



# Contribuição de organizações de base territorial para a governança socioambiental

Castellonet C., Sablayrolles P., Mattos L., Oliveira C., Clavier P.





.....  
**ÍNDICE**  
.....

**INTRODUÇÃO: APRESENTAÇÃO DO DOCUMENTO** ..... 3

**SÍNTESE DO PROJETO PFF E APRESENTAÇÃO DOS PARCEIROS** ..... 5

**Metas e diretrizes do Projeto Fronteiras Florestais** ..... 5

**Histórico dos parceiros junto ao PFF** ..... 6

O Instituto Pacto Amazônico - IPA ..... 6

A Associação para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar do Alto Xingu - ADAFAX ..... 7

As ONGs de apoio especializado no PFF: IMAZON, IEB, GRET ..... 9

**POLÍTICAS TERRITORIAIS E ORGANIZAÇÕES LOCAIS DA SOCIEDADE CIVIL NAS DUAS REGIÕES** ..... 9

**São Félix do Xingu** ..... 9

Ocupação da região ..... 9

Evolução recente das políticas públicas regionais ..... 10

**Humaitá** ..... 14

Ocupação ..... 14

Ordenamento territorial ..... 15

Problemas socioambientais e potencialidades ..... 16

**ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES LOCAIS EM PROL DA GOVERNANÇA TERRITORIAL E SOCIOAMBIENTAL** ..... 18

**Atuação do IPA para a elaboração do Acordo de Gestão na FLONA Humaitá** ... 18

**Atuação da ADAFAX para adequação ambiental da agricultura familiar** ..... 20

**CONTRIBUIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES LOCAIS PARA A GOVERNANÇA TERRITORIAL E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO** ..... 22

**Em São Félix do Xingu** ..... 22

Impacto do trabalho das organizações locais .. 22

Perspectivas para a governança socioambiental territorial ..... 22

Desafios futuros ..... 23

**Em Humaitá** ..... 24

Impacto do trabalho das organizações locais... 24

**Conclusão** ..... 25

Áreas de ocupação tradicional (populações ribeirinhas) ..... 26

Frentes pioneiras ..... 27

**QUAL PAPEL PARA ORGANIZAÇÕES LOCAIS DA SOCIEDADE CIVIL NA GOVERNANÇA TERRITORIAL?** ..... 28

*Bibliografia citada* ..... 31



# Contribuição de organizações de base territorial para a governança socioambiental

Castellanet C., Sablayrolles P., Mattos L., Oliveira C., Clavier P.

## INTRODUÇÃO: APRESENTAÇÃO DO DOCUMENTO

O documento em tela é fruto do trabalho conjunto dos cinco parceiros do Projeto Fronteiras Florestais – PFF: Instituto Internacional de Educação do Brasil - IEB; Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON; Grupo de Pesquisa e Intercâmbios Tecnológicos - GRET; Associação para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar do Alto Xingu – ADAFAX; e Instituto Pacto Amazônico – IPA.

O PFF foi coordenado pelo IEB e financiado pela União Européia, no período 2009-2012.

A elaboração do documento responde à um Termo De Referência acordado entre os parceiros, nos termos do qual devia-se:

- Produzir um documento síntese com principais resultados do projeto, evidenciando o trabalho dos parceiros ao longo dos quatro anos de execução do projeto (planejamento, realizações e contextualização).
- Levar em conta os objetivos do projeto, ou seja “Promover o desenvolvimento sustentável de base socio-ambiental em duas regiões do Arco de desmatamento na Amazônia brasileira, com características diferentes e complementares, por meio da consolidação dos espaços de gestão de políticas públicas e do reforço institucional e da capacidade de intervenção técnica das organizações locais”.
- Analisar a contribuição do projeto, particularmente do IPA e da ADAFAX, para o processo de implantação do Pacto Municipal para a Redução do Desmatamento e da APA do Triunfo do Xingu, em São Félix do Xingu, e das FLONAs no sul do Amazonas.



A proposta do presente texto é, portanto, centrar a reflexão sobre a questão da atuação das organizações locais (ADAFAX e IPA) ao longo dos processos conduzidos no âmbito do PFF. A atuação das demais entidades parceiras do PFF (IEB, IMAZON e GRET), é considerada somente enquanto o apoio que forneceu para as primeiras.

Há ainda outros projetos de maior abrangência sendo conduzidos em ambas as regiões. Particularmente, o IEB tem atuado no sul do Amazonas, no âmbito do projeto FORTIS; e na consolidação da governança socioambiental em São Félix do Xingu, no contexto do projeto Xingu Ambiente Sustentável – XAS, apesar do foco principal destas outras iniciativas ser essencialmente distinto do atual documento.

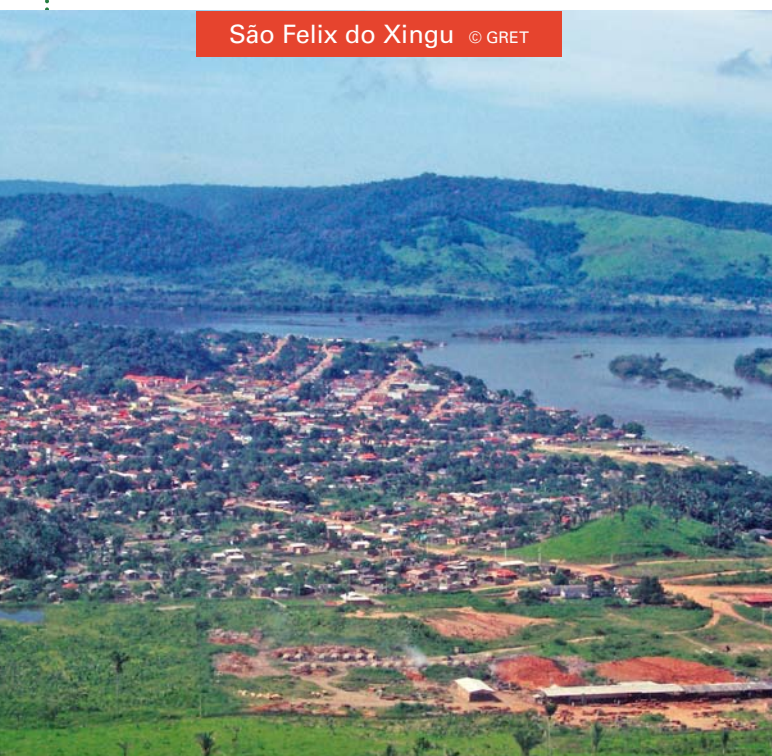
Sendo a complexidade das problemáticas, das políticas públicas implementadas e das características das sociedades civis locais não permitam a realização de análises nas dimensões do documento aqui proposto, buscou-se focalizar a atuação de determinados atores como ADAFAX e IPA, por exemplo, a respeito de temas específicos (APA do Triunfo do Xingu, Pacto Municipal para a Redução do Desmatamento, FLONA de Humaitá), de modo a dar a devida profundidade aos temas que se pretende discutir, quais sejam, **os papéis que organizações de base local podem assumir na gover-**

**nança socioambiental de determinado território, bem como as modalidades para se fortalecer tais organizações, consolidando-as para que possam melhor contribuir com esta governança.**

Ambos os territórios alvo do PFF (sul do Amazonas, centrado no município de Humaitá; e Pará, no Alto Xingu, centrado nos municípios de São Félix do Xingu, Tucumã e Ourilândia do Norte) correspondem a regiões com marcante heterogeneidade fundiária, envolvendo Terras Indígenas, Unidades de Conservação de diversas categorias, Assentamentos rurais e aglomerados de populações ribeirinhas tradicionais. Em tal contexto, o crescente avanço de empreendimentos (mineração, barragens hidroelétricas, pecuária, madeira etc.) vem tensionando o conjunto dessas populações e o modo de gestão de recursos naturais até então utilizado.

Os poderes públicos, federal e estadual, por sua vez, tendem a priorizar nessas regiões ações que visem o combate ao desmatamento. Na região de São Félix do Xingu, município incluído na lista de desmatadores da Amazônia, produzida pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA, ações governamentais dessa natureza ganharam consistência com as operações denominadas de *Arco de Fogo* e com a iniciativa conhecida como *Pacto Municipal para a Redução do Desmatamento (2007-2013)*, proposta pelo MMA. Os componentes desta iniciativa estão relacionados à implementação do Cadastro Ambiental Rural - CAR e do plano municipal de recuperação de áreas degradadas, bem como ao fortalecimento das capacidades técnicas e institucionais dos órgãos públicos. Na região de Humaitá, apesar desse tipo de intervenção ser menos intenso, o Estado, por intermédio do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, busca também ordenar o uso de recursos naturais em Florestas Nacionais, dialogando com as populações moradoras.

Na medida em que acontecem tensionamentos entre atores heterogêneos a respeito do uso dos recursos, cabe ao poder público intermediar eventuais conflitos. A primeira categoria de intervenção pública, a de comando e controle, não consegue por si só ordenar o uso dos recursos de forma permanente, demandando ao Estado, portanto, modificar estruturalmente as práticas e regras de uso. Logo, tal atuação do Estado se consiste na organização e facilitação do diálogo entre atores locais em que se estabeleça regras, instrumentos, projetos e estruturas políticas capazes de orientar o uso dos recursos e a evolução socioambiental de um determinado território. As organizações de base lo-



São Felix do Xingu © GRET

cal podem influir neste processo e se constituem em atores estratégicos para o Estado.

Dentre os princípios consagrados para a condução do processo de governança socioambiental em escala territorial, pode-se citar [Barret, 2012]:

- A escolha dos atores partícipes do processo deve ser coerente com o tema das discussões e o território considerado (atores locais, atores regionais / nacionais);
- O processo de discussão deve ser claro, bem conduzido, com etapas de debate e de decisão pré-estabelecidas;
- A definição de objetivos relacionados a cada ator não deve anteceder à negociação, mas sim como resultado do próprio processo. Eventuais conflitos de interesse devem ser considerados como problemas a serem equacionados e resolvidos no decorrer do processo;
- Informações disponíveis oriundas de pesquisas, levantamentos e avaliações devem ser apresentadas e incluídas continuamente ao longo do processo de diálogo, buscando alimentar e aprimorar a reflexão objetiva sobre as diversas questões.

Frente à perspectiva de mobilização do conjunto de atores locais, o PFF enfatiza o fortalecimento e o empoderamento das organizações de base local, comprometidas com a produção familiar e sustentável, uma vez que, em geral, apresentam estruturas e capacidades reduzidas e fragilizadas em relação aos meios de produção, conhecimentos, experiências e relacionamentos interinstitucionais. O fortalecimento proporcionado pelo PFF a estas entidades promoveu o aperfeiçoamento administrativo, da gestão de projetos, de negociação institucional, da produção e processamento de dados técnicos e científicos e da elaboração participativa de propostas relativas à governança socioambiental.

O texto apresenta em primeiro lugar as políticas territoriais em curso nas duas regiões. As propostas relativas à governança socioambiental que contaram com a participação das entidades locais, particularmente analisadas em seguida são:

- O Plano de Uso da FLONA Humaitá no Sul do Amazonas, processo liderado pelo IPA em parceria com o escritório local do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, com o apoio metodológico a campo do GRET, a participação financeira e técnica do IEB, o apoio do laboratório de imagens do IMAZON;

- A contribuição da ADAFAX no Pacto Municipal para a Redução do Desmatamento em São Félix do Xingu, através de propostas de diretrizes para a adequação ambiental da agricultura familiar e para a implementação da APA Triunfo do Xingu. Estes processos contaram com a parceria da The Nature Conservancy – TNC, do IEB (consolidação dos espaços socioambientais), do GRET (apoio nas intervenções de campo e na formulação de propostas), do IMAZON (formação nas técnicas de informação geográfica, e produção de dados geográficos).

O presente relato é baseado em entrevistas com representantes dos principais parceiros do projeto, na análise de documentos relacionados ao projeto e na bibliografia referente às duas regiões estudadas, tendo se beneficiado ainda pelas contribuições e revisões realizadas por um comitê de leitura composto pelos parceiros do PFF

## SÍNTESE DO PROJETO PFF E

## APRESENTAÇÃO DOS PARCEIROS

### Metas e diretrizes do Projeto Fronteiras Florestais

Nas últimas décadas, a Amazônia brasileira vem experimentando intensos processos de degradação de recursos naturais em função da expansão de atividades econômicas de alto potencial predatório: pecuária extensiva, produção de grãos em grande escala, exploração madeireira, mineração, dentre outras. Substituindo a floresta, quase sempre por meio do desmatamento e queima da vegetação nativa, tais processos têm sido considerados como as principais fontes de emissão de carbono do Brasil para a atmosfera, além de serem responsáveis pela significativa redução da biodiversidade amazônica.

O objetivo global do Projeto Fronteiras Florestais é “a redução do ritmo de desmatamento na Amazônia brasileira, levando em conta uma análise dos seus componentes constitutivos” [IEB, 2008].

Estudos realizados pelo IMAZON demonstram que o desmatamento ilegal da Amazônia ocorre, especialmente, porque resulta em ganhos mais altos no curto prazo do que o uso sustentável dos recursos da floresta. A renda atrativa da agropecuá-

ria promove distorções na promoção de políticas públicas como o crédito subsidiado para a agropecuária e o acesso e uso gratuito de terras públicas na forma da concessão de posses ocupadas ilegalmente. Outro elemento de distorção decorre das modalidades de controle do desmatamento, mais efetivo nas Unidades de Conservação do que fora delas. A incoerência das políticas públicas implementadas na Amazônia, deixando amplas lacunas em termos de orientação para atores locais em busca da sustentabilidade, constitui, portanto, peça chave para o processo de desmatamento.

Consequentemente, a primeira diretriz do projeto é a de “*melhorar a coerência das políticas públicas implementadas em nível territorial, notadamente das políticas fundiárias, de colonização e políticas ambientais*” [IEB, 2008].

