

GESTÃO DE UCs NO AMAZONAS: AVANÇOS E DESAFIOS PARA A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

CUS management in Amazon: progress and challenges for environmental conservation

FRANCISCO PINTO DOS SANTOS

Cientista Político pela Universidade do Estado do Amazonas, MSc. Sociedade e Cultura na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas.

fpinto_cp@yahoo.com.br

RESUMO

Compreender o arcabouço institucional que gere as Unidades de Conservação no estado do Amazonas é de suma importância para se analisar os desafios e perspectivas para a gestão ambiental. Este artigo versa sobre a criação e consolidação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) e do Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC) e os processos de gestão do território. Apresenta dados empíricos e reflexões teóricas e considera os desafios para a gestão de 41 Unidades de Conservação compondo aproximadamente 19 milhões de hectares no estado do Amazonas. Analisa a importância dos movimentos sociais, a FAS e outros atores na consolidação do sistema.

Palavras-chave: gestão ambiental, gestão do território, SEUC, CEUC, Amazonas, Brasil.

ABSTRACT

Understanding institutional framework that manages the protected areas in the state of Amazonas is of paramount importance to analyze the challenges and prospects for environmental management. This paper discusses the creation and consolidation of the State System of Conservation Units (SEUC) and the State Center for Conservation Units (CEUC) and the processes of land management. Presents empirical and theoretical reflections and considers the challenges for the management of 41 protected areas making up about 19 million hectares in the state of Amazonas. Analysis the importance of social movements, FAS and other actors in the consolidation of the system.

Keywords: environmental management, land management, SEUC, CEUC, Amazonas, Brazil.

Introdução

O presente artigo é fruto da análise da política pública ambiental no Amazonas, voltada, sobretudo, às Unidades de Conservação, onde se tem percebido um discurso de prioridade de governo, mas que na prática a execução das ações têm se dado por conta de recursos externos, gerando descontinuidade de processos de implementação, em função das constantes mudanças de técnicos envolvidos em processos e ações.

Trata-se de uma análise dos avanços, sobretudo em relação à criação do marco regulatório e da criação de UCs, mas ao mesmo tempo, dos desafios que se apresentam na condução desta política, tendo como foco principal o PBF (Programa Bolsa Floresta), a partir de sua execução, estratégias e métodos de execução das ações junto às UCs estaduais no Amazonas, que têm gerado questionamentos diversos por parte da sociedade civil, por falta da pouca transparência no processo, bem como, devido aos altos custos financeiros praticados em ações e serviços.

Com isso, busca-se contribuir com a discussão ambiental no Amazonas, mas também, que seja uma fonte para análise crítica de um modelo de política que se prega como modelo, mas que na prática enfrenta grandes desafios diante do que se propõe, que é de ser modelo de política no país, enquanto ações implementadas e mudança da qualidade de vida de seus clientes principais que são os povos e comunidades tradicionais.

Materiais e Métodos

O presente artigo utilizou de materiais voltados à pesquisa bibliográfica no tocante a legislação ambiental do Amazonas, Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), relatórios anuais, etc., que levaram a analisar o avanço da política ambiental no tocante ao marco regulatório, quantidade de UCs criadas nos últimos 10 anos, os entraves gerados, a partir dos modelos estabelecidos, etc.

Além disso, a pesquisa utiliza-se da pesquisa participante por meio da participação em eventos como conferências estaduais, seminários sobre a gestão de UCs na Amazônia, etc, bem como da pesquisa indireta realizada com lideranças de Unidades de Conservação, por meio de diálogos estabelecidos em eventos e visitas

nas UCs, o que possibilitou traçar um paralelo entre o que foi estabelecido enquanto marco regulatório, os ideais almejados para às UCs, enquanto polícia pública, e toda a questão ambiental no Amazonas e o que concretamente está se aplicando na prática, a partir do que fora percebido nas conversas com moradores das UCs, durante diálogos informais estabelecidos.

Resultado e Discussões

A criação de Unidades de Conservação no Amazonas

No Brasil, a criação de Parques Nacionais, até a década de 1960, era justificada principalmente por causa da beleza cênica evidente em algumas áreas. A proteção de ecossistemas era definida, do ponto de vista metodológico, de modo ainda precário, principalmente tendo como base a segunda etapa do plano apresentado pela Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN e pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, pois a primeira havia sido concluída em 1979 quando foram propostas 13 áreas para conservação na Amazônia. Dentre as quais constavam o Parque Nacional do Pico da Neblina e o Parque Nacional do Jaú.

O Plano teve origem a partir dos estudos iniciados em 1976, particularmente de um documento intitulado “Uma análise de Prioridades em Conservação da Natureza”. Suas categorias de manejo foram baseadas em documento da Comissão Internacional de Parques Nacionais e Áreas Protegidas da União Internacional de Conservação da Natureza - IUCN, intitulado “Objetivos, Critérios e Categorias para Áreas de Conservação”, onde o critério mais importante na definição das áreas consideradas prioritárias para conservação foram as áreas de refúgios de pleistoceno na Amazônia, que sob a influência do paleoclima do terciário possibilitou a formação de “ilhas” de endemismo na Amazônia. Essas áreas foram propostas por Haffer, Vanzolini, Prance e Brown. Esse plano teve relevância no cenário de criação de áreas protegidas já que a maioria das unidades de conservação federal localizadas na Amazônia foram criadas após o ano de 1976 e, somente quatro, foram criadas antes desse ano.

A influência da definição dessas áreas foi significativa para a proposição de criação de unidades de conservação do estado do Amazonas, embora não tenham sido concretizadas. É o caso das áreas propostas em 1987 no contexto do desenvolvimento do Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Estado do Amazonas – PDRI/AM, desenvolvido nos municípios de Barreirinha, Parintins, Urucará, Careiro e Manacapuru.

Com base nos estudos do Projeto RADAM, no Plano do Sistema de Unidades de Conservação de 1982 e em levantamento em campo, o estudo foi realizado por técnicos do CODEAMA e do IBDF, que propuseram as seguintes áreas: Lagos do Jacaré e Paracuba (Manacapuru), Lagos Inajá, Curucuru e Aracatuba (Manacapuru e Manaquiri), Lagos Castanho e Mamori (Careiro e Manacapuru), Rio Jurara (Careiro), Igarapé Piuraquara (Urucará), Complexo Lagos do Macuricanã (Parintins), Igarapé Açú (Barreirinha, Ilha dos Papagaios – Lago Uaicurapá e Rio Mumuru (Parintins) e Lago da Valéria (Parintins). Nenhuma das quais chegou a ser criada no âmbito estadual.

