019. Fundo Amazônia – Relatório de Atividades 2019. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). 204p. <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2019_port.pdf>. Acesso em 12/08/2021.
- Brasil. 1965. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo código florestal. Diário Oficial da União. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm>. Acesso em 16/11/2020.
- Brasil. 1993. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 16/11/2020.
- Brasil. 2004. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em 16/11/2020.
- Brasil. 2007. Decreto nº 6.040, de 07, de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em 16/11/2020.
- Brasil. 2009. Decreto nº 6.874, de 05 de junho de 2009. Instituiu, no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente – MMA e do Desenvolvimento Agrário – MDA, o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar – PMCF. Diário Oficial da União. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6874.htm>. Acesso em 16/11/2020.
- Brasil. 2014. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação. Diário Oficial da União. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em 16/11/2020.
- Brasil. 2016. Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Diário Oficial da União. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm>. Acesso em 16/11/2020.
- Brasil. 2019. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em 16/11/2020.
- Constantino PAL *et al.* Monitoramento Participativo da Biodiversidade e dos Recursos Naturais: Seminário Internacional e Formação da Rede Internacional de Monitoramento e Manejo Participativo. Biodiversidade Brasileira, 6(1): 18-33, 2016.
- Costa MB. 2017. “Prefácio”. In: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Michelle Diniz Mendes (Coord.). Fórum. 255p.
- Di Pietro MSZ. 2019. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada. 12ª Edição. Forense. 464p.
- Gandin D. A Posição do Planejamento Participativo entre as Ferramentas de Intervenção na Realidade. Currículo sem Fronteiras (1)1: 81-95, 2001.
- Hummel AC. 2005. Manejo florestal madeireiro na Amazônia: sugestões para melhoria na assistência técnica, na legislação e no processo de gestão do recurso florestal, p 99-103 In: May PH, Amaral C, Brent Millikan B, Ascher P *et al.* (orgs). Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira. Ministério do Meio Ambiente. 124 p.
- ICMBio. 2011. Instrução Normativa nº 16, de 08 de agosto de 2011. Regula, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes e os procedimentos administrativos para a aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) comunitário para exploração de recursos madeireiros no interior de Reserva Extrativista, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Floresta Nacional. <<https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in162011.pdf>> Acesso em 16/11/2020.
- Miranda KAFN. 2019. Verde para sempre: O protagonismo das comunidades na gestão e manejo da floresta na Amazônia. Dissertação (Mestrado em

Desenvolvimento Rural e Gestão de Empreendimentos Agroalimentares). Instituto Federal do Pará. 147p.

Santos CEN. 2017. Proposta de normativa técnica para elaboração de Plano de Manejo Florestal Sustentável Comunitário em unidades de conservação federais das categorias Resex, RDS e Flona, Trabalho de conclusão (Mestrado Profissional em Biodiversidade em Unidades de Conservação). Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro / Escola Nacional de Botânica Tropical. 102p.

TCD (Programa de Conservação e Desenvolvimento nos Trópicos / Universidade da Florida). Encontro para troca de experiências e reflexões sobre o manejo florestal sustentável em áreas protegidas da Amazônia. <http://uftcd.org/wp-content/uploads/2018/04/Memoria_Encontro-MFC_UCs.pdf> Acesso em: 28/10/2020.

Veríssimo A. 2005. Influência do Promanejo sobre políticas públicas de manejo florestal sustentável na Amazônia. Ministério do Meio Ambiente. 49p.

Biodiversidade Brasileira – BioBrasil.

Edição Temática: Manejo Comunitário de Recursos Naturais

n. 5, 2022

<http://www.icmbio.gov.br/revistaeletronica/index.php/BioBR>

Biodiversidade Brasileira é uma publicação eletrônica científica do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) que tem como objetivo fomentar a discussão e a disseminação de experiências em conservação e manejo, com foco em unidades de conservação e espécies ameaçadas.

ISSN: 2236-2886