A desconexão de ações públicas com as realidades das frentes de desmatamento e a ausência de diálogo entre os poderes públicos e as populações residentes são responsáveis pela perpetuação de políticas ambientais pouco eficazes na Amazônia. Para qualificá-las e torná-las adequadas e eficientes, é fundamental agregar as contribuições dos diversos setores sociais em processos participativos de planejamento e elaboração de políticas públicas, que assegurem os direitos, o bem-estar e, dessa forma, a adesão das populações locais às políticas governamentais. O principal limite não é a oposição das organizações de base local às políticas visando a sustentabilidade, e sim relacionado à sua fraca capacidade institucional em constituírem-se como protagonistas da sua formulação e implementação.

Logo, a segunda diretriz do PFF é a de “*reforçar as organizações e comunidades das frentes de desmatamento na Amazônia brasileira, visando melhorar o seu controle sobre as suas terras e recursos naturais, a sua participação efetiva em espaços públicos de formulação de políticas, incluindo o ordenamento territorial (macro-zoneamento)*” [IEB, 2008].

Nos espaços amazônicos em que predomina a produção familiar, GRET e IEB contribuíram em ações anteriores para demonstrar a viabilidade técnica, econômica, social e ambiental de alternativas de desenvolvimento, caracterizadas por níveis baixos de desmatamento em escala territorial e baseadas em técnicas e sistemas sustentáveis de produção familiar (por exemplo LAET, 2003). Entretanto, em contextos socioeconômicos desfavoráveis como zonas de interface de desmatamen-

tos e na ausência de mecanismos eficientes para capacitação técnica local, a difusão dessas alternativas é dificultada.

Portanto, a terceira diretriz do PFF é a de “*divulgar alternativas de uso sustentável das terras agrícolas e dos recursos florestais por parte de populações e comunidades de frentes de desmatamento na Amazônia brasileira*” [IEB, 2008].

Territórios considerados como frentes de desmatamento como sul do Amazonas, no entorno de Humaitá e sul do Pará, nos arredores de São Félix do Xingu (Alto Xingu), apresentam situações distintas e complementares quanto à problemática ambiental e às organizações de base local (a ADAFAX, composta por colonos familiares; o IPA, por populações tradicionais).

## Histórico dos parceiros junto ao PFF

### > O Instituto Pacto Amazônico – IPA

O Instituto Pacto Amazônico foi fundado em 2003, em Humaitá-AM, sem fins lucrativos, cuja equipe multidisciplinar é constituída por técnicos e voluntários de diversas áreas do conhecimento. Surgiu da necessidade de se implementar um modelo de desenvolvimento socioeconômico alternativo e sustentável para populações amazônicas de baixa renda que permita à estas comunidades aproveitar as potencialidades locais / regionais com racionalidade, de modo que passem a ter domínio do processo produtivo, aferição de lucros, participação efetiva nos Conselhos e acesso a informações sobre políticas públicas de interesse, assumindo sua responsabilidade socioambiental.

Com sede no município de Humaitá, o escritório do IPA atende lideranças comunitárias, associações ribeirinhas, indígenas, urbanas e rurais, envolvendo cerca de 80 comunidades de moradores do interior e do entorno de Unidades de Conservação (FLONAs de Humaitá, Balata Tufari, do Jatuarana, PARNA Campos Amazônicos, entre outras), assim como assentados, ribeirinhos e indígenas que habitam as margens do Rio Madeira e das rodovias BR-230 e BR-319, além de manter o relacionamento permanente com as diversas instituições locais.

O foco central do trabalho do IPA envolve:

- organização social (associativismo, cooperativismo, formação de conselhos e planejamento participativo);





Elaboração do Acordo de Gestão, FLONA Humaitá © IPA

- educação ambiental, economia rural participativa, saúde da família, capacitação e geração de emprego e renda, entre outros temas;
- realização de reuniões e eventos para atender projetos comunitários.

No âmbito no PFF, o IPA prestou assessoria a comunidades, primeiramente para promover seu fortalecimento organizacional. Tais ações puderam ser potencializadas com a execução do Programa de Fortalecimento Institucional no Sul do Amazonas - FORTIS, coordenado pelo IEB, que consolidou o próprio IPA e outras organizações locais envolvidas no processo.

Dentre os trabalhos realizados pelo IPA junto ao PFF, destacam-se:

- Assistência técnica direcionada à grupos de agricultores, principalmente aos ribeirinhos do rio Madeira proporcionando o aperfeiçoamento das práticas de manejo de açaí, cacau nativo e SAFs.
- Apoio a organizações durante o processo de elaboração e submissão de propostas para a Carteira de Projetos do Agroextrativismo, organizada pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA. Os quatro projetos aprovados buscam aprimorar as condições de transporte e escoamento da produção agroextrativista, especialmente do açaí, um dos produtos mais promi-

sores das economias locais. Esta ação também integra o Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS), promovido pelo Banco do Brasil.

### > A Associação para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar do Alto Xingu – ADAFAX

A ADAFAX nasceu no final de 2004 como resultado da articulação entre três instituições locais associadas à agricultura familiar na região do Alto Xingu: a Comissão Pastoral da Terra - CPT, a Cooperativa Alternativa dos Pequenos Produtores Rurais e Urbanos – CAPPRU e a Casa Familiar Rural de São Félix do Xingu - CFR. A região do Alto Xingu compreende os municípios de Ourilândia do Norte, Tucumã, São Félix do Xingu e parte do município de Altamira (APA do Triunfo do Xingu).

A ADAFAX tem a missão de fortalecer e dinamizar a agricultura familiar, por meio do planejamento e formulação de projetos, do debate propositivo acerca de políticas públicas afetas à agricultura familiar da região e da consolidação das organizações locais envolvidas. Ao longo de sua trajetória, a ADAFAX tem investido na composição e capacitação de sua equipe técnica em diversas linhas temáticas e em assistência técnica especializada, a fim de qualificar sua intervenção junto ao diverso público que atende.



Visa criar unidade de atuação a partir da expertise e trajetórias das 3 entidades fundadoras:

- CPT, especializada na organização de trabalhadores rurais e direitos humanos;
- CAPPRU, especializada em linhas da produção, comercialização e divulgação de alternativas produtivas como a lavoura cacaueteira, por exemplo;
- CFR, especializada no apoio à educação rural, na divulgação de alternativas produtivas sustentáveis, na capacitação de núcleos familiares e jovens produtores, na formação de novas lideranças, na valorização do saber tradicional e no desenvolvimento local.

As ações da ADAFAX propiciam a produtores familiares o seguinte:

- Promoção de processos participativos de pesquisa e extensão para geração e adaptação de tecnologias aplicáveis à realidade de produtores familiares;
- Transição da produção para bases ecológicas sustentáveis, buscando orientar o delineamento do manejo de ecossistemas e agroecossistemas, baseado em abordagens sistêmicas e participativas que privilegiem o protagonismo dos beneficiários locais;
- Geração de emprego e renda, melhoria da qualidade de vida e segurança alimentar no meio rural, por intermédio do apoio e consolidação de arranjos produtivos locais, incluindo a diversificação, o beneficiamento e a comercialização da produção;
- A diversificação da produção e a segurança alimentar das famílias vem em primeiro lugar como uma garantia da melhoria na qualidade de vida;
- Desenvolvimento e inclusão social a partir da promoção da equidade socioeconômica, valorização a cidadania e superação da discriminação, opressão e exclusão de determinados segmentos sociais, privilegiando a representatividade igualitária das comunidades em conselhos e outros fóruns decisórios.

Um marco histórico da atuação da ADAFAX se estabeleceu no período entre 2006 e 2008, quando da execução do projeto Terra Verde, coordenado pelo GRET, que veio promover a estabilização da agricultura familiar no Alto Xingu. Nesse contexto, foi a fundação da Casa Familiar Rural – CFR em Tucumã/Ourilândia do Norte que permitiu a sua integração na ADAFAX (2007).

No âmbito do projeto Terra Verde, a ADAFAX e as suas entidades fundadoras no Alto Xingu iniciaram um trabalho de acompanhamento técnico direto à grupos de famílias em toda a região, de formação de jovens (CFR de São Felix do Xingu e CFR de Tucumã-Ourilândia), de apoio à organização (CPT), comercialização do cacau (através da CAPPRU), e consolidou o seu relacionamento com a SEMA-PA, órgão gestor da Área de Proteção Ambiental – APA do Triunfo do Xingu. Se posicionou como membro do Conselho Territorial do Alto Xingu, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, atuou em vários Conselhos municipais, e coordenou a elaboração de convênios de financiamento da Secretaria de Educação - SEDUC-PA para as CFRs da região.

Entre 2009 e 2012, a ADAFAX passa a integrar o PFF, na região do Alto Xingu. Sob sua coordenação, o PFF veio beneficiar diretamente 250 famílias e outras 900 famílias indiretamente.

Ainda em 2009, a implantação de outro projeto, denominado “Xingu Ambiente Sustentável” - XAS, também coordenado pelo IEB, veio somar esforços às ações governamentais e das organizações da sociedade civil atuantes em São Félix do Xingu, com intuito de aperfeiçoar a governança socioambiental por meio da produção sustentável, favorecendo, assim, as condições para a celebração de pactos sociais voltados à redução do desmatamento. O projeto XAS beneficia diretamente 700 famílias e indiretamente, outras 900, abrangendo 20 comunidades da região.

A ADAFAX estabeleceu parceria também com a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ (2011-2012), relacionada com o fortalecimento de cadeias produtivas da sociobiodiversidade e com o apoio ao projeto “Pacto Municipal para a Redução do Desmatamento em São Félix do Xingu”, coordenado pelo MMA.

Com apoio da TNC, a ADAFAX vem realizando (desde 2012) estudos para identificar áreas degradadas prioritárias em propriedades de produtores familiares, no município de São Félix do Xingu, com vistas a produzir projetos pilotos de restauração.

No âmbito da gestão pública, a ADAFAX ocupa ainda espaços privilegiados para a defesa da produção familiar sustentável como: Território da Cidadania, Comissão Municipal Pacto para a Redução do Desmatamento Ilegal, Fórum Regional da Economia Solidária, Rede Mosaico Terra do Meio, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Conselhos Gestores das seguintes Unidades de Conser-

São Félix do Xingu © GRET



vação: APA Triunfo do Xingu, Estação Ecológica – ESEC Terra do Meio e Parque Nacional – PARNA Serra do Pardo.

### > As ONGs de apoio especializado no PFF: IMAZON, IEB, GRET

No PFF, o IEB é o responsável pela gestão administrativa e financeira do projeto, tendo papel relevante na sua coordenação executiva (presidência do Comitê Gestor) e no suporte técnico e assessoria ao IPA (sul do Amazonas). Além disso, atua na assessoria voltada para o fortalecimento institucional para atuação nos espaços públicos (fóruns e conselhos), no monitoramento e avaliação do projeto e no apoio à sistematização e difusão de experiências, lições aprendidas, resultados e produtos.

O IMAZON coordena as atividades de capacitação e de transferência de tecnologias de geoprocessamento e de mapeamento participativo nas duas frentes de atuação do projeto, além de assessorar a ADAFAX e o IPA na interpretação de mapas e na dinâmica de paisagens.

O GRET atua no suporte metodológico para a ADAFAX e o IPA, especialmente no delineamento de alternativas técnicas e produtivas oriundas dos Grupos de Agricultores de Referência, assessorando ainda os processos de negociação, planejamento

e formulação de propostas de políticas públicas no âmbito de Conselhos Gestores (FLONA de Humaitá e APA do Triunfo do Xingu) e Comissões Municipais ou Territoriais para adequação ambiental da produção familiar.

## POLÍTICAS TERRITORIAIS E ORGANIZAÇÕES LOCAIS DA SOCIEDADE CIVIL NAS DUAS REGIÕES

### São Félix do Xingu

#### > Ocupação da região

Da capital, Belém, a sede do município de São Félix do Xingu fica a 1.147km por via terrestre, localizado na confluência entre os rios Fresco e Xingu. No início dos anos 1980, o acesso pela malha rodoviária foi intensificado, fruto do avanço da fronteira de expansão da ocupação humana, a partir do município de Ourilândia do Norte e do então assentamento de Tucumã, hoje elevado à categoria de município. O trajeto rodoviário tem em seu roteiro as seguintes cidades: Xinguara – Água Azul do Norte – Ourilândia do Norte – Tucumã – São Félix do Xingu, acompanhando o sentido pelo qual ocorreu o processo de expansão. Dessa forma, a região de São Félix do Xingu se tornou uma das primeiras portas de entrada para a chamada Terra do Meio, hoje inserida no Mosaico de Unidades de Conservação predominantemente federais.

Registros históricos dão conta de que a primeira atividade econômica a se fortalecer com a expansão da malha rodoviária ligando o município à fronteira de expansão foi a cadeia produtiva de jaborandi. A fase áurea da exploração do jaborandi durou cerca de 10 anos, durante a década de 80, tendo convivido com o crescimento da exploração do mogno e, posteriormente, com o avanço da pecuária. Nos 20 anos seguintes, a extração de mogno passa a migrar da então região de Xinguara, Rio Maria e Redenção (maior pólo produtor de mogno do Pará à época) até alcançar a região de São Félix do Xingu.

Nos anos 1990, agricultores familiares da região embarcam na corrida para o plantio de culturas per-



manentes como café, cacau e pimenta do reino, organizando-se em algumas cooperativas e associações para facilitar o comércio e a obtenção de insumos. São Félix do Xingu, apesar do isolamento geográfico e econômico, agravado pelas precárias condições de transporte, adere ao então moderno e lucrativo modelo de produção de gado de corte (Aragão Pinto, 2005). Hoje, o município tem o maior rebanho bovino do País, contando com cerca de dois milhões de cabeças de gado.