Esse plano indicou como áreas prioritárias: A Serra do Araçá, Morro dos Seis Lagos, Estação Ecológica Mamirauá, adjacências da Caverna Refúgio do Maroaga, Lago do Ayapuá e, a área Macuricanã

Essas propostas, com os novos critérios, estão consoantes com os novos modelos de conservação a serem trabalhados pelos governos, que podem ser constatados a partir do Workshop 90 – Áreas Prioritárias para a Conservação da Amazônia, realizado em Manaus, no mês de janeiro, com a participação de aproximadamente 100 cientistas. No seminário, foram identificadas 22 áreas consideradas prioritárias para a conservação na Amazônia, cujos critérios foram quase que exclusivamente biológicos, como a distribuição dos refúgios pleistocênicos, o endemismo, a raridade e a diversidade de espécies.

Das unidades de conservação estadual, pelo menos seis encontram-se em áreas de alta prioridade prevista no referido evento. São elas: a Reserva Biológica Morro dos Seis Lagos; as Reservas de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá e Amanã; as Áreas de Proteção Ambiental Caverna do Maroaga, Margem Direita do Rio Negro e Margem Esquerda do Rio Negro e; o Parque Estadual do Rio Negro. Das restantes somente a Área de Proteção Ambiental.

O primeiro grande esforço para criação de Unidades de Conservação no Amazonas se dá ao final da década de 1980, mas, sobretudo no início da década de 1990 com a criação de sete unidades com um total de 5.708.506 ha (Quadro 1).

A gestão das unidades de conservação estadual era realizada pela Fundação Parques e Reservas Florestais do Amazonas – FUNDEPAR que foi instituída pela Lei 1.979/1990 (Decreto n.º 12.836, de 09 de março de 1990) e tinha por objetivos a implantação, a estruturação e a administração, sob posse direta para a preservação, o domínio público das Unidades de Conservação Ambiental do Estado do Amazonas.

Quadro 1 - Unidades de Conservação no Amazonas até 2000

UC	ANO CRIAÇÃO	Decreto	Área (ha)
PAREST NHAMUNDÁ	1989	12.175	28.370
Subtotal			28.370
REBIO MORRO DOS SEIS LAGOS	1990	12.836	36.900
PAREST SERRA DO ARACÁ	1990	12.836	1.818.700
RDS MAMIRAUÁ	1990	12.836	1.124.000
APA CAVERNA DO MAROAGA	1990	12.836	374.700
APA NHAMUNDÁ	1990	12.836	12.836
Subtotal			3.367.136
RDS AMANÃ	1998	19.021	2.313.000
Subtotal			2.313.000
Total			5.708.506

Fonte: ONU (CEPAL), 2007

Entre os anos de 1978 e 1996, o marco regulatório ambiental no Amazonas (Quadro 2) não foi tão significativo entorno de Unidades de Conservação, uma vez que a temática não ocupava lugar de destaque na política estadual. O tema ocupava uma ou outra agenda governamental, principalmente, aquelas de categoria de uso sustentável, instituídas a partir de 2003, que foi o foco das ações do governo no Amazonas em relação à política ambiental.

A criação de UCs teve três períodos de maior incremento em número. O primeiro foi entre 2002 e 2003, que saltou de 12 para 18 UCs; nos anos de 2004 e 2005 que passou de 19 para 31 e entre 2008 e 2009 que aumentou de 31 para 41 UCs, sendo o último, o número de UC atual, representando um incremento

percentual entre os anos de 2002 a 2009 de 157% em tamanho de área criada, passando de sete milhões a mais de 18 milhões de ha (Figura 1).

As Unidades de Conservação de uso sustentável (tendo como base o modelo de reserva extrativista, pois o modelo de RDS teve outra dinâmica, com forte influência das ciências biológicas), nasceram a partir da luta do movimento dos seringueiros na década de 1980 pela implementação de políticas públicas voltadas à realidade das populações tradicionais.



Figura 1 – Criação de Unidades de Conservação estaduais por categoria
Fonte: CEUC/SDS, 2011

Contribuição do movimento social na criação das UCs de uso sustentável

Esse modelo foi pensado como forma de reconhecimento e garantia aos extrativistas residentes na floresta vivendo a partir do uso dos recursos naturais como base econômica, o direito à terra – principal motivo da luta –, o uso legal dos recursos naturais, a melhoria da qualidade de vida, tendo como base principal a geração de renda as populações tradicionais.

Os movimentos dos estados do Acre e Amazonas tiveram papel significativo na luta pela criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável. No Acre, os seringueiros tinham como objetivo principal conter o avanço do desmatamento e a

grilagem de terras por fazendeiros e no Amazonas, o objetivo era garantir a floresta em pé, evitando a ação de madeireiras, preservando, sobretudo, os lagos que já eram bandeira de luta constante, principalmente na região do médio Solimões

As populações faziam de forma sustentável, a partir do uso racional e tradicional garantindo aos extrativistas o direito legal da terra em que viviam e produziam.

Os fatores motivacionais que levaram à luta, bem como a união dos seringueiros na Amazônia são de cunho social, econômico e ambiental, com características regionalizadas: no Acre, na luta pela terra, por conta da sua produção, está baseada nas terras firmes, onde há poucos rios e estradas; no Amazonas, a luta principal era pela preservação de lagos, devido ao uso dos recursos aquáticos e pelo fato de haver significativa parcela de sua produção nas várzeas.

A prioridade da pauta do movimento social dos seringueiros nos anos 80 era assegurar a permanência na floresta das populações que nela habitavam e trabalhavam. A pauta agora indica para a promoção social e econômica dessa população (MMA, 2002, p. 17).

Esse modelo caracteriza-se como uma forma diferente de reforma agrária que, de forma alguma, assemelhava-se aos modelos do Sul, Centro e Sudeste do Brasil, proposta pelos seringueiros da Amazônia, iniciada pelas idéias de Chico Mendes, em conjunto com outras lideranças, como [Aílton Krenak, Dona Raimunda do Tocantins, Pedro Ramos, Txai Macêdo, Chico Ginú, David Yanomami, Txai Lopes Ashaninka, Raimundão, Luis Rodrigues (Turiba), Gracias Pinto, Jaime Araújo, Dona Severina, Geraldo Cruz, dentre outras. Convém destacar que muitas dessas lideranças eram do Amazonas, sendo várias do município de Carauari, onde atualmente está localizada a RESEX do médio Juruá e a RDS Uacari¹, além de outras de Novo Aripuanã e Jutaí, por exemplo.