Regionalmente, a agricultura familiar, enquanto modelo de produção, também se associa ao processo de expansão das cadeias produtivas de gado de corte. Inicialmente, a instalação dos estabelecimentos familiares ocorre em áreas de mata nativa, que sofrem pequenos desmates para a abertura de roças de lavoura branca, que posteriormente, passam a ser transformadas em pastagens. A lógica dos agricultores familiares para a introdução de pastagens decorre da valorização fundiária que o pasto agrega à propriedade, sendo adotada como estratégia para a venda das terras no médio prazo (entre 15-20 anos após o uso). Assim sendo, a geração seguinte transfere as terras para os grandes e médios pecuaristas latifundiários, e procura se instalar mais a frente em áreas ainda florestadas.

Além disso, a evidente prevalência da cultura bovina na região se deve ainda aos seguintes fatores:

- Influência das políticas públicas em prol de assentamentos rurais em que se privilegia financiamentos para a atividade pecuária em detrimento da produção de alimentos;
- Ocupação histórica da região que, por meio da grilagem de terras, permitiu desde o início a formação de enormes fazendas de gado bovino, que moldaram em função da pecuária a economia local, e os mecanismos de comercialização, financiamento e assistência técnica;
- Formação cultural da população da região, cuja maioria não é amazônica e, portanto, não tem familiarização e comprometimento com o uso e o manejo dos recursos naturais regionais, sobretudo diante do contraponto cultural introduzido por pecuaristas que associa o gado à riqueza monetária, atribuindo à figura do fazendeiro do boi o ideal de ascensão social;
- Fatores edafoclimáticos favoráveis ao desenvolvimento do gado na região e à organização da cadeia produtiva da pecuária, permitindo a estabilidade de preços e acesso facilitado ao mercado. Este último aspecto é considerado pelos atores locais como fator chave no pro-

cesso, uma vez que a infraestrutura local (estradas, energia elétrica, unidades de beneficiamento, entre outras) é deficiente ou ausente, o que privilegia cadeias produtivas já bem estabelecidas e lucrativas como a cultura bovina em detrimento de outras produções alternativas, que não encontram quaisquer incentivos nesse contexto adverso.

Se por um lado, a grande massa de agricultores familiares adotou a pecuarização como carro-chefe da produção (impulsionados pelos fatores supracitados), por outro, uma minoria (cerca de 25 % da população) vem adotando rumos para a diversificação da produção, especialmente de cacau e de hortifrutigranjeiros, sobretudo aqueles mais próximos à sede municipal. Tal diversificação foi inicialmente facilitada por iniciativas da Comissão Pastoral da Terra – CPT, que teve a sensibilidade de adotar a estratégia de privilegiar o debate com agricultores familiares acerca da diversificação da produção, por meio de roças de cacau, conjugada com a criação e fortalecimento de entidades de base de agricultores locais como a CFR, a CAPPRU e o Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – STTR.

Financiamentos foram viabilizados após longas e intensas negociações entre agricultores e organizações de base junto ao Banco da Amazônia – BASA, que exigiam a liberação de linhas de crédito para arranjos produtivos diferenciados dos da pecuária bovina. Em relação à assistência técnica, a CPT e a CAPPRU iniciaram o acompanhamento técnico e, posteriormente, a ADAFAX passou a integrar o processo, assumindo grande parte desse trabalho. Além do cacau, a diversificação da produção inclui outros sistemas produtivos que geram renda, segurança alimentar e reduzem o desmatamento [ADAFAX, 2012].

### > Evolução recente das políticas públicas regionais

No início dos anos 2000, predominou a inexistência de políticas públicas (tanto em âmbito federal como estadual), reflexo da histórica ausência do Estado, sobretudo dos órgãos ambientais na região. Nesse cenário, diversas ilegalidades se seguiram, permeando a ocupação dessa região, marcada pelo isolamento, a começar com a posse irregular da terra e se ampliando com as criminosas derrubadas e extração de madeira e a contratação informal e ilícita de mão-de-obra. Tudo isso somado às grandes distâncias e às dificuldades de aces-

so, especialmente na época chuvosa, fizeram com que a região, durante muito tempo, fosse conhecida como “terra de ninguém”.

A CPT reconhece a região como importante foco de trabalho escravo e tem atendido e encaminhado denúncias ao Ministério do Trabalho e Emprego, buscando coibir e erradicar essa prática.

A indústria madeireira ilegal, predatória, insustentável e agressiva, age contra o patrimônio público e muito usufruiu da incapacidade do Estado em planejar e ordenar o processo de ocupação e posse da terra, contribuindo ainda para os altos índices de violência, grilagem de terras e devastação florestal na região.

No início dos anos 2000, operações da Polícia Federal desarticularam uma cadeia de exploração ilegal de mogno e cedro, cada vez mais articulada com o tráfico de drogas, tendo capturado, inclusive, um dos chefes do tráfico de entorpecentes, conhecido como Leonardo Mendonça.

O Estado, levado a agir, iniciou o processo de descentralização administrativa junto a estados e municípios, por meio de algumas políticas públicas, sob a égide do MDA (territórios rurais), permitindo que as organizações locais assumissem maior protagonismo. É nesse meio que a ADAFAX vem se posicionando, apoiando organizações ligadas à agricultura familiar por meio de financiamentos direcionados à infraestrutura local.

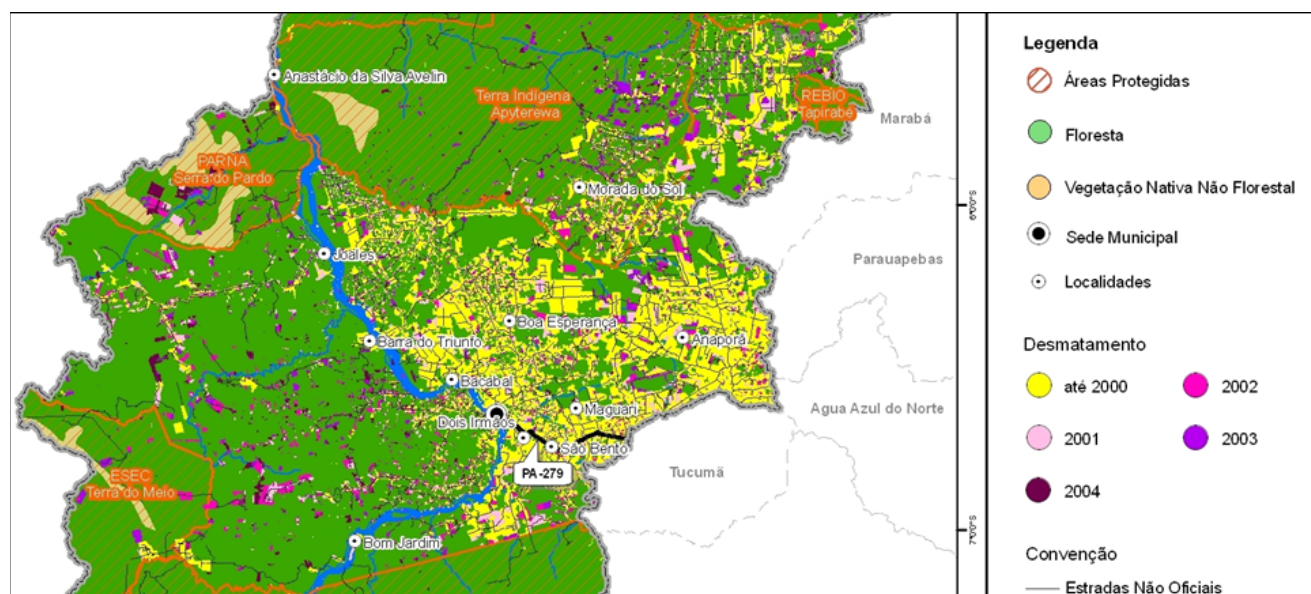
• A intervenção federal (> 2005)

A importância alcançada pelos desmatamentos em São Félix do Xingu no início dos anos 2000 é um marco histórico que impressiona. Dados da extinta Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Pará – SECTAM, indicam que em 2001, a região de São Félix do Xingu registrou 2.793 focos de incêndio, levando o município a liderar este índice. Dados do IMAZON demonstram a evolução histórica do desmatamento na região. Ao longo dos anos 2000, foram desmatados entre 1.000 – 1.500 km<sup>2</sup> de floresta nativa por ano [figura 1].

A partir de 2005/2006, o poder público federal adota uma decisão contundente em prol da política de proteção ambiental do Brasil, com a criação do Mosaico de Unidades de Conservação (federais) da Terra do Meio e a delimitação da APA Triunfo do Xingu em áreas estaduais [figura 2 p. 12].

Na esteira desse processo, uma série de ações de comando e controle contra crimes ambientais no município envolve o IBAMA e a Polícia Federal e, em certos ocasiões, também o Exército Brasileiro (Operação Arco de Fogo, Operações Boi Pirata). Milhares de cabeças de gado presentes ilegalmente em Unidades de Conservação de proteção integral chegaram a ser apreendidas e leiloadas pelo Governo Federal, além de dezenas de fazendas, que foram autuadas por desmatamento ilegal.

FIGURA 1: DESMATAMENTO EM SÃO FÉLIX DO XINGU INÍCIO DOS ANOS 2000

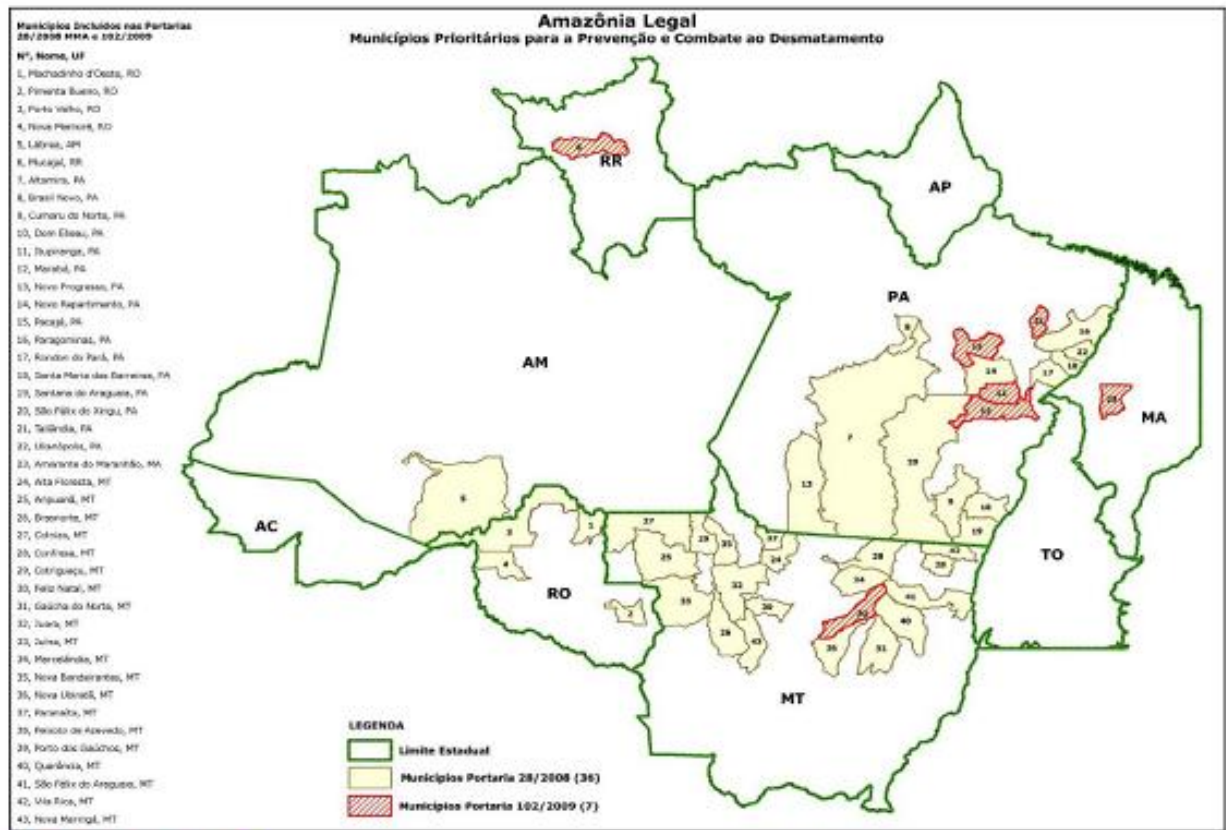


Fonte: Imazon





FIGURA 3: SÃO FÉLIX DO XINGU ENTRE OS MUNICÍPIOS DA LISTA PRIORITÁRIA PARA O COMBATE AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA



Fonte: MMA, 2009

SEMA-PA, teve como uma das metas retirar o município da lista de desmatadores do MMA. Os primeiros proprietários registrados no CAR foram médios e grandes produtores agindo sob a orientação de frigoríficos para poderem sair do embargo da comercialização de carne bovina.

Com a celebração do *Pacto Municipal para a Redução do Desmatamento* (MMA), o CAR deverá se estender também aos produtores familiares. A porcentagem da área registrada no CAR até 2012 foi próxima a 80 % do total da região, atendendo a um dos critérios para a retirada do município da lista de desmatadores. Os estabelecimentos ainda não cadastrados são propriedades familiares, principalmente aquelas situadas em assentamentos do INCRA [ADAFAX, 2012].

O citado Pacto Municipal, após o período de resistência inicial por parte do conjunto dos atores, foi assinado e endossado pela grande maioria das lideranças e organizações, juntamente com uma agenda sustentável para a região de São Félix do Xingu (denominada de “Agenda Pós-Pacto”). A par-

ceria entre governo e sociedade civil tem apresentado resultados satisfatórios para que o município esteja próximo de sair da lista do MMA. Apesar disso, o STTR de São Félix do Xingu não assina o Pacto por questionar a fragilidade das compensações previstas nesse acordo.

São Félix do Xingu integra ainda o Programa Municípios Verdes do Governo Estadual, que articula e integra ações das secretarias estaduais no âmbito do município. Este Programa tem permitido ao Ministério Público e outras organizações estabelecer ações de combate ao desmatamento.

As medidas que foram tomadas em relação ao crédito, embargo de frigoríficos, assinatura de TAC (com prazos diferenciados para cada tipo de produtor) também foram úteis ao processo, que teve a participação constante da ADAFAX na integração dos interesses dos pequenos produtores.

No novo Código Florestal aprovado em 2012, se destacam medidas direcionadas a pequenas propriedades no que tange à recomposição da reserva legal. Segundo a nova lei, a recuperação do



passivo ambiental da propriedade familiar (definida como uma área menor a 300 ha em São Félix do Xingu) é obrigatória se gerado após 22 de julho de 2008 e depende também do limite de desmatamento pré-autorizado (20 % da área, se localizada dentro APA, ou 50 % dela, se fora da APA).

Em suma, se tal limite tiver sido atingido, somente os demais desmatamentos é que geram passivos ambientais, com obrigação de recuperação. As formas de recuperação autorizadas abrangem a regeneração natural (por exemplo, deixando uma parcela cercada, de forma que a floresta secundária se regenere) e o plantio direto em áreas de domínio florestal (nas APPs, por exemplo) ou em sistemas agroflorestais - SAFs (cacau consorciado com outras espécies florestais frutíferas, por exemplo).

## Humaitá

### > Ocupação

As grandes etapas no processo histórico de ocupação e exploração dos recursos naturais na área do município de Humaitá podem ser assim descritas:

- **Pré-ciclo da borracha (< 1880).** A região era povoada por populações indígenas de várias etnias: Parintintins, Pirahã, Tenharim, Diahui, Ipixuna, entre outras.
- **O período dos seringueiros (1880-1970).** O final do século XIX marca a chegada dos portugueses seringueiros, que se apropriaram de grandes áreas no entorno do rio Madeira, para onde trouxeram diversas famílias de nordestinos (seringueiros) para trabalhar na exploração da borracha e da castanha e comercializadas em Manaus. Assentados em pequenos grupos em lotes, denominados de "colocações", esses seringueiros eram responsáveis por cuidar das trilhas/estradas de seringais.
- **A construção de estradas (1970-1980).** Os anos 1970s abrangeram o período de construção das estradas federais da região, a BR-230 e a BR-319, e dos primeiros fluxos (organizados ou espontâneos) de colonização em áreas de terra firme ao longo das estradas, em função de sua abertura e construção. A maioria desses imigrantes veio do sul do Brasil.
- **O auge da rodovia asfaltada (1980-1985).** O início dos anos 1980 é lembrado como um período de auge econômico em Humaitá. A facilidade de acesso à Manaus (também em plena expansão com a implantação da Zona Franca)

e de escoamento das produções ao longo das estradas fomentaram a colonização agrícola, desde pequenos colonos a grandes empresas mecanizadas (sobretudo, voltadas à produção de grãos). Neste período, vários colonos obtiveram a documentação fundiária do INCRA para regulamentação da posse de seus lotes. A exploração da madeira, principalmente de espécies de madeira leve ("boieiras"), utilizadas por fábricas de compensados em Manaus, cresceu bastante nesta época. Também nesse período, se dá o começo da exploração do ouro nas barrancas ("terras crescidas") do rio Madeira (garimpagem manual), oferecendo a seringueiros e seus filhos esperanças e alternativas para se libertar dos patrões, uma vez que o rio não podia ser apropriado pelos seringalistas assim como faziam com as terras. A cidade de Humaitá viveu um período virtuoso de crescimento.

- **O rio e a motorização (1985-1990).** O auge das estradas asfaltadas teve curta duração. Razões econômicas e políticas na época impediram a necessária manutenção das estradas, causando o declínio e o colapso do seu uso e provocando o retorno e o favorecimento do transporte fluvial. Com o fim também do ciclo da borracha (pela concorrência internacional), a transição política e o crescimento dos movimentos sociais, desestimularam os seringalistas (e as gerações subsequentes), que deixaram de cuidar de seringais para investir em atividades mais lucrativas (madeira, comércio, política, etc.). Em vários lugares, os ex-seringueiros se tornam pequenos agricultores-extrativistas ribeirinhos. No mesmo período, difunde-se a motorização das atividades (motoserras, moto-rabetas, balsas de garimpo a motor, etc.), o que acelera o desflorestamento para extração da madeira e intensifica a exploração de garimpos.

Em suma, a região de Humaitá é ocupada principalmente por populações indígenas e ribeirinhas (seringueiros) até os anos 70. A partir daí, a construção de estradas (BR-230, em 1972 e BR-319, em 1979) provoca a chegada de colonos das regiões meridionais do Brasil. Entre 1980-85, se inicia a exploração madeireira e o garimpo artesanal ao tempo em que latifundiários (agricultores e pecuaristas) avançam sobre a região.

Humaitá está inserida no contexto regional do sul do Amazonas, juntamente com outros municípios em que a pressão sobre os recursos naturais é contínua e crescente, apesar dos baixos índices de desmatamento registrados em seus limites. Existe uma

interligação microregional com os municípios vizinhos, principalmente com Lábrea, Manicoré e Apuí.

Mesmo que a dinâmica atual de desmatamentos não seja intensa em Humaitá (o município não está na lista do MMA), a região é estratégica por se encontrar no cruzamento das principais vias de acesso ao sul do Amazonas (duas rodovias e a hidrovía do Madeira).

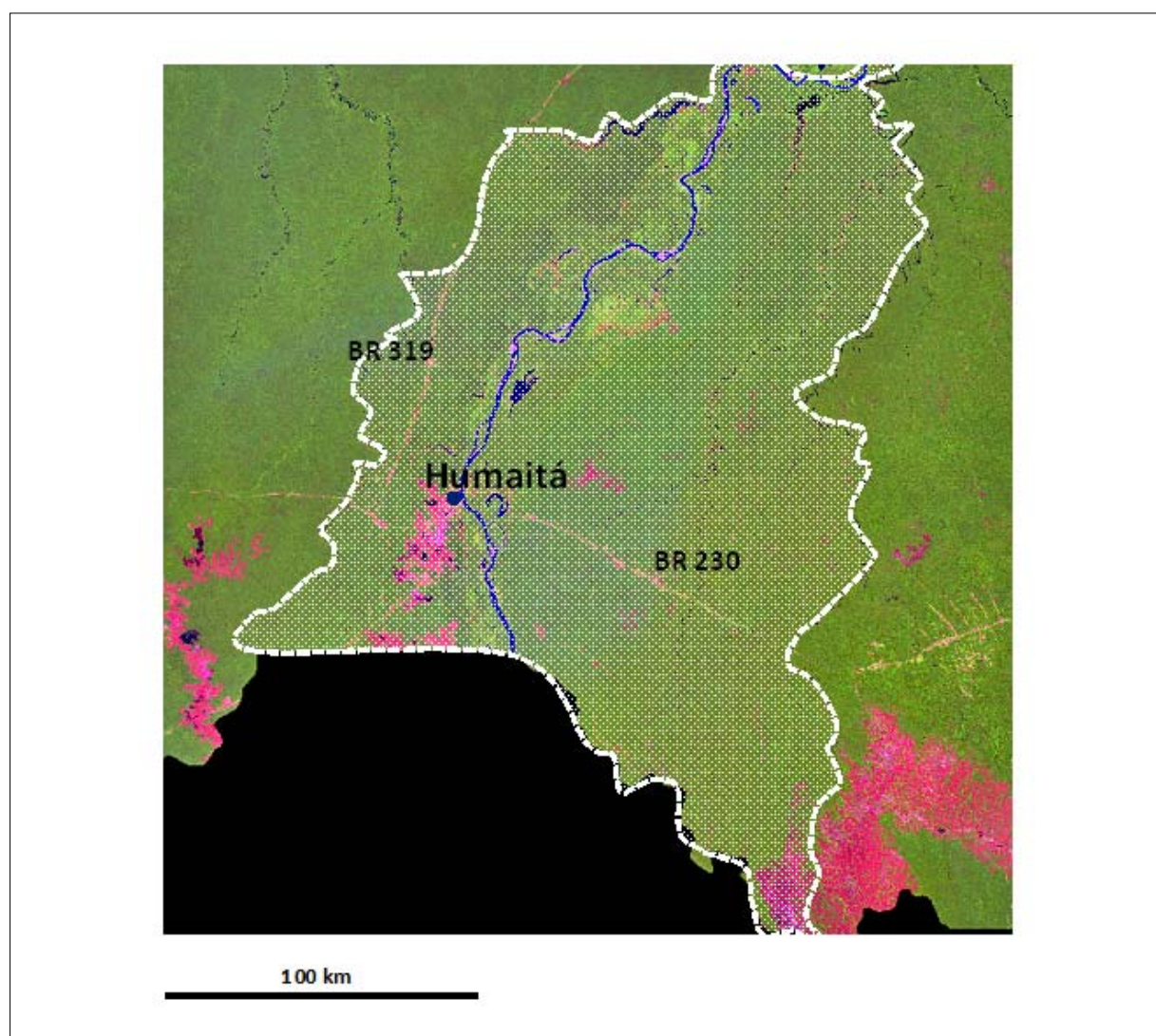
### > Ordenamento territorial

A partir de 1997, o Governo Federal aumenta intensidade do processo de ordenamento territorial na região, com a criação de Terras Indígenas, da FLONA de Humaitá (98) e com a melhoria da

presença do IBAMA no controle da extração ilegal de madeira.

A partir de 2005, surge a iniciativa amazonense para revitalizar e pavimentar a rodovia BR-319, entre Porto Velho a Manaus, o que leva o Governo Federal a acelerar o processo de criação de áreas protegidas na região. Entre 2005-2008 esse processo de ordenamento se amplia, incluindo a criação de PAEs em áreas ribeirinhas pelo INCRA (2005 a 2007), bem como de novas FLONAs e PARNA [IBAMA, 2005 a 2008] e da TI Tenharim II [2006]. O cerco em torno de colonos e madeireiros se fecha, principalmente quando o IBAMA e o então recém-criado ICMBio abrem escritórios regionais permanentes em Humaitá [ver figura 4 p. 15 e figura 5 p. 16].

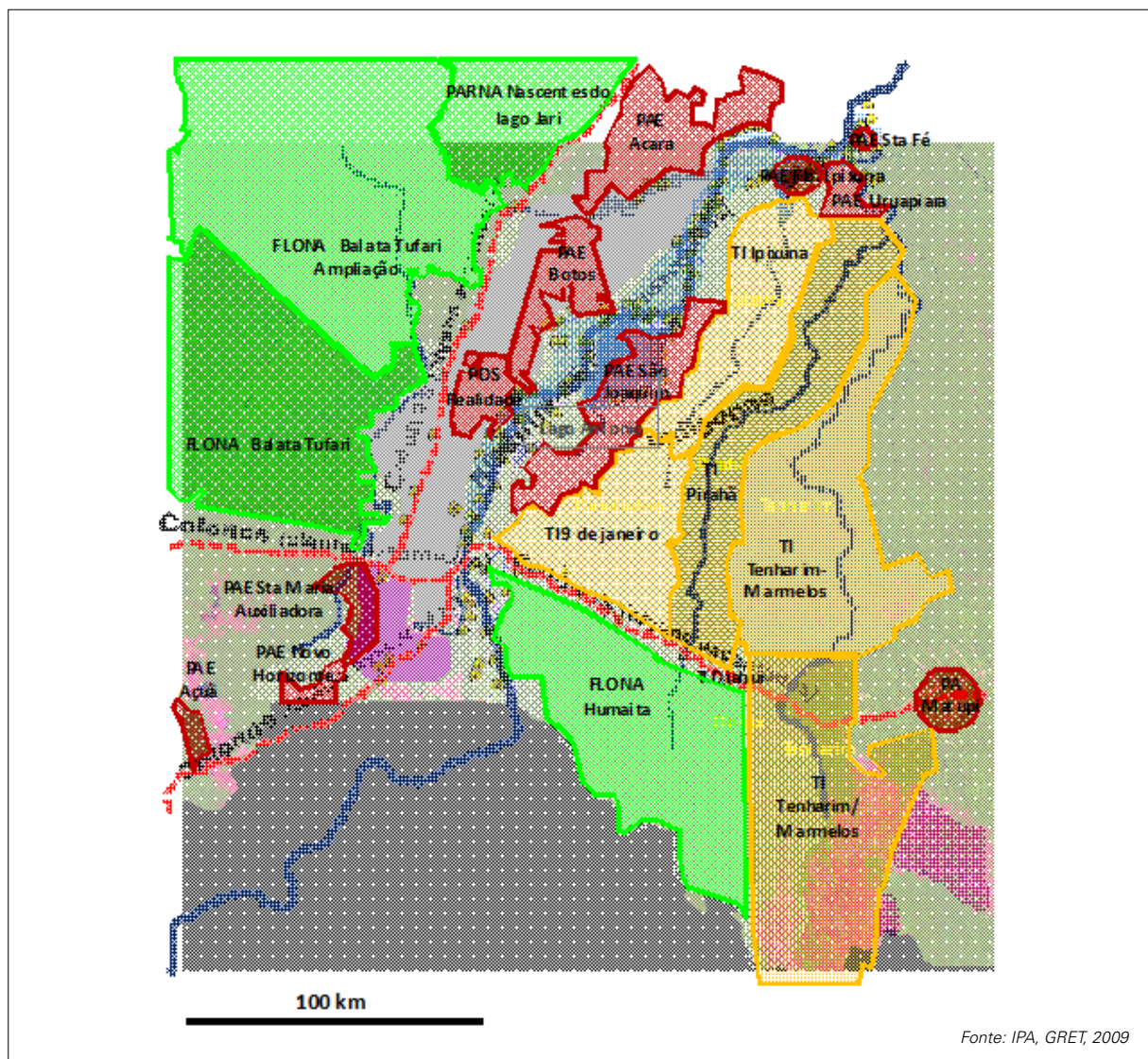
FIGURA 4: **LIMITES DO MUNICÍPIO DE HUMAITÁ**



Fonte: IPA, GRET, 2009



FIGURA 5: ORDENAMENTO TERRITORIAL NA REGIÃO DE HUMAITÁ



O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS de Humaitá foi criado pela Lei nº 163/99 e alterado pela Lei Municipal nº 035/2002. Atualmente, é composto por 20 membros institucionais, incluindo o IPA, tendo calendário fixo de reuniões ordinárias, cujo foco está nas demandas e projetos de aperfeiçoamento da produção rural sustentável do município de Humaitá.