Das 41 UCs criadas no Amazonas, 18.808.342,60 Ha, 81,41% pertencem à categoria de uso sustentável, APA, RDS, Floresta e Resex, e somente as RDS

¹ Os seringueiros do Amazonas tiveram importante papel no processo de luta que culminou com a conquista das RESEXs após 92, inclusive, o primeiro presidente do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), – atualmente Conselho Nacional das Populações Extrativistas – apesar da história ter sido centrada na imagem de Chico Mendes, era do Amazonas, Município de Novo Aripuanã, Sr. Jaime da Silva Araújo, e Chico Mendes era o presidente do Sindicato de Xapuri.

correspondem a 53,60% desse total. Em relação às categorias de uso sustentável as RDS, correspondem a 65,84% (Quadro 3).

Quadro 2 – Área e percentual por categoria de uso das UCs no Amazonas

UC/ Categoria	Federal ¹		Estadual ²		% do total
	Nº UC	Área (ha)	Nº UC	Área (ha)	
APA	-	-	6	1.760.226,82	9,36
FLONA/FLORESTA	9	8.017.492,17	8	2.596.347,44	13,80
RDS	-	-	15	10.081.636,30	53,60
RESEX	7	1.896.969,08	4	872.961,21	4,64
PARNA/PAREST	8	10.951.760,95	7	3.460.270,83	18,40
REBIO	2	1.162.598,36	1	36.900,00	0,20
ESEC	3	1.306.359,39	-	-	
RESEC	1	109,2	-	-	
ARIE	2	16.357,17	-	-	
Total	32	23.351.646,32	41	18.808.342,60	100,00

Fonte ¹: <http://www.icmbio.gov.br/porta/comunicacao/downloads.html>

Fonte ²: CEUC/SDS, 2013

O Estado do Amazonas possui 54,73% do seu território como área protegida e, desses, 14,97% são unidades de conservação federal (Quadro 4).

Quadro 3 - Percentual de áreas protegidas no estado do Amazonas

ÁREAS PROTEGIDAS	ÁREA (HA)	TERRITÓRIO ESTADUAL (%)
Unidade de Conservação Federal	23.351.646,32	14,97
Unidade de Conservação Estadual	18.808.342,39	12,06
Terra Indígena	43.195.986,77	27,7
Total	85.531.519,51	54,73

Fonte: CEUC/SDS, 2013

Políticas públicas para gestão das Unidades de Conservação

Quando a discussão se trata de políticas ambientais na região amazônica, o Estado do Amazonas sempre apareceu, até o final do século XX de maneira tímida no que se refere à criação e implementação de unidades de conservação, apontado pelos especialistas como principal instrumento para a preservação da biodiversidade, e planejamento do uso e apropriação dos recursos naturais de forma mais equilibrada e sustentável (FARIA, s/d).

A partir de 2003 (Santos, 2012), configura-se ao nível estadual uma nova concepção de política ambiental. Nesse âmbito, é criado o (PZFV) Programa Zona Franca Verde no Amazonas, uma política pública que passou a ter no uso dos recursos naturais, um “modelo” de uso sustentável, a partir da melhoria da qualidade de vida das pessoas e da conservação dos recursos naturais, por meio de sistemas de produção florestal, pesqueira e agropecuária e de atividades de turismo com bases ecologicamente saudáveis, socialmente justas e economicamente viáveis, associadas à gestão de UCs e à promoção do etnodesenvolvimento em terras indígenas.

Esse programa teve como base a formulação de políticas públicas que conciliariam objetivos sociais, ambientais e econômicos desenvolvidos a partir de uma política de curto, médio e longo prazos, principalmente direcionada aos municípios do interior do estado do Amazonas.

O Programa representava o compromisso do estado com a melhoria da qualidade de vida da população do interior e, ao mesmo tempo, com a proteção ao extraordinário patrimônio natural do Amazonas, como “modelo de desenvolvimento sustentável”: as florestas, rios, lagos, igarapés e campos naturais, promovendo o manejo florestal (madeireiro e não madeireiro) sustentável, assim como a criação e viabilização de UCs.

Nas ações do Programa, as unidades de conservação são criadas com o planejamento de atividades para sua implementação. Equipes técnicas foram contratadas, estudos foram realizados e recursos para a construção de infraestrutura foram assegurados para mais de 20 unidades de conservação do Estado. Ações de fiscalização, controle e vigilância passaram a ser intensificadas em todas as UCs. Com isso, vislumbrava-se que as UCs estariam aptas a desempenhar seu papel social de aliar proteção da natureza com desenvolvimento sustentável.

As unidades de conservação criadas desde 2003, foram inseridas num processo de implementação, mas que necessitava ainda da elaboração das principais ferramentas de gestão que eram os conselhos gestores e os planos de gestão e de manejo dos recursos naturais.

Com o novo desenho do Sistema Estadual de Unidades de Conservação, que expandiu e protegeu áreas de grande relevância para a conservação da biodiversidade e a manutenção de recursos naturais, surgiu a necessidade de uma

melhor consolidação das bases legais e do conjunto de normas e procedimentos que definissem e amparassem as ações de implementação das UC.

Os avanços da política ambiental e das estratégias de gestão das UC precisavam ser legitimados e, que foram reconhecidos, como referência para o fortalecimento das políticas públicas de gestão ambiental do Estado, não só no Amazonas, mas no Brasil.

Mais do que um atendimento às especificidades das questões amazônicas, a lei trouxe avanços significativos no que se refere aos temas que ainda não haviam sido tratados pelo Sistema Nacional (SNUC) de 2000, limitado inclusive pela própria natureza de sua abrangência nacional.

Para contribuir para o fortalecimento da política ambiental do Amazonas, foi instituído o Sistema SDS – formado por quatro instituições vinculadas: Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM); Fundação Estadual dos Povos Indígenas (FEPI); Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (ADS) e a Companhia de Gás do Amazonas (CIGÁS) –, foi estruturado por meio da Lei 2.783 de 31 de janeiro de 2003, com definições de finalidades, competências e respectiva estrutura organizacional. Esse sistema busca a melhoria da qualidade de vida da população, a conservação da natureza, a promoção do desenvolvimento sustentável, e a atenuação dos efeitos das mudanças climáticas.