A formação e consolidação dos Conselhos Consultivos das FLONAs Humaitá e Balata Tufari foi promovida pelo ICMBio em parceria com o IPA, que organizou e executou todas as etapas para a realização de reuniões junto às comunidades do interior e do entorno das duas UCs, desde a mobilização até a consolidação dos Conselhos propriamente

dita. O Conselho Consultivo da FLONA Balata Tufari foi criado pela Portaria ICMBio nº 129/2010. O Conselho Consultivo da FLONA de Humaitá foi criado dia 31 de Agosto de 2010.

> Problemas socioambientais e potencialidades

Em termos de governança socioambiental, os principais problemas emergentes na região de Humaitá são:

- Apesar dos gestores das FLONAs e demais UCs conseguirem atualmente mantê-las sob o devido controle, ainda persistem os problemas com invasões da TI Tenharim II.



- Extração ilegal de madeira e uso de documentos florestais falsificados tanto nos PAE (mais frequente) como em Terras Indígenas. Tal exploração, no entanto, é limitada pelo fato de haver poucas serrarias remanescentes em funcionamento.
- Caos fundiário reinante. Na terra firme, falta controle do INCRA sobre os PAES, havendo sobreposições de títulos não resolvidas. Também existem fragilidades de posse em áreas ribeirinhas e de várzeas, onde ocupações centenárias de famílias tradicionais são muitas vezes contestadas por descendentes de antigos seringalistas. O Instituto de Terras do Amazonas - ITEAM tem emitido títulos sem valor legal, pois a SPU/MPOG é a única instância competente para tal regularização em áreas de várzeas, que são consideradas terras de Marinha de domínio federal.
- A crescente demanda para a produção de açaí, responsável pela instalação de três fábricas na

região, e também de cacau nativo, que tem levado a práticas de plantio adensado na várzea por parte das comunidades, potencializando tensões fundiárias.

- A mineração artesanal nas margens do rio Madeira permanece como importante fonte de renda para populações ribeirinhas, apesar de ilegal e de utilizar mercúrio que provoca danos ambientais e à saúde humana. A atividade concorre com empresas de Manaus, que utilizam equipamentos adequados sem necessidade de mercúrio, mas que não geram também renda para o município, gerando conflitos com a prefeitura e as populações ribeirinhas.

O manejo sustentável de recursos naturais é uma das principais fontes de renda da região, tanto para o município como para as comunidades tradicionais, devendo ser considerada como atividade estratégica para a governança socioambiental local, em função da predominância de UCs de uso sustentável (FLONAs) e de Terras Indígenas em Humaitá.

Implantação de um sistema agroflorestal, região de Humaitá © GRET





## ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES LOCAIS EM PROL DA GOVERNANÇA TERRITORIAL E SOCIOAMBIENTAL

A seguir, será analisado o papel de organizações de base local, especificamente do IPA e da ADAFAX, na elaboração de propostas de políticas voltadas à governança ambiental e territorial, enfocando duas questões:

1. O processo de elaboração do Acordo de Gestão da FLONA Humaitá no sul do Amazonas;
2. A definição de diretrizes de políticas para a adequação ambiental da agricultura familiar no município de São Félix do Xingu.

Nesse sentido, serão descritas as ações implementadas no âmbito do PFF pelo IPA e pela ADAFAX, bem como as articulações realizadas e parcerias estabelecidas para tanto.

### **A** tuação do IPA para a elaboração do Acordo de Gestão na FLONA Humaitá

O território que hoje constitui a Floresta Nacional de Humaitá era utilizado como área de treinamento pelo Exército Brasileiro antes de 1998. A criação da FLONA foi efetivada pelo Decreto 2.485/1998, quando a gestão de UCs ainda estava a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA/MMA

Por ocasião da criação da FLONA, não houve audiências públicas, tampouco ações estruturadas, voltadas à informação de seus moradores, como passaram a ser exigidas a partir de 2000, por força da legislação que instituiu e regulamentou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Lei 9.985/2000 e Decreto nº 4.340/2002).

Inicialmente, o IBAMA se limitou a promover ações de fiscalização no combate a crimes ambientais, principalmente a exploração ilegal de madeira, sem realizar abordagens sociais junto a seus moradores (1998-2003). Tanto que a nomeação da primeira chefe da FLONA de Humaitá veio a ser formalizada somente em 2001.

No período seguinte (2003-2007), já com a entrada em vigor das regras estabelecidas pelo SNUC, exigindo a participação da sociedade civil na criação e gestão das unidades de conservação – UCs,

o IBAMA e o IPA passaram a executar atividades em conjunto, buscando construir um relacionamento positivo com os moradores. Enquanto sob a administração do IBAMA, a FLONA de Humaitá permaneceu praticamente desconhecida, inclusive por seus próprios moradores. Para estabelecer esse vínculo, somente em 2003 foram realizadas intervenções junto às comunidades no interior na FLONA de Humaitá, com o intuito de fornecer as primeiras informações básicas a respeito da UC (sua categoria, domínio territorial, objetivos de criação, princípios e diretrizes).

A relação IPA-IBAMA culminou com a celebração de um acordo de cooperação idealizado em 2007, mas que somente pôde ser assinado em 2009, após a divisão do IBAMA e a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2007), que passou a ser o responsável, a partir de então, pela gestão de todas as UCs Federais, sob a vinculação com o MMA (Acordo de Cooperação Técnica ICMBio nº 001/2009, referente à FLONA Humaitá e Balata Tufari, assinado em 05 de junho de 2009).

As atividades conjuntas realizadas neste período foram:

- Difusão de informações aos moradores da FLONA e do seu entorno sobre os principais conceitos e aspectos relacionados às UCs como: proteção do meio ambiente, educação ambiental, unidade de conservação, categorias, FLONA, SNUC, Conselho Consultivo de UC, Plano de Manejo da UC, entre outros;
- Cadastramento dos moradores (famílias e número de pessoas) em função de suas moradias e de suas atividades desenvolvidas dentro da FLONA;
- Articulação interinstitucional entre IBAMA, IPA e a Associação dos Moradores do Paraná do Buiçu – AMPAB (então a única organização comunitária existente dentro da FLONA) para estabelecer o debate e a formalização de um Acordo de Pesca para combater a invasão de lagos comunitários por barcos pesqueiros empresariais. Entretanto, o processo perdeu a prioridade e não teve necessidade de ir adiante, uma vez que os responsáveis pela fiscalização e gestão da UC e entorno (ICMBio e IBAMA) proibiram a pesca por atores externos. Logo, as regras de uso dos recursos pesqueiros passaram a ser discutidas entre moradores diretamente no âmbito do processo de elaboração do Plano de Manejo da Unidade.

A Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP, Lei nº 11.284/2006) estabelece regras para a implementação do manejo florestal sustentável por empresas, através de concessões onerosas, ou por comunidades, através de concessão não onerosa. As FLONAs, como áreas de relevante interesse no processo de concessões florestais, nos termos do Art. 48 § 2º da LGFP, necessitam da conclusão de seu Plano de Manejo para concretização das etapas da concessão dos recursos florestais.

Logo, a inexistência de Plano de Manejo fez com que a FLONA de Humaitá, incluída nos Planos Anuais de Outorga Florestal (PAOF) entre 2007 e 2009 pelo Serviço Florestal Brasileiro - SFB, passasse a ficar de fora em 2010. Além disso, a ausência do Plano de Manejo ainda impede o licenciamento ambiental de outras atividades produtivas importantes para os moradores como, por exemplo, a produção em escala comercial de açaí e peixe (além da madeira). Isso também inviabiliza o recebimento de benefícios sociais, notadamente aqueles decorrentes da Portaria Interministerial MDA/MMA nº 3 de 3/10/2008, que reconhece povos e comunidades tradicionais das UCs (das categorias RESEX, RDS e FLONA) como potenciais beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (créditos diferenciados para custeio, construção de casas de moradia, créditos produtivos, entre outros).

A partir da criação do ICMBio (2007), que assumiu as atribuições do IBAMA como gestor de unidades de conservação, a relação com os moradores da FLONA foi norteadada pela criação do Conselho Consultivo e a elaboração do Plano de Manejo da Unidade. Tais processos, envolvendo a identificação de potenciais conselheiros e os procedimentos para o estabelecimento das regras de uso dos recursos naturais pelos moradores, têm sido conduzidos pela parceria ICMBio-IPA. A criação do Conselho Consultivo da FLONA ocorreu em 31 de agosto de 2010, porém a elaboração do Plano de Manejo da FLONA ainda está em curso.

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) vem contribuindo com o processo, tendo realizado, por meio de licitações, o seguinte:

- Inventário florestal (2008), realizado pela empresa STCP, de Curitiba-PR. O inventário permitiu quantificar as tipologias simplificadas da vegetação: Floresta Ombrófila Aberta (0,29%); Floresta Ombrófila Densa (94,19%); Contato Savana-Floresta Ombrófila (5,52%).
- Levantamento socioeconômico das comunidades relacionadas à FLONA (FLONA e zona de

amortecimento), realizado pela empresa Vida Meio Ambiente em 2010. O levantamento identificou 331 moradores na FLONA, distribuídos em sete comunidades; e 735 moradores do entorno, em 11 comunidades; além de 241 pessoas suplementares, que integram os grupos familiares identificados, sem, entretanto, habitar a sede das comunidades em questão.

Para a conclusão do Plano, ainda faltam alguns estudos complementares, notadamente aqueles relativos à fauna, além da compilação geral dos dados para estabelecer o zoneamento da FLONA. O zoneamento deverá estabelecer as áreas destinadas ao uso comunitário (com diferentes intensidades de uso de recursos naturais); as áreas destinadas ao estabelecimento de concessões florestais onerosas; e as áreas classificadas como proteção integral. O levantamento socioeconômico realizado não se aprofundou suficientemente para o mapeamento do uso dos recursos naturais pelos moradores, dificultando o mapeamento das áreas destinadas às comunidades no zoneamento.

Entre 2011-2012, foi conduzida a fase de elaboração dos cenários de uso dos recursos naturais pelos moradores da FLONA, atividade que fundamentou o consenso no Conselho Consultivo para as regras de uso, incorporadas no Acordo de Gestão, regulamentado pela Instrução Normativa do ICMBio nº 29 de 05/09/2012.

O IPA liderou o levantamento desses cenários e a elaboração de mapas sobre as áreas propostas pelas comunidades para os diferentes tipos de usos (pesca, extrativismo, agricultura, madeira, caça), com apoio dos demais parceiros do Projeto Fronteiras Florestais (GRET, IEB, AMAZON). O processo foi conduzido ao longo de três encontros, reunindo seis comunidades de moradores. O ICMBio participou desses encontros, colaborando com a dinâmica e os procedimentos sequenciais previstos na IN 29 (IPA, 2011 e IPA, 2012).

No final de 2012, o ICMBio se manifestou a respeito da proposta de Acordo de Gestão discutida no âmbito do Conselho Consultivo da FLONA. A partir do Acordo de Gestão, é possível proceder com a emissão de Concessões de Direito Real de Uso (CCDRU) para os comunitários, documento fundiário que permite obter o licenciamento das principais atividades comunitárias. O Acordo também é suficiente para autorizar, mediante o refinamento do cadastramento de beneficiários (realizado em 2012, pelo ICMBio), a distribuição de benefícios sociais (por exemplo, Programa Bolsa Verde).



A tabela 1 resume as fases, atividades e instrumentos que envolvem a articulação entre moradores, atores e gestores relacionados à FLONA de Humaitá.

### A tuação da ADAFAX para adequação ambiental da agricultura familiar

O principal trabalho no processo de adequação ambiental da agricultura familiar envolveu a validação das alternativas sustentáveis de produção. A ADAFAX investiu na seleção de grupos familiares que pudessem servir de referência em suas respectivas regiões. A assessoria a esses grupos foi realizada por técnicos da ADAFAX, com o apoio metodológico do GRET. A seleção de comunidades em que seriam constituídos os grupos de referência contou ainda com o apoio da CAPPRU, CPT e

CFRs, tendo sido aproveitados também dados acumulados sobre grupos experimentadores de atividades anteriores (*Projeto Terra Verde*) e de vários estudos e diagnósticos realizados tanto pelo CPT como pela ADAFAX.

A assessoria das organizações aos grupos de referência se deu a partir de reuniões para o planejamento das ações, dias de campo, reuniões temáticas, visitas de acompanhamento técnico, e cursos de capacitação abordando temas específicos (manejo, boas práticas e beneficiamento dos subprodutos do cacau, processamento de alimentos, implantação de SAFs, mecanização, horticultura, pecuária familiar, etc.).

Alguns levantamentos estratégicos também colaboraram na identificação de potenciais e na im-

TABELA: ETAPAS DA RELAÇÃO ENTRE MORADORES E ÓRGÃO GESTOR DA FLONA HUMAITÁ

FASES	ATIVIDADES NA FLONA	INSTRUMENTO DE GESTÃO
<b>Antes de 1998</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Área de treinamento do exército</li> </ul>	
<b>1998-2003</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalização IBAMA</li> <li>• Luta contra exploração ilegal da madeira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação da FLONA de Humaitá (Decreto 2.485 de 02/02/1998) - Órgão Gesto IBAMA</li> <li>• Lei (2000) e Decreto (2002) do SNUC</li> <li>• 2001 1ro chefe da FLONA nomeado</li> </ul>
<b>2003-2007</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informação aos moradores sobre FLONA, cadastramento (IPA- IBAMA)</li> <li>• Informação aos moradores do entorno da FLONA, cadastramento</li> <li>• Início elaboração de Acordo de Pesca (AMPAB), que não vingou por perder necessidade, pela implementação da fiscalização na FLONA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006, LGFP (Lei nº 11.284, 02/03/06)</li> <li>• 2007, criação do ICMBio, órgão gestor da FLONA</li> </ul>
<b>2007-2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 31/08/2010 - Criação do Conselho Consultivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008 Portaria Interministerial MDA/MMA nº 3 de 3/10/2008, colocando os moradores de FLONAs, Resex, RDS como potenciais beneficiários do PNRA</li> </ul>
<b>2011-2012</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cenários de uso dos RN pelas comunidades (3 encontros, 6 comunidades), validação (2011)</li> <li>• Formação Conselheiro pelo ICMBio (março de 2012)</li> <li>• Curso sobre Planejamento administrativo financeiro pelo IPA (maio de 2012)</li> <li>• Regras para compor o Acordo, validação (julho-novembro 2012)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrução normativa ICMBio nº 16 do 04/08/2011, sobre planos de manejo florestal comunitários em Resex, RDS, FLONAs</li> <li>• Bolsa Verde, CCDRU?</li> <li>• Instrução normativa ICMBio nº 29 do 05/09/2012, sobre Acordo de Gestão</li> </ul>

plantação de propostas técnicas. Foram analisados a viabilidade econômica e ambiental da piscicultura, o potencial do manejo florestal comunitário (na Vila dos Crentes), a viabilidade do cacau como recuperação de áreas degradadas e a implantação de viveiros (nos grupos Vila dos Crentes, Chapéu Preto e Campo Verde).

Nos trabalhos de campo, a ADAFAX incluiu a participação de membros de outras comunidades, além das famílias dos grupos de referência, como forma de sensibilização e replicação do que estava sendo desenvolvido nos grupos diretamente assistidos. Em alguns momentos, técnicos de instituições de ensino, pesquisa e extensão (universidades e EMATER) também participaram das atividades.

Foram promovidos intercâmbios, tanto entre as famílias envolvidas com os grupos de referência, como entre esses grupos e outras iniciativas fora de suas regiões. Os grupos do sul do Pará visitaram experiências agroecológicas em Conceição do Araguaia; o beneficiamento e a comercialização de polpas de frutas em Marabá/PA; a produção de forrageiras e melhoria de pastos em Xinguara; a mecanização, as roças permanentes e o plantio direto em Uruará (parceria com a EMBRAPA); a recuperação de ARLs e APPs e a pecuária sustentável em Paragominas; as atividades em agroecologia e desenvolvimento rural sustentável em Castanhal; e ainda puderam participar de eventos sobre a gestão de conflitos em cadeias produtivas da sociobiodiversidade e o manejo de açaçais em Brasília, apicultura em Goiânia e horticultura em Tucumã.

Como insumo às atividades práticas dos grupos de referência, estava prevista a destinação de repasses financeiros da ordem de R\$ 8 mil para que três grupos do sul do Pará (Maguary, Tancredo e Xadá) que trabalham com polpa de frutas possam implantar uma mini usina de beneficiamento.

Quando o conjunto de reflexões permitiu discutir um modelo de recuperação ambiental para a região, a ADAFAX promoveu o Seminário “Adequação Ambiental e Agricultura Familiar” nos dias 25 e 26 de abril de 2012 em São Félix do Xingu.

Nesse espaço privilegiado de debates e proposição de ações, foi apresentado o cenário das possibilidades e desafios da agricultura familiar para o desenvolvimento socioeconômico e adequação ambiental, considerando-se as políticas públicas para o município, bem como a viabilidade econômica e ambiental de algumas alternativas

produtivas para a região, especialmente as seguintes iniciativas:

- Implantação e operacionalização de viveiros disseminados para a produção diversificada de mudas;
- Implantação de SAFs e a consorciação de espécies com culturas de cacau;
- Mecanização de áreas degradadas para a produção de grãos e a recuperação de parcelas;
- Comercialização de polpas de frutas diversificadas como alternativa para a agregação de valor nos SAFs.

A partir das análises e registros do Seminário, foi possível apresentar resultados técnicos e econômicos para a implementação de alternativas para a recuperação de áreas degradadas, de preservação permanente e de reservas legais.

Trabalhos de quantificação de áreas a serem recuperadas, utilizando a recente base geográfica do CAR, foram conduzidos pela ADAFAX com apoio do GRET e do IMAZON. Os resultados indicam de forma aproximada o total da área de reserva legal a ser recuperado, bem como os custos para recuperação de passivos ambientais das propriedades da agricultura familiar (ADAFAX, 2012).

Como principal desafio, a ADAFAX destaca a construção de um novo modelo de produção pautado na diversificação e na difusão de alternativas produtivas sustentáveis no uso da terra e dos recursos florestais, a partir da recuperação de áreas degradadas, do reflorestamento e da implantação de sistemas agroflorestais. Tais atividades devem estar associadas e subsidiadas por viveiros de mudas de essências florestais e frutíferas, ampliação das áreas de lavoura cacauzeira e enriquecimento de pomares e capoeiras, introduzindo a prática da mecanização, plantio direto, roça permanente, aproveitamento e preparo do solo com lavoura branca, boas práticas de manejo de pastagens para pecuária familiar, piscicultura, apicultura, hortas, entre outras.

Além dessas alternativas, a ADAFAX destaca a experiência da Associação de Mulheres Produtoras de Polpas de Frutas – AMPFF (parte da rede de Grupos de Referência da ADAFAX), que se organizou para a comercialização de produtos junto ao Programa Nacional de Merenda Escolar – PNAE, demonstrando as possibilidades de agregar valor, aumentar renda, inserir a participação de mulheres camponesas e, ao mesmo tempo, organizar e fortalecer iniciativas de base de agricultores familiares.



## CONTRIBUIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES LOCAIS PARA A GOVERNANÇA TERRITORIAL E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO

### **E**m São Félix do Xingu

#### > Impacto do trabalho das organizações locais

Durante os quatro anos de vigência do PFF, o trabalho da ADAFAX e das entidades locais relacionadas (CAPPRU, CFRs e CPT) apresentou baixo impacto quantitativo direto para pequenos produtores em relação à regularização fundiária e ambiental, tampouco para a transformação de seus sistemas de produção agrícolas e agroflorestais, podendo-se destacar os seguintes:

- Adesão da agricultura familiar à implantação do CAR que em 2012 atingiu 80 % das propriedades, excetuando-se os assentamentos do INCRA (ADAFAX, 2012), como fruto da mobilização promovida pela ADAFAX em várias localidades rurais de São Félix do Xingu. O CAR é o primeiro passo para a adequação ambiental dos produtores, tendo sido concebido como uma das etapas de regularização fundiária pelos órgãos públicos. A partir deste trabalho, a ADAFAX e a CPT puderam indicar os focos de tensões fundiárias envolvendo algumas dezenas de famílias, até então desconhecidos pelo ITERPA.
- Experimentação participativa de técnicas, práticas e sistemas sustentáveis de produção, conduzida desde 2005 pela ADAFAX, as CFRs e a CAPPRU, permitindo validar em dezenas de propriedades familiares demonstrativas diversas alternativas produtivas compatíveis com a legislação ambiental vigente. Deste trabalho, se emergiram grupos de comercialização de polpa de frutas junto ao mercado local, abrindo novas perspectivas de diversificação.

Pode se esperar resultados quantitativamente mais expressivos no médio prazo em função da participação da ADAFAX nos espaços de elaboração de políticas públicas (incluindo em ações experimentais financiadas), particularmente em torno dos debates sobre:

- Pacto Municipal para a Redução do Desmatamento;
- Programa Municípios Verdes, referente ao pagamento por serviços ambientais (PSA e REDD, com TNC e FUNBIO);
- Financiamentos bancários ou privados para programas abrangentes de adequação ambiental e desenvolvimento da agricultura familiar sustentável (Cargill, TNC, ADAFAX e CAPPRU).

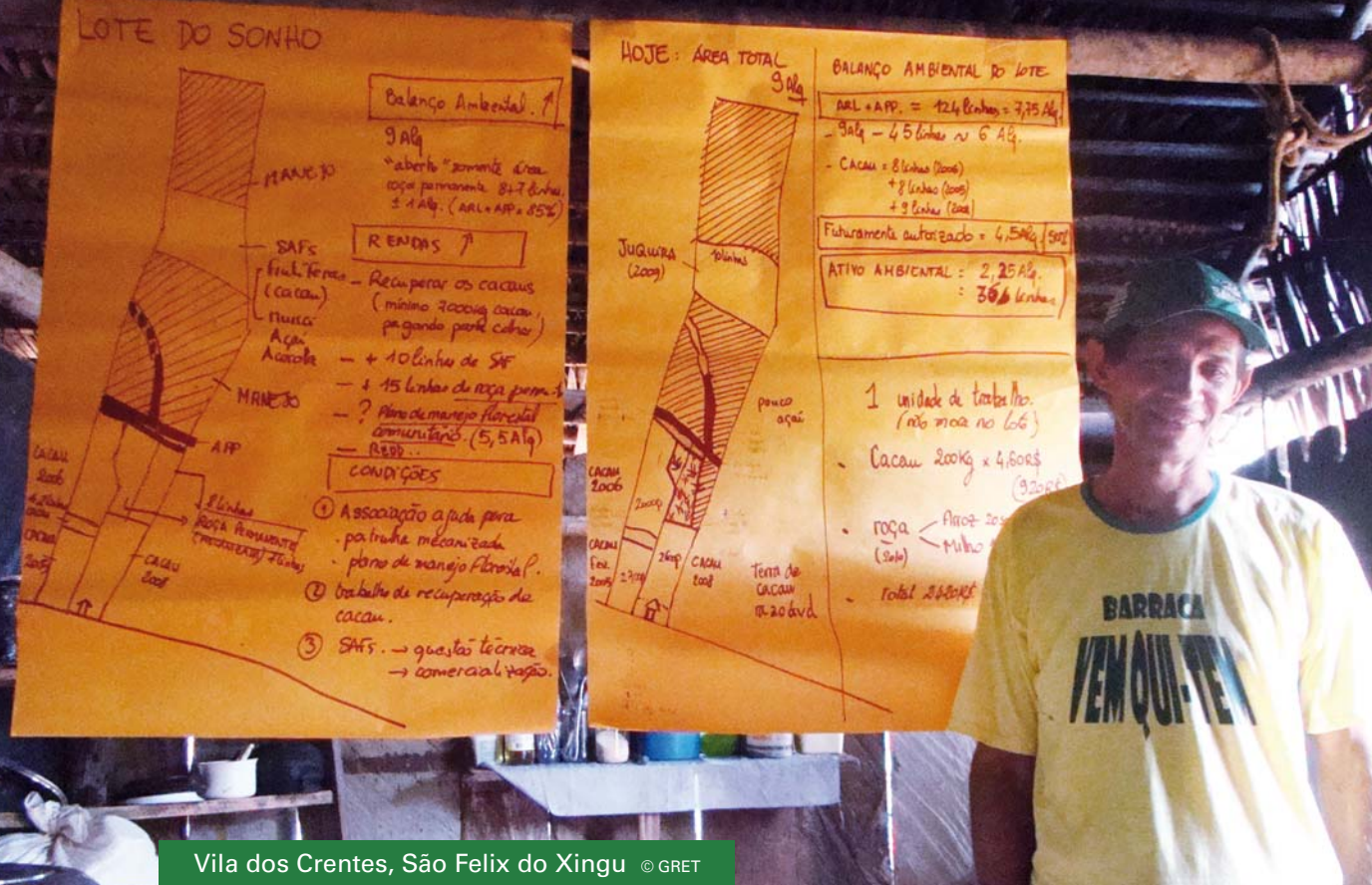
A ADAFAX tem se destacado no posicionamento a respeito dos seguintes temas:

- Produção sustentável (incluindo a mecanização de áreas degradadas e a produção sem uso de queimadas) e arranjos produtivos locais relacionados com a prefeitura de São Félix do Xingu, CONAB, entre outros,
- Certificação da produção cacaueteira. O trabalho do IMAFLORA junto à CAPPRU, com apoio da ADAFAX, sobre a certificação do cacau favorece a transição da agricultura familiar para um modelo de produção mais sustentável. Agricultores ligados à ADAFAX fazem parte desse processo, inclusive da sua certificação.
- Agricultura sustentável e modelos de recuperação ambiental (regeneração, plantio florestal, SAFs, viveiros e sementes), com a parceira do MMA, TNC (REDD), GIZ, SEMMA, IEB, ISA e IMAFLORA.
- Contribuição para a adequação progressiva de normas/conceitos de recuperação ambiental (oriundo do debate em torno da implementação do código florestal e da adequação ambiental de propriedades) junto a TNC e MMA.

#### > Perspectivas para a governança socioambiental territorial

A ADAFAX, pela sua inserção e parcerias locais, assume papel importante na defesa dos pequenos agricultores nos processos de legalização, de repasse de informações e, finalmente, na mobilização de recursos e parcerias adequadas. Além disso, cumpre a função de articular processos de licenciamento e adequação ambiental junto aos órgãos públicos, relacionados a desmatamentos, manejo florestal, piscicultura etc.