No âmbito do Sistema foi criado ainda a Unidade Gestora do Centro Estadual de Mudanças Climáticas (CECLIMA) e do Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC), por meio da Lei 3.244, DOE, de 4 de abril de 2008.

No dia 5 de junho de 2007, como parte das comemorações do Dia Mundial do Meio Ambiente, a Assembleia Legislativa aprovou e o Governador Eduardo Braga sancionou, a Lei complementar 53 de 5 de junho de 2007 que institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) no Amazonas. A lei estabelece os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação estaduais, classifica infrações e estabelece penalidades.

O processo de elaboração da Lei do SEUC trouxe muitos avanços no que se refere a temas que ainda não foram tratados pelo Sistema Nacional (SNUC) que foram fundamentais para consolidar a execução da atual política de conservação que vem sendo adotada pelo Governo do Estado do Amazonas.

Novas categorias de unidades de conservação foram inseridas no contexto do Sistema Estadual, tais como as Unidades de Conservação Estrada Parque e o Rio Cênico. Foi redefinida a RPPN como categoria de proteção integral, e foi criada de forma inovadora, a categoria de uso sustentável Reserva Particular de Desenvolvimento Sustentável – RPDS, como nova categoria para áreas particulares.

A Lei estabelece um capítulo específico que trata sobre fiscalização, infrações e penalidades, estabelecendo inclusive os valores das multas e dando maior agilidade aos processos de aplicação e execução das mesmas. Inclui também capítulo que trata do ordenamento fundiário das unidades de conservação, garantindo os contratos de concessão de direito real, atendendo as suas finalidades socioambientais.

No mesmo período foi concluído o planejamento para a criação do Centro Estadual de Mudanças Climáticas (CECLIMA) que junto com O CEUC fazem parte da Unidade Gestora de Mudanças Climáticas e Unidades de Conservação – UGMUC, que tem como desafio, orientar e apoiar as populações rurais na adoção de atividades econômicas mais vantajosas, baseadas no uso sustentável da floresta.

É importante destacar que até 2007, mesmo tendo sido instituída uma nova concepção da política ambiental do Amazonas, a gestão das UCs estaduais continuava sob a responsabilidade do IPAAM e, a partir de 2008, é que a gestão das UCs passa ao Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC). Foram instituídas mudanças técnicas, criação de novos programas e setores governamentais (Quadro 5), com , forte aceleração na configuração da nova política instituída e na criação de novos organismos de execução e formulação da política ambiental, delimitando as ações e programas por setores de competência temática.

O CEUC e CECLIMA têm atuado em conjunto como prevê a UGMUC, visando fortalecer as agendas institucionais relacionadas às mudanças climáticas e conservação no Amazonas, principalmente no que concerne aos temas relacionados aos serviços ambientais e redução de emissões por desmatamento e degradação floresta - REDD que estarão continuamente nas pautas discussão como estratégias para fortalecer as ações de implementação das UCs estaduais, uma vez que o foco da SDS/CEUC prima pela implementação das UCs.

O CEUC é responsável pela gestão das 41 Unidades de Conservação Estaduais, totalizando uma área de cerca de 19 milhões de hectares protegidos no Amazonas.

Desde a criação da Secretaria em 2003, a área sob proteção no Amazonas aumentou de 7,4 para 18,8 milhões de hectares, quase triplicando o número de UCs, que aumentou de 12 para 41 em 2009, totalizando nove UCs de proteção integral e 32 de uso sustentável (Figura 2).

Ferramentas e estratégias para a implementação das Unidades de Conservação

As principais ferramentas de gestão das UCs devem estar presentes nos Planos de Gestão e nos Conselhos Gestores. Quanto aos planos de gestão, uma das principais estratégias adotadas para colocá-lo em prática é o estabelecimento de seus programas de gestão, que devem refletir o detalhamento dos meios para consolidação da UC. Os Programas de Gestão e seus Subprogramas são agrupados de acordo com a sua finalidade, considerando as especificidades de cada UC e sua categoria de manejo, tendo cada um suas metas, meios de verificação e pré-requisitos particulares.

Concernente aos Conselhos Gestores, estes devem ser instrumentos de participação democrática e de estratégia para a preservação dos espaços protegidos, constituindo fóruns locais ou regionais de debate das políticas públicas como alternativas para as populações e a conservação do ambiente, tendo em vista a efetivação do controle social.

O grande desafio do órgão gestor é instituir esse instrumento de controle, envolvendo a sociedade nas decisões, assim como a definição de regras para fazer funcionar planos, programas de ação e projetos específicos dos espaços protegidos, haja vista que, apesar de decisões serem tomadas no âmbito dos conselhos gestores, processos de intervenção política de acordo com os interesses descumprem essas decisões e executam ações à revelia das decisões dos conselhos.

UC com Plano de Gestão	
Finalizados	21
Para publicação	2
Em elaboração	9
Sem Plano	9

Conselhos Gestores em Unidades de Conservação no Amazonas		
Conselhos constituídos e operantes	17	52%
Conselhos em Formação	09	28%
Sem conselhos	07	20%
Total	33	100%

Regularização Fundiária em Unidades de Conservação

O principal entrave que se apresenta para a execução de ações de forma legal nas Unidades de Conservação e efetiva gestão das UCs é a regularização fundiária dessas áreas. Para atender a essa demanda a SDS/CEUC em parceria com o Instituto de Terras no Amazonas (ITEAM) promoveram a regularização fundiária coletiva em 15 UCs com a entrega de Concessão de Direito Real de Uso (CDRUs), entregues aos presidentes das associações das UCs. Contudo, os conflitos existentes nas áreas e a regulamentação das áreas para os projetos de habitação nas UCs executado pelo INCRA não se resolve com esta modalidade de CDRU.

Este modelo de CDRU resolve, em tese, o problema do licenciamento de projetos nas UCs, mas não resolve os conflitos de áreas entre extrativistas e “proprietários”, bem como de áreas sobrepostas nas UCs, que envolvem áreas públicas e privadas no mesmo perímetro geográfico da unidade.

As unidades contempladas com as CDRUs coletivas são: RDS Uatumã; RDS Rio Negro; RDS Piagaçu Purus; RDS Rio Madeira; RDS Rio Amapá; RDS Juma; RDS Mamirauá; RDS Amanã; RDS Canumã; RDS Cujubim; RDS Uacari; RESEX Rio Gregório; RESEX Catuá-Ipixuna; RESEX Canutama e FLORESTA Maués.