A ADAFAX deve ser um fator de grande impacto direto, se conseguir articular, através das suas parcerias, os seus “novos modelos de agricultura sustentável”, com a devida reorientação da extensão rural, de programas de capacitação, de crédito



Vila dos Crentes, São Felix do Xingu © GRET

bancário. A ADAFAX, pelo seu acúmulo no campo da produção familiar sustentável, é um ator estratégico para discutir a internalização pelas políticas públicas da Agenda Pós Pacto, elaborada à iniciativa do MMA, e a definição de modalidades e programas de Pagamento de Serviços Ambientais.

A ADAFAX constitui uma entidade de referência para os moradores da APA do Triunfo do Xingu e desenvolve papel chave na elaboração de seu Plano de Manejo, na consolidação do seu Conselho Gestor e na capacitação de seus Conselheiros junto com a SEMA-PA. Além disso, pode executar projetos de desenvolvimento sustentável, reivindicar reservas florestais para comunitários e solicitar apoios para implantação de experiências de manejo florestal sustentável.

A ADAFAX produziu uma publicação de síntese, apresentando uma série de propostas concretas para a agricultura familiar sustentável (viveiros, manejo de cacau, SAFs, mecanização), além de estimativas do volume de área, referentes aos passivos ambientais decorrentes da aplicação do novo Código Florestal, bem como e do custo global para sua regularização. A intenção é provocar e subsidiar o debate entre Governo e sociedade civil sobre as condições para adequação ambiental da agricultura familiar [ADAFAX, 2012].

> **Desafios futuros**

Os desafios presentes e futuros identificados pela ADAFAX são:

- Ampliação do quadro de parceiros locais da ADAFAX: dentro do segmento claramente comprometido com a agricultura familiar, pode-se citar o STTR, a Associação de feirantes de São Félix, a Colônia de Pescadores, algumas associações comunitárias e representações indígenas. Cada uma desses potenciais parcerias demanda da definição de temas específicos da agenda de relacionamento, bem como do nível de compartilhamento de informações e estratégias de trabalho. O Estatuto da ADAFAX deve ser modificado para permitir a representação desses novos parceiros.
- Adequação do dispositivo de governança interna da ADAFAX, garantindo maior abertura a novos parceiros locais, delineando claramente as instâncias de gestão política e de gerenciamento técnico e financeiro da entidade.
- Desenvolvimento de estratégias políticas e de articulação inter-institucionais para difusão de novos modelos de produção sustentável e de recuperação de passivos ambientais, considerando o seguinte:
  - > é importante não ser excludente. Por exemplo, o uso da mecanização como técnica de: recuperação de áreas degradadas; preparo do solo como alternativa ao uso do fogo; intensificação da produtividade da área desmatada legalmente; são temas técnicos estratégicos a serem trabalhados, tendo suporte de parte importante das associações de agricultores, da CAPPRU e do STTR;



- > é importante manter fontes variadas de informação técnica, da pesquisa oficial (Embrapa, Ceplac, Universidades), da extensão rural pública, privada e do terceiro setor, dos próprios produtores rurais, que experimentam e validam novas técnicas de manejo de pastagens, pecuária, produção de grãos, consorciação de espécies etc.;
- > pensar em alianças institucionais para que modelos interessantes possam ser difundidos para o conjunto dos produtores: ATER, inclusive privada, bancos, setor privado “esclarecido”...
- A mesma preocupação de clarificar a estratégia de aliança deve ser adotada para os processos de adequação fundiária e ambiental de pequenos produtores.
- A ADAFAX deve pensar o processo de reforço de seu quadro técnico/administrativo junto com os seus parceiros locais, de modo a manter o equilíbrio destas parcerias.

## **E**m Humaitá

### > Impacto do trabalho das organizações locais

As boas relações do IPA com as comunidades do entorno das FLONAs já existiam quando se realizou capacitações para o fortalecimento das organizações comunitárias locais. Nesse contexto, o maior resultado adquirido no âmbito do PFF foi o de ajudar o ICMBio e os Conselhos Consultivos a discutir as regras de uso dos recursos naturais nas FLONAs, definindo áreas e propostas comunitárias estabelecidas com base nos usos tradicionais. Ao consolidar as regras de uso das UCs, estas se tornam a solução para evitar conflitos fundiários ou de apropriação de recursos, impedindo a venda de terras e a chegada de atores externos e alheios às boas relações com o meio ambiente, facilitando o controle por parte dos moradores, atores e gestores locais.

A fragilidade do INCRA e dos órgãos estaduais (ITEAM, IDAM, IPAAM) em termos de gestão de suas respectivas áreas e unidades (falta de gestores capacitados no campo), implica em dificuldades para evitar extração ilegal de madeira, a partir de planos de manejo florestal suspeitos, forjados pelos próprios empresários. Também há casos de invasão nos próprios assentamentos do INCRA (PDS Realidade e PAE Santa Maria Auxiliadora, por exemplo). Na atuação do IPA, o controle sobre outras áreas

de uso (privadas ou devolutas) do município não vem sendo devidamente tratada, havendo pouco debate relativo à gestão territorial como um todo.

No sul do Amazonas, particularmente em Boca do Acre e Lábrea, onde a entrada de posseiros e fazendeiros tem ocorrido em ritmo acelerado, provocando diversos conflitos e promovendo desmatamentos crescentes, documentado pelo IMAZON. Apesar disso, não se percebe qualquer estratégia dos poderes públicos para conter tais processos. Da parte da sociedade civil, muitas ações vêm sendo feitas e a interlocução com o governo tem sido intensa em Lábrea e Boca do Acre.

Em relação às políticas de ordenamento territorial, o IEB e o IPA têm aprimorado a legitimidade e a atuação dos representantes comunitários e de entidades locais perante aos órgãos gestores federais e também nos Conselhos Consultivos de UCs. A relação das comunidades com os órgãos gestores tem mudado após os dois últimos anos, quando as iniciativas já descritas influenciaram as políticas públicas e o *modus operandi* dos gestores, aumentando a proximidade e a comunicação entre os atores envolvidos.

A discussão sobre uma política de ordenamento é uma demanda reiterada pelos moradores das UCs na região do sul do Amazonas, formalizada no documento denominado “*Carta de Lábrea*”. A construção do Acordo de Gestão nas RESEX do Ituxi e do Médio Purús, assim como nas FLONAs de Humaitá e Balata Tufari, são logros das demandas de uma sociedade civil organizada, protagonista e empoderada.

No que se refere à difusão de técnicas alternativas para a geração de renda, o trabalho desenvolvido pelo IPA/IEB tem capacitado grupos de produtores e associações comunitárias. Ao mesmo tempo, tem sido revisto os sistemas de produção dos grupos de experimentadores, criando demandas fundamentadas e baseadas nos resultados de trabalhos realizados durante o projeto. Tanto o IDAM como as secretarias municipais têm sido solicitadas a se comprometer e acompanhar os trabalhos de perto. O IDAM tem demonstrado interesse pelo trabalho junto aos grupos, chegando a participar em várias das atividades realizadas junto aos grupos.

Fruto deste trabalho, foi se criando uma rede de produtores, ainda incipiente, mas que já começa a dar resultados, circulando informações e iniciativas próprias que derivam dos anos de discussão, intercâmbios e encontros efetuados ao longo do PFF.

O trabalho técnico conduzido pelo IPA ao longo da Calha do Madeira, focado em problemáticas atuais como o adensamento de açaizeiros, a implantação de SAFs em consorciação com arbóreas, o manejo e a comercialização do cacau nativo etc. acabou facilitando as discussões de cenários de uso dos recursos naturais entre as comunidades envolvidas nas discussões sobre o Acordo de Gestão das UCs.

A entrega de equipamentos como doação do projeto foi realizada após ampla discussão com os grupos para ver como isso poderia ajudar a potencializar o trabalho realizado ao longo dos três anos do PFF. Apesar do pouco material doado, o intuito foi o de dar continuidade aos experimentos, assim como avançar a discussão sobre a comercialização, individual ou coletiva. Outros projetos institucionais têm fomentado análises aprofundadas sobre as potencialidades e os gargalos da produção, especialmente no caso do açai dentro e no entorno da FLONA de Humaitá.

Em resumo, a ação do IPA, moldada inicialmente como a de uma pequena ONG local cidadã e ambientalista, ultrapassou as expectativas, aproveitando a oportunidade oferecida pelo PFF para qualificar tecnicamente sua relação com as populações tradicionais. Além da capacitação e consolidação de organizações de base local (associações comunitárias), o IPA ampliou seu perfil de atuação para a experimentação técnica participativa, focada em questões emergentes da região. Também desenvolveu sua capacidade de intermediação qualificada entre gestores de UCs de uso sustentável, o que colaborou para viabilizar a elaboração compartilhada de Acordos de Gestão (FLONA de Humaitá, notadamente), imediatamente após o ICMBio ter publicado a respectiva regulamentação correspondente ao tema (setembro de 2012).

As relações institucionais fortalecidas ao longo do processo, especialmente com os órgãos estaduais e municipais, ampliam as perspectivas do IPA em continuar estimulando e aprimorando o diálogo entre os órgãos públicos e as populações tradicionais locais, com vistas a consolidação da gestão compartilhada e sustentável dos recursos naturais.

Caso outros municípios do sul do Amazonas venham a entrar na lista de desmatadores do MMA, o governo federal deverá iniciar um processo de controle semelhante a este que foi feito em São Félix do Xingu, ainda que exista falta de efetivos e dificuldades de articulação junto à sociedade civil.

De forma geral, falta ao sul do Amazonas estabelecer uma estratégia de amplitude regional, que inclusive poderia ter sido desenvolvida no âmbito do PFF, usando dos intercâmbios interestaduais para compartilhar as experiências “paraenses” e “amazonenses”.

## Conclusão

Trata-se de duas regiões com dinâmicas socioambientais distintas, exercendo pressões igualmente diferenciadas sobre seus recursos naturais. Logo, a intervenção pública deve assumir, consequentemente, estratégias também diferentes. A atuação da sociedade civil local vai se adequando à ação dos órgãos públicos, que acaba reorientando, em última instância, as principais dinâmicas comunitárias.

Entre o sul do Amazonas e São Félix do Xingu, temos duas estratégias diferentes de controle e fiscalização:

- Em São Felix, a primeira etapa foi dedicada à criação de UCs federais de proteção integral em torno das fronteiras de ocupação, conjuntamente com a forte intervenção do Estado para efetuar a desocupação destas áreas (ação policial e militar). No segundo momento, foi feito o controle territorial em áreas privadas ou devolutas,



através de mecanismos financeiros e comerciais (crédito) e do Cadastro Ambiental Rural, supervisionado pelo Ministério Público Federal.

- No Amazonas, a criação de UCs é a forma mais adequada de controle territorial nas áreas de ocupação tradicional. Os resultados em termos de controle ambiental efetivo e de desenvolvimento das comunidades dependem, de um lado, do investimento público na gestão das UCs e, por outro lado, de assegurar a participação efetiva das comunidades nessa gestão, a começar pelo reconhecimento de seus direitos e modalidades de uso. Esta estratégia não integra a questão das áreas privadas e devolutas, que de fato são alvos de ocupação e desmatamentos acelerados. Isto é preocupante, já que existem suspeitas de que madeireiros e fazendeiros do Pará e Mato Grosso estão se deslocando para o sul do Amazonas, que se constitui como o último reduto para suas atividades ilícitas.

Considerando o papel das organizações locais nas duas situações, pode se analisar o seguinte:

### > Áreas de ocupação tradicional (populações ribeirinhas)

Ribeirinhos e indígenas em geral se interessam por ter seus direitos assegurados, a começar pela intervenção do Estado em criar suas respectivas áreas protegidas (UC e TI), nas quais poderão manejar de forma compartilhada os recursos naturais. Existem também as associações que representam estas comunidades. A questão é que estas em geral se encontram pouco articuladas nas várias esferas governamentais (municipal, estadual e federal), desconhecendo as regras do jogo que ordenam o uso de seus recursos naturais, tampouco as instâncias decisórias em que o debate e seus resultados devem ocorrer (conselhos gestores) para produzir efeitos práticos (propostas de uso, planos de manejo, etc). Hoje, o papel das ONGs locais e regionais é essencial para assessorar as comunidades em torno do processo de criação e consolidação dos Conselhos, articular e fortalecer as demandas, captar recursos, etc.

No médio prazo, se colocam duas questões:

**1) Qual poderia ser o papel de certas organizações representativas estaduais para intermediar políticas públicas voltadas às comunidades (CNS, GTA, FETAGRI, etc.), fortalecendo sindicatos deficientes, quando for necessário? Podemos imagi-**

**nar outras estruturas legítimas da sociedade civil organizada que defendam e se articulem regionalmente para potencializar a discussão do acesso a políticas, assim como de defesa dos direitos das populações tradicionais?**

O IEB tem fortalecido o papel do CNS no sul do Amazonas, notadamente em Manicoré, Lábrea e Boca do Acre, como pontos de referência na região, assim como tem se aliado e articulado com ele em nível estadual, buscando melhorias na gestão das UCs e o fortalecimento das comunidades e de seus representantes nos espaços públicos. O próprio CNS tem demonstrado interesse em colocar um representante em Humaitá, como presença estratégica na região. Trabalhos como o PDLS caminham neste sentido. Outro exemplo é o do grupo de manejadores florestais comunitários, apoiado pelo IEB no Pará, que conseguiu, em certos momentos, constituir-se como interlocutor dos órgãos públicos competentes.