A criação da FAS e a instituição do PBF nas UCs estaduais

A Lei Estadual de Mudanças Climáticas estabeleceu a criação de uma fundação para dar mais agilidade à execução das ações e celeridade nos processos de implementação de ações nas UCs. Assim, em função de uma alteração da lei de

Política Estadual sobre Mudanças Climáticas (PEMC), é criada a Fundação Amazonas Sustentável (FAS), no dia 20/12/2007, que passa a ser a executora do Programa Bolsa Floresta (PBF) e gestora das ações e recursos deste programa nas UCs.

O PBF é instituído pela PEMC, capítulo IV, artigo 5, II como “modelo” de pagamento por produtos e serviços ambientais no estado do Amazonas, mas delimita suas ações às comunidades tradicionais das Unidades de Conservação pelo uso sustentável, a conservação e proteção dos recursos naturais assim como para incentivar políticas voluntárias de redução de desmatamento. Para que as famílias demonstrem adesão ao PBF, assinam um acordo de compromisso de desmatamento zero em suas atividades produtivas.

Para acompanhamento e monitoramento da execução do PBF, a SDS publica a Portaria SDS nº 063/07 que cria o Comitê Interno de Gestão do Programa Bolsa Floresta para realizar estudos e diagnósticos socioambientais das famílias moradoras nas UCs, potencialmente beneficiadas pelo PBF; estabelecer marcos legais de procedimentos operacionais para implementação do Programa; promover interação institucional através das ações integradoras com as organizações participantes na implementação do Programa e; acompanhar, subsidiar e avaliar a implementação do Programa.

O PBF é composto por 4 componentes: Bolsa Floresta Familiar (R\$ 50,00 mensalmente a cada família cadastrada na UC); Bolsa Floresta Renda (valor anual destinado a cada UC para apoiar as cadeias produtivas, a qual varia em média de R\$ 190 mil reais por ano, por UC); Bolsa Floresta Social (valor anual destinado a cada UC para apoiar as área de educação, saúde, transporte e comunicação, a qual varia em média de R\$ 171 mil reais por ano, por UC) e; o Bolsa Floresta Associação, que é um recurso anual, num percentual de 10% (dez por cento) dos recursos investidos no familiar, por ano, por UC destinado a apoiar as ações das associações das UCs (figura 7). Há, ainda, a discussão de um quinto componente chamado PBF Biodiversidade que se destinará ao apoio à conservação e monitoramento de espécies nas UCs, mas este ainda não foi instituído. É importante destacar, conforme levantamentos realizados, que os investimentos realizados pela FAS nas UCs entre 2009-2011 somam R\$ 21.227.729,76 (FAS, 2011).

Os valores variam por UC de acordo com a quantidade de famílias cadastradas, que dependem de documentação (CPF, RG etc) que, nas áreas rurais do Amazonas, ainda é um problema, por isso a variação de investimentos. O aumento dos investimentos anuais está condicionado à entrada de novas famílias no PBF por UC, desde que consigam sua documentação, atinjam a maioria de 18 anos e sejam casadas.

Quadro 4 -- Demonstrativo de investimentos do PBF por componente e por UC em 2012

QTDE	REGIONAL / UC	FAMILIAR	RENDA	SOCIAL	ASSOCIAÇÃO	TOTAL
REGIONAL RIO NEGRO		R\$ 1.427.750,00	R\$ 1.110.606,54	R\$ 690.239,65	R\$ 257.333,80	R\$ 3.485.929,99
1	RDS Rio Negro	R\$ 291.300,00	138.839,05	103.741,25	38.308,01	572.188,31
2	FLORESTA Maués	R\$ 375.850,00	370.088,33	126.102,81	46.048,76	918.089,90
3	RDS Uatumã	R\$ 182.900,00	114.115,16	170.621,96	28.646,00	496.283,12
4	RDS Canumã	R\$ 163.600,00	30.548,68	57.149,92	47.304,32	298.602,92
5	RDS Piagaçu-Purus	R\$ 414.100,00	457.015,32	232.623,71	97.026,71	1.200.765,74
REGIONAL MADEIRA		R\$ 968.450,00	R\$ 781.978,88	R\$ 447.564,46	R\$ 127.472,19	R\$ 2.325.465,53
6	RDS Madeira	R\$ 524.400,00	431.629,53	264.217,86	64.824,44	1.285.071,83
7	RDS Juma	R\$ 248.550,00	168.594,87	124.364,50	36.703,58	578.212,95
8	RDS Amapá	R\$ 195.500,00	181.754,48	58.982,10	25.944,17	462.180,75
REGIONAL JURUÁ-JURAI		R\$ 376.100,00	R\$ 387.015,48	R\$ 243.093,44	R\$ 96.176,63	R\$ 1.102.385,55
9	RDS Uacari	R\$ 157.950,00	167.201,94	76.510,10	31.322,90	432.984,94
10	RESEX Rio Gregório	R\$ 91.550,00	90.505,01	29.906,50	19.887,43	231.848,94
11	RDS Cujubim	R\$ 13.950,00	28.171,37	74.914,03	22.789,70	139.825,10
12	RDS Catuá-Ipixuna	R\$ 112.650,00	101.137,16	61.762,81	22.176,60	297.726,57
REGIONAL SOLIMÕES		R\$ 1.662.700,00	R\$ 888.745,60	R\$ 625.722,50	R\$ 170.166,26	R\$ 3.347.334,36
13	MAMIRAUÁ	R\$ 1.028.500,00	717.317,21	455.412,74	122.134,27	2.323.364,22
14	AMANÃ	R\$ 437.400,00	171.428,39	170.309,76	48.031,99	827.170,14
15	APA Rio Negro	R\$ 196.800,00	-	-	-	196.800,00
TOTAL		R\$ 4.435.000,00	R\$ 3.168.346,50	R\$ 2.006.620,05	R\$ 651.148,88	R\$ 10.261.115,43

Fonte: FAS, 2013

A FAS tem, entre seus objetivos, o combate ao desmatamento e contribuir para a construção de uma relação harmônica entre os seres humanos e as formas de acesso e uso das florestas, por meio da promoção de projetos de uso sustentável dos seus recursos. Os recursos aportados devem ser integralmente investidos em

aplicações financeiras, e apenas os seus rendimentos usados nas ações socioambientais da Fundação (melhoria da infraestrutura nas comunidades, projetos de geração de renda a partir da floresta em pé), evitando o desmatamento, a partir de um acordo assinado com as famílias residentes e usuárias das UCs estaduais.

Além do aporte inicial de R\$ 20 milhões, o Bradesco se comprometeu a doar R\$ 10 milhões anuais, durante 5 anos, para cobrir os investimentos correntes do programa. Uma segunda fonte de recursos para a Fundação são os créditos de carbono gerados por desmatamento evitado, atualmente negociados apenas no mercado voluntário, mas que podem fazer parte de um acordo pós-Kyoto para 2012.

Conforme dados da FAS (2012), ao longo destes 5 anos de atuação do PBF nas UCs o volume de investimentos supera 30 milhões destinados a apoiar a geração de renda, ações na área social e fortalecimento as gestão organizacional nas UCs, além do apoio no componente familiar.

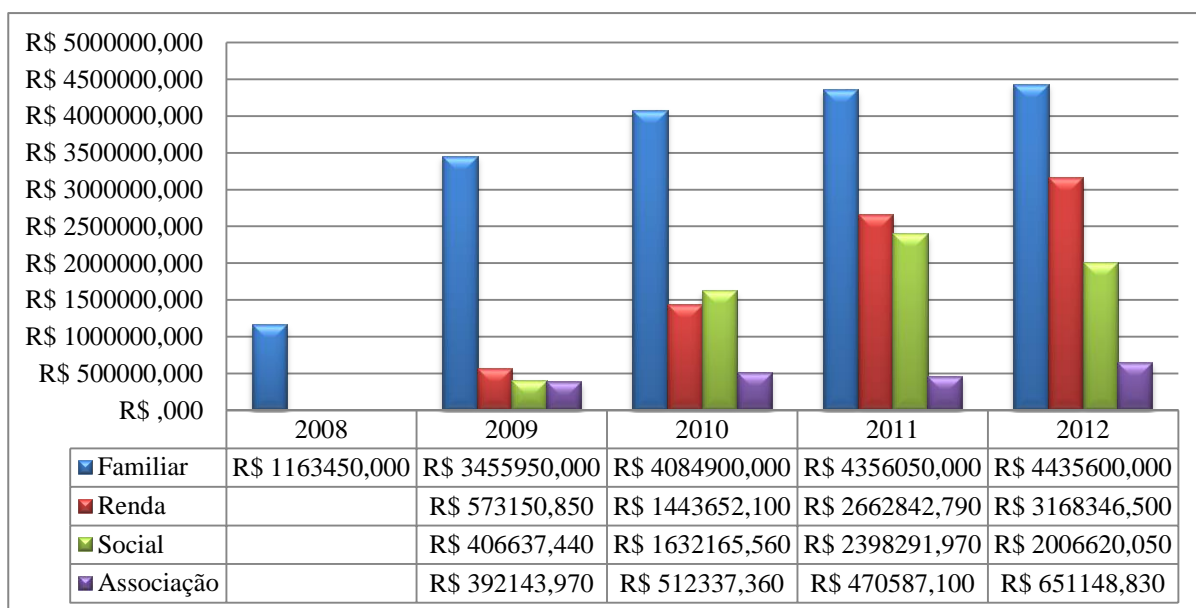


Gráfico 1— Investimentos do PBF no período 2008-2012

Fonte: FAS, 2013

Atualmente, o PBF está presente em 15 (quinze) UCs estaduais (figura 7), dividido gerencialmente em 4 regionais (figura 8) , considerando as questões logísticas de acesso às UCs, para execução das ações, e existem mais de 7 (sete) mil famílias recebendo o PBF de um cadastro de mais de 8 mil (quadro 8).

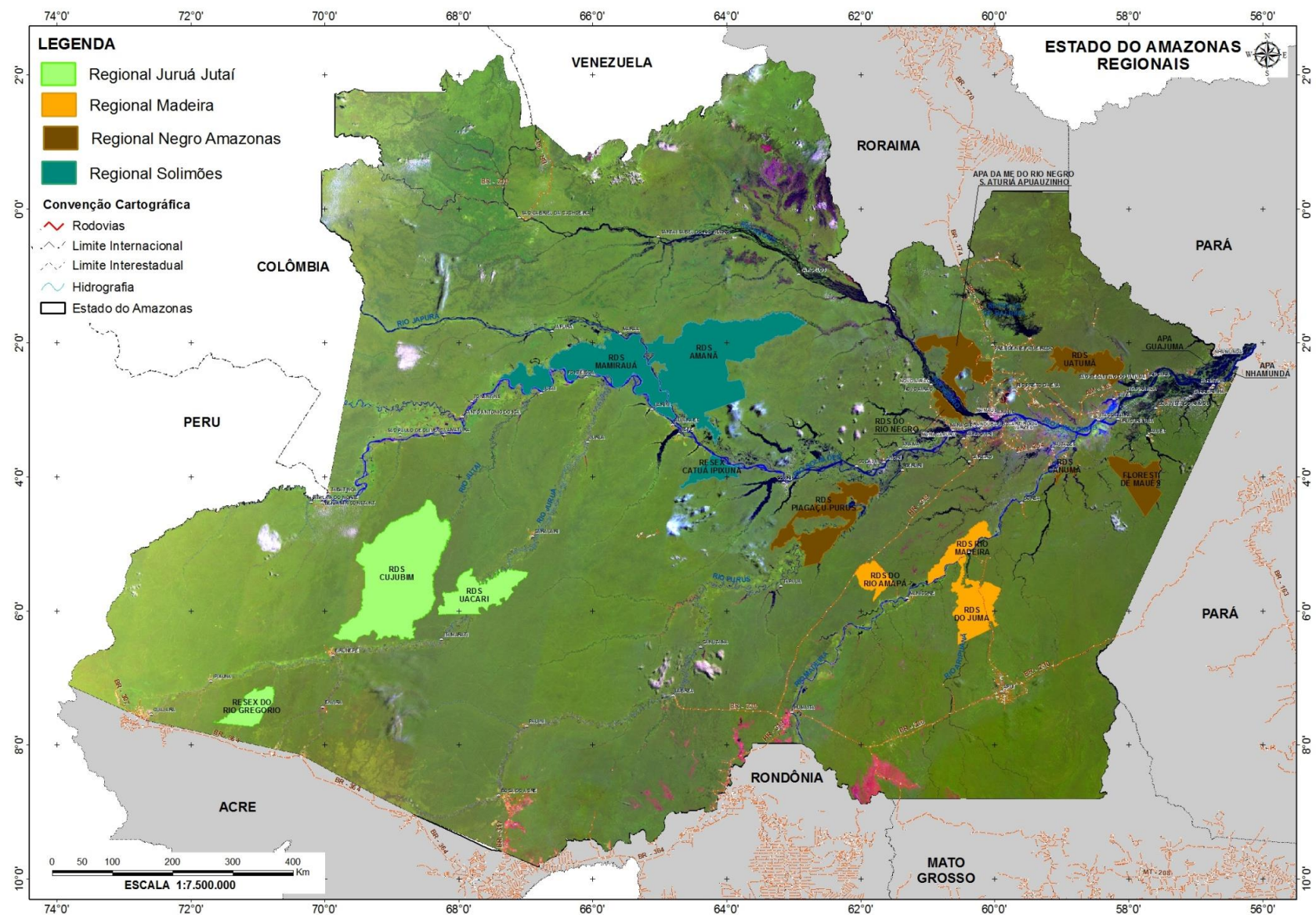


Figura 2 - Localização das UCs por regional de atuação da FAS
Fonte: FAS, 2011

Quadro 5 – Famílias beneficiárias do PBF nas UCs

Unidade de Conservação	Nº famílias cadastradas	Nº pessoas cadastradas	Nº famílias beneficiadas	Nº pessoas beneficiadas	% total por UC
RDS Mamirauá	1937	9083	1705	7995	23,4%
RDS Madeira	925	3415	881	3265	12,1%
RDS Amanã	758	3615	732	3499	10,0%
RDS Piagaçu-Purus	753	3716	688	3421	9,4%
FLOREST Maués	718	3045	625	2721	8,6%
RDS rio Negro	524	1785	483	1663	6,6%
RDS Juma	462	1926	416	1760	5,7%
RDS Amapá	386	1498	325	1343	4,5%
APA Rio Negro	333	1292	328	1276	4,5%
RDS Uatumã	352	1191	266	944	3,6%
RDS Uacari	287	1475	261	1335	3,6%
RDS Canumã	228	997	224	981	3,1%
RESEX Catuá-	220	1081	185	918	2,5%
RESEX rio Gregório	163	805	151	756	2,1%
RDS Cujubim	44	206	23	106	0,3%
TOTAL	8.090	35.130	7.293	31.983	100%

Fonte: FAS, 2012

A FAS é administrada por um Conselho de Administração (Quadro 9) composto por membros de instituições governamentais, setor empresarial, acadêmico e socioambiental, escolhidos pela direção da FAS. Na formação estão garantidos assentos a empresários do Amazonas, o governador e o atual senador Eduardo Braga. Este CA se reúne três vezes ao ano e faz uma análise da execução operacional e financeira da FAS com base no planejamento anual da instituição.

Quadro 6 - Composição do Conselho de Administração, Fiscal, Consultivo e Diretoria da FAS

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO			
SEGMENTO	GESTÃO 2008-2012	GESTÃO 2012-2016	
Poder Público	Omar Abdel Aziz	Omar Abdel Aziz	GOV. AMAZONAS
	Carlos Eduardo de Souza Braga	Carlos Eduardo de Souza Braga	SEN. AMAZONAS
	Flávia Skrobot Barbosa Grosso	Tomaz Nogueira	SUP. SUFRAMA
Empresarial	Lírio Albino Parisotto	Lírio Albino Parisotto	GRUPO TV LAR
	Luís Nelson Guedes de Carvalho	Luís Nelson Guedes de Carvalho	NISA SOLUÇÕES EMPRESARIAIS
	Denis Benchimol Minev	Denis Benchimol Minev	GRUPO BEMOL

Sociedade Civil	Manoel da Silva Cunha	Manoel da Silva Cunha	CNS
	Mário César Mantovani	Mário César Mantovani	REDE MATA ATLÂNTICA
	Estevão Lemos Barreto	Aldamir Sateré, Fidelis Baniwa, Elias Seixas	MOV. INDÍGENA
Acadêmico	Adalberto Luís Val	Adalberto Luís Val	INPA
	Jacques Marcovitch	Jacques Marcovitch	FEA/USP
	Neliton Marques da Silva	Neliton Marques da Silva	UFAM
Suplência	Carlos Roberto Bueno	Carlos Roberto Bueno	INPA
	Carlos Affonso Nobre	Carlos Eduardo F. Young	UFRJ
	Phellipe Daou (REDE AMAZÔNICA)	Benjamin Sícsu	MITSUBISHI

CONSELHO FISCAL

GESTÃO 2008-2012	GESTÃO 2012-2016	
Maurício Elíseo Martins Loureiro	Maurício Elíseo Martins Loureiro	Centro da Indústria do Estado do Amazonas – CIEAM
Leopoldo Péres Sobrinho	Leopoldo Péres Sobrinho	Controladoria Geral do Estado – CGE
José dos Santos da Silva Azevedo	Wilson Périco	
	Socorro Siqueira	

CONSELHO CONSULTIVO

GESTÃO 2008-2012	GESTÃO 2012-2016	
Nádia Cristina D'ávila Ferreira	Nádia Cristina D'Ávila Ferreira	SDS
José Aldemir de Oliveira	José Aldemir de Oliveira	UEA
Eronildo Braga Bezerra	Eronildo Braga Bezerra	SEPROR
Valdelino Rodrigues Cavalcante	Valdelino Rodrigues Cavalcante	ADS
Marcos Roberto Pinheiro	Marcos Roberto Pinheiro	—
Paulo Roberto Moutinho	Paulo Roberto Moutinho	IPAM
Mariano Colini Cenamo	Mariano Colini Cenamo	IDESAM
Antônio Carlos da Silva	Antônio Carlos da Silva	Federação das Indústrias do Estado do Amazonas – FIEAM
Carlos Edward de Carvalho Freitas	Carlos Edward de Carvalho Freitas	Universidade Federal do Amazonas – UFAM
Thomas E. Lovejoy	Thomas E. Lovejoy	The H. John Heinz III Center for Science, Economics and Environment
Adilson Vieira	Adilson Vieira	SUFRAMA
Isa Assef dos Santos	Isa Assef dos Santos	Fundação Centro de Análise, Pesquisa e inovação Tecnológica – FUCAPI
Mark London	Mark London	Advogado
Domingos Moreira Macedo	Sérgio Gonçalves	SDS/CEUC

Firmin Antônio	Diretor
Virgílio Viana	Superintendente Geral
João Tezza Neto	Superintendente Técnico-Científico:
Luiz Cruz Villares	Superintendente Administrativo-Financeiro

Fonte: FAS, 2012

As populações tradicionais das UCs, estão representadas pelo CNS e COIAM, mas que, na realidade, estes representantes não estão nas UCs e, por isso, não têm um diálogo estabelecido com os moradores para que os ouçam quanto às suas dúvidas, questionamentos, propostas, etc., de modo a garantir maior qualificação no aprimoramento das ações.

Conclusão

O que se pode perceber é que no Amazonas houveram avanços significativos enquanto criação do marco legal na questão ambiental, principalmente no tocante à conservação dos recursos, por meio da criação das UCs.

Contudo, apenas a criação do marco legal e criação das UCs não garantem efetividade do modelo pensado como “Programa Zona Franca Verde”, haja vista que os principais entraves no processo de gestão é a implementação das ações para geração dos resultados que este Programa se propôs, o que não será possível se problemas como a questão fundiária, autonomia do CEUC na gestão dos processos, real compromisso em destinar recursos financeiros e humanos para a implementação das ações e, conseqüentemente, deixar de depender de apoio externo eternamente, uma vez que os principais financiadores mundiais atravessam uma série crise financeira. Não se pode falar em modelo, avanços sem pensar em atacar estes aspectos citados, pois são o cerne para a eficiência e efetiva gestão das UCs.

Além disso, não basta apenas inovar nas leis, criar UCs, quando a máquina administrativa para gerir este processo continua arraigada num modelo centralizado, arcaico do ponto de vista de acelerar os processos de implementação. A administração pública precisa inovar no seu processo de gestão, tornando a execução rápida, participativa e capaz CE gerar resultados satisfatórios aos seus clientes, algo que não se percebe na condução do atual sistema ambiental no Amazonas.

No tocante aos investimentos financeiros, outro entrava para a gestão das UCs, ao longo dos últimos anos são da ordem de R\$ 100 milhões de reais, em ações ao longo de todo o processo de criação e implementação das UCs. Os recursos estão direcionados para os diagnósticos biológicos e sociais, criação de

conselhos gestores, elaboração e publicação de planos de gestão, execução de programas de monitoramento, fiscalização e outros.

Em 2013 estão previstos a execução de aproximadamente R\$ 20 milhões que estão voltados a execução de reuniões de conselhos gestores, elaboração de planos de gestão, criação de conselhos gestores e plano de monitoramento ambiental das UCs da BR-319 (Convênio com o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte) e daquelas apoiadas pelo Projeto áreas Protegidas da Amazônia - Arpa, por meio de um convênio com a Fundação UNISOL, além de recursos para implementação de ações nas UCs com os planos de gestão já publicados, sobretudo, na área de geração de renda.

Deste montante previsto para investimento em 2013, apenas cerca de R\$ 390 mil reais são de fontes do tesouro estadual (recursos do próprio governo), o que representa 1,95% dos investimentos do CEUC nas UCs. Em nível de secretaria estadual, a SDS representa no orçamento estadual apenas 0,15% do total de investimentos, o que significa que os investimentos na área ambiental têm sido garantidos por meio de recursos externos, atraídos por conta da temática de UCs, que apesar de estar alocada no CEUC, acaba financiando diversas outras ações da SDS, enquanto sistema.

Quanto ao PBF, o mesmo está inserido no âmbito de uma política ambiental do estado do Amazonas que, se não mudada a atual mentalidade em ter o compromisso com a questão ambiental tal qual a mesma requer e vem sendo pregado (e isto implica em ampliar drasticamente o volume de recursos financeiros para esta agenda no orçamento, contratação de pessoal, fortalecer a organização social nas UCs para uma gestão participante, comprometimento com projetos que reduzam as desigualdades sociais, qualifiquem com educação de qualidade as pessoas, etc.) pode-se ter um modelo caído num descrédito total por parte das populações tradicionais e da sociedade como um todo por não gerar os resultados com a eficiência a qual se almeja e que se gerou de expectativas junto às comunidades nas UCs.

Ainda há um o desconhecimento dos beneficiários quanto ao PBF, seus objetivos e principais doadores dos recursos, devido sua pouca participação nos processos, os erros de estratégias de trabalhar mais eficientemente somente as

lideranças, sem atuação mais eficaz quanto a organização social de base e fortalecimentos dos processos organizativos culturais já existentes nas UCs.

A política estadual de meio ambiente precisa se tornar prioridade real do governo, para que consiga produzir os resultados propostos junto às pessoas, comunidades e UCs, haja vista que não conseguiu superar os problemas fundiários, de controle e fiscalização, básicas para tornar o modelo de UCs de uso sustentável um modelo eficiente. Além disso, passa por um modelo de gestão burocratizada de engessamento dos processos meio que dificultam a operacionalidade das ações junto às UCs, evidenciando-se que apesar do avanço do quantitativo de UCs criadas, o modelo de gestão adotado emperra os processos as ações e dificultam o alcance das metas anuais.

REFERÊNCIAS

FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel. **Contra-discurso do Desenvolvimento sustentável**. 2 ed. Belém: Associação de Universidades Amazônicas; Universidade do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2006.

<http://www.sds.am.gov.br>. Acessado em 25.01.2013

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

NASCIMENTO, Izaura Rodrigues. **A Estadualização das Políticas Ambientais no Amazonas**. Manaus: Universidade do Amazonas, 2000.

NAÇÕES UNIDAS (CEPAL). **Análise ambiental e de sustentabilidade do Estado do Amazonas**. Santiago, Chile, 2007.

SANTOS, Francisco Pinto dos. **Mantendo a Floresta em pé? Uma análise do Programa Bolsa Floresta como modelo de pagamento por serviços ambientais na RDS**. Manaus: UFAM, 2012.

SCHWEICKARDT, Kátia Helena Serafina Cruz. **As diferentes faces do estado do Amazonas: Etnografia dos processos de criação e implantação da RESEX médio Juruá e da RDS Uacari no médio Rio Juruá**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

SDS. **Relatório de Gestão 2007**. Manaus, 2007.

____. **Relatório de Gestão 2008.** Manaus, 2008.

____. **Relatório de Gestão 2011.** Manaus, 2011.

____. **Mudanças Climáticas, uma preocupação de todos.** 2 ed. 2008.

____. **Evolução das políticas de desenvolvimento sustentável no estado do Amazonas, 2006-2009.** Manaus, 2010.

____. **Série Técnica Planos de Gestão. Plano de Gestão RDS Uacari, volumes I, II, Portaria 068-2008.** Manaus, 2010.

SDS/SEAPE. **Unidades de Conservação do estado do Amazonas.** Manaus, 2007.