Em São Félix do Xingu, o IEB, por meio do XAS, tem buscado fortalecer a articulação coletiva da agricultura familiar para influenciar políticas públicas socioambientais. A idéia é que, do coletivo, elabore-se as propostas de intervenção nos espaços públicos locais: Comissão do Pacto Municipal para a Redução do Desmatamento e Conselho Gestor da APA, que são refletidas em nível estadual. As entidades representativas da agricultura familiar são parte desse coletivo, o STR, as centrais de associações, as associações etc. A partir das discussões refletidas nesse coletivo, o IEB tem buscado o diálogo com a FETAGRI, porém sem sucesso até o momento.

**2) Como garantir o funcionamento dos Conselhos de UCs sem recursos externos? A situação atual, em que todas as reuniões devem ser subsidiadas, é muito pouco sustentável.**

Essa mesma pergunta tem sido feita pelo IEB nas reuniões de Conselhos para as respectivas chefias de UCs da região, pois os recursos alavancados pelos projetos não são permanentes. Apesar do IEB apostar na continuidade desse fortalecimento, quer evitar dependências. Logo, tem estimulado o órgão gestor a se responsabilizar cada vez mais por tais atividades. Através das demandas formalizadas dos conselheiros, tem solicitado a criação de um pequeno fundo que garanta a realização de atividades, no âmbito dos Conselhos ou não.

Em São Felix do Xingu, o Conselho Gestor da APA é uma instância de gestão deliberativa, vinculada à SEMA. Portanto, os recursos para o seu funcio-



namento devem fazer parte do orçamento da secretaria, a qual deve articular parcerias para manter o Conselho funcionando.

O Conselho tem discutido isso junto à SEMA e, recentemente, em junho de 2012, o Conselho elaborou seu Plano de Ação, com apoio de consultoria contratada pelo IEB, prevendo um conjunto de parcerias a serem consolidadas para o funcionamento do Conselho.

### > Frentes pioneiras

Verifica-se que a mobilização das organizações de pequenos produtores somente acontece quando a frente pioneira “se fecha” realmente. Daí a importância e o impacto das políticas federais / estaduais de comando e controle efetivo, através do licenciamento (ou fechamento) das serrarias, dos frigoríficos e do controle das UCs.

O Governo Federal, o MPF, o MMA, a parceria dos governos estaduais, aliados a algumas grandes ONGs, com segmentos do setor privado, interessados na continuação dos negócios (exemplos: Cargill, frigoríficos etc.), constituem um conjunto de forças capaz de reorientar efetivamente o uso dos recursos naturais nos territórios amazônicos. É o caso da soja no Pará, que teve o seu desenvolvimento reduzido ou enquadrado nas leis ambientais, a exemplo de Santarém. Várias modalidades são articuladas para chegar ao objetivo, a negociação de TAC, a proibição de certas atividades, a implantação de alguns programas especiais etc.

Os grandes produtores, depois de resistir, decidem se adequar e negociam diretamente com o governo central. Nessa etapa, o risco é grande dos pequenos ficarem incapazes de se adequar à nova configuração, por falta de informação, de entendimento das leis, de conhecimento técnico etc.

As ONGs internacionais/nacionais tem tendência a concentrar seus esforços nos grandes produtores, por motivos de eficácia, visando minimizar a relação custo da intervenção / benefício ambiental. Por exemplo, a adoção do CAR pelos grandes produtores permitiu cadastrar rapidamente a grande maioria das áreas de Paragominas, São Félix do Xingu (ou de Santarém); o cadastramento dos agricultores familiares exige mais esforço em campo para o mesmo resultado em termos de área cadastrada, sem contar as dificuldades com os assentamentos, onde o INCRA não tem dados suficientes, vinculando demarcação à identificação do beneficiário [ADAFAX, 2012].

Desse ponto de vista, as organizações de base local podem contribuir:

- Repassando e intermediando a informação;
- Reforçando as organizações de base e ajudando a sua participação nos espaços de discussão com o estado;
- Ajudando na mediação com o estado;
- A adequação ambiental envolve geralmente investimentos significativos na produção e nas cadeias e, portanto, ajudam na consolidação do diálogo Estado – Entidades de classe para programas de AT/ crédito;
- Assessorando numa visão de estratégia territorial e de políticas adequadas à situação dos pequenos produtores;
- Capacitando e fornecendo assistência técnica adequada para a agricultura sustentável e para o manejo florestal;
- Implementando ações e projetos demonstrativos, visando qualificar e validar as orientações de políticas públicas.

Hoje, nem os STTRs, nem as associações/cooperativas de pequenos produtores, têm estas capacidades nas áreas de fronteira. A sua linha de atuação prioritária é a mobilização e distribuição, e falta de interesse na questão florestal. A FETAGRI do Pará não se envolve na questão florestal, nem ambiental, tendo estas duas questões poucos desdobramentos em termos de financiamento e muita dificuldade de serem enfrentadas, levando-se em conta os interesses dos agricultores familiares: é certamente uma das razões pelas quais o STTR de São Félix do Xingu não aceitou assinar o Pacto Municipal para a Redução do Desmatamento.

Num cenário de frágil envolvimento da pesquisa (EMBRAPA), de ATER desatualizada, do caráter ainda bastante experimental das propostas de SAFs e de recuperação de passivos ambientais, a contribuição das organizações de base local, quando têm as capacidades supracitadas, é a de ajudar a consolidar e validar modelos de agricultura familiar sustentável (AFS), adaptados às realidades amazônicas, bastante heterogêneas.

As organizações de base local, com seu foco de atuação nos seus territórios de atuação, podem amenizar a falta histórica de articulação entre as políticas de pesquisa, fomento, formação e capacitação, crédito, apoio à comercialização, conduzidas pelo MMA, o MDA e os governos estaduais.

Obviamente, a questão da viabilidade para uma organização de base municipal ou territorial em juntar o conjunto destas funções é delicada, assim como as modalidades do seu financiamento. Numa chamada recente a projeto, o Fundo Amazônia procurou selecionar esse tipo de organização (conceito de *aglutinadoras*), infelizmente, sem modificar em nada as exigências administrativas e a grande burocracia impostos pelo BNDS. Um modelo de dispositivo nesta linha existia no programa de Projetos Demonstrativos PD/A, conduzido nos anos 1990-2000 pelo MMA.

De qualquer forma, há necessidade de trabalhar de forma subsidiária:

- **Nível regional:** trabalho técnico sobre modelos de AFS amazônicas, em rede, envolvendo a pesquisa (por exemplo, da forma que o Pro-Manejo permitiu a existência de uma rede de manejo florestal comunitário), formação de técnicos e responsáveis públicos.
- **Nível municipal, territorial:** entidades de apoio à agricultura familiar, com legitimidade e capacidade de apoio das organizações de base, repasse de informação, apoio à participação das entidades, mediação (nos pactos municipais, nas UC, etc.), entre outras.

## QUAL PAPEL PARA ORGANIZAÇÕES LOCAIS DA SOCIEDADE CIVIL NA GOVERNANÇA TERRITORIAL?

Definimos aqui “organização local da Sociedade Civil” como uma organização sediada em nível municipal ou em uma pequena região (vários municípios próximos), atuando como uma pequena ONG em escala local. Assim sendo, ela depende de recursos externos ou de contratos para o seu funcionamento, estando composta por pessoas principalmente de origem local, mantendo parcerias privilegiadas e atuando no fortalecimento de organizações de base do universo rural (associações, sindicatos e cooperativas).

A visão clássica do desenvolvimento territorial, na linha da descentralização, considera que a concepção e a implementação de um zoneamento territorial ou de um plano de uso do território e dos recursos naturais, devem ser concebidas em escala

municipal, sob a autoridade legal de fóruns ou conselhos municipais.

Os conselhos municipais, por sua vez, devem se apoiar em consultas às populações envolvidas, principalmente por representantes de suas organizações, mas também envolvendo representantes dos serviços administrativos competentes. No Brasil, estas consultas estão organizadas via Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) ou do Meio Ambiente (CMMA), que têm caráter permanente. É também a lógica implementada para a gestão de unidades de conservação (conselhos gestores, consultivos ou deliberativos), que estabelece um zoneamento destinando às áreas e regras de uso. Em outros países, as consultas podem ser feitas por meio de audiências públicas (por exemplo, Planos de Ocupação do Solo-POS, elaborados em nível municipal, na França), com várias etapas, durante um período de um a dois anos.

No caso do Burkina Faso, a lei de terras rurais (034) prevê a criação de comissões municipais e locais (em nível de vilarejos ou subdivisões dos municípios) sobre o uso das terras e dos recursos naturais, envolvendo os chefes tradicionais e representantes dos vários grupos de usuários envolvidos (por exemplo, representantes dos pecuaristas nômades, dos migrantes agrícolas, dos pescadores etc.), para desenhar e formalizar “acordos fundiários locais” [Sanou S., Hochet P., 2013].

Uma primeira razão para estas consultas, é que as questões territoriais envolvem um conjunto de considerações complexas (de ordem fundiária, ecológica, econômica, social, histórica..), e necessitam da junção de várias fontes e tipos de informações, várias competências, para adquirir o conhecimento e conseguir a imagem completa da situação. Outra razão muito importante, é que precisa levar em conta os interesses locais de cada subgrupo, antes de tomar decisões que possam afetar de forma radical a vida das populações envolvidas. Neste sentido, o exercício do planejamento participativo envolve a busca de acordos entre os interesses coletivos (representados pelo município, mas também pelo Estado, via legislação pública estadual e federal), e os interesses individuais ou coletivos de subgrupos. Um planejamento autoritário, do tipo “top down”, tem poucas chances de se efetivar, se ele não tiver certa legitimidade ao nível da população. Considera-se que o estabelecimento de regras de uso e o monitoramento da sua implementação, ganha relevância, legitimidade e eficácia, quando estiverem associadas em

todas as etapas às populações usuárias, com correta representação dos interesses das suas diferentes categorias.

Acontece que esta busca de acordos (que passa inicialmente pela criação de uma imagem compartilhada da realidade e dos problemas a serem resolvidos) geralmente não acontece de forma espontânea, apenas reunindo vários representantes de diversos segmentos e interesses num fórum. Daí a necessidade de recorrer a facilitadores / mediadores preliminarmente identificados, que podem organizar o diálogo e os debates, usando metodologias adequadas e especializadas. Cita-se os enfoques oriundos da *Teoria do agir comunicativo*, de J. Habermas (1984), as técnicas de negociação desenvolvidas nos campos dos negócios e do direito, por exemplo, de Susskind e Cruishank, 1987, ou Renn et al., 1995.

Muitas vezes, estes mediadores devem ser encontrados e contratados fora do local. Daí, certas ONGs têm se especializado neste tipo de função e apoiam a criação e a animação dos CMDRS, ou de conselhos de mesma natureza. É o caso, neste projeto, do IEB, atuando no CMDRS de Humaitá, e junto com TNC, na Comissão Pós-Pacto de São Felix, e também do GRET, junto com a ADA-FAX no Conselho da APA do Triunfo do Xingu, do IPA no CC da FLONA Humaitá, e em projetos anteriores (por exemplo, no caso do planejamento municipal de Uruará, nos anos 90s).

Portanto, a experiência mostra que este tipo de intervenção não é sempre suficiente para garantir um resultado satisfatório, do ponto de vista do desenvolvimento sustentável, particularmente, do ponto de vista dos atores mais fracos (no caso, os pequenos agricultores, ribeirinhos, populações tradicionais, trabalhadores rurais, etc.).

Por exemplo, a experiência de planejamento municipal participativo em Uruará e Porto de Moz (Castellane C, Jordan CF, 2002) mostrou que, quando existe um grande descompasso entre os níveis de poder (ou de capital econômico e social, no sentido do Bourdieu, 1980), entre uma pequena oligarquia ou categoria dominante (por exemplo, madeireiros ou grandes fazendeiros) e o resto dos atores, a mediação torna-se difícil e os resultados do esforço acabam sendo desviados em favor dos interesses dos poderosos ao detrimento do resto da população, que se torna maioria dominada (ver por exemplo, Barret, P, 2012).

O uso de métodos e ferramentas participativas (por exemplo, PRA - "Participatory Rural Appraisal")

muitas vezes baseados numa visão ingênua da comunidade como grupo homogêneo, não garante que o resultado destas consultas seja uma imagem dos interesses e prioridades da população, nem de determinados grupos de atores (Lavigne Delville e Mathieu, 2000). A saída, neste contexto, consiste em reforçar prioritariamente as organizações dos mais fracos, antes de iniciar qualquer negociação com as categorias poderosas. Este processo implica em um trabalho de longa duração, com certa continuidade e proximidade. Neste sentido, organizações de apoio local têm um papel importante, a fim de reforçar as organizações locais na sua representatividade e legitimidade, tanto com relação a seus sócios como frente às instituições públicas.

Outro fator importante no contexto da Amazonia, particularmente nas frentes pioneiras: a falta de informação sobre as populações e os acontecimentos e a situação em áreas rurais remotas, por causa das distâncias e da falta de meios de comunicação, de um lado; mas também, da alta informalidade e forte dinâmica dos processos em curso como migração, ocupação de terras, conflitos acontecendo nestas áreas, distantes da cidade e dos órgãos públicos, muitas vezes também a margem da legalidade, etc.

Esta falta de informação acontece nos dois sentidos: há poucas informações confiáveis sobre o que está acontecendo no campo que chega até a cidade e as autoridades e, por outro lado, o pessoal de campo tem muito pouca informação sobre os programas públicos e as discussões que se fazem entre os poderes públicos locais e o Estado. Esta situação resulta num clima de desconfiança, onde circulam facilmente "boatos", informações falsas e onde podem facilmente ser manipulados, os grupos marginalizados pelos atores mais poderosos. Por exemplo, os grandes fazendeiros que constituem o principal elo com a cidade, capaz tanto de comprar o gado dos pequenos como de conseguir a manutenção da estrada pela prefeitura, numa relação paternalista, típica destas regiões [Geffray, 1995].

As organizações locais de apoio da sociedade civil têm, portanto, papel importante para facilitar a negociação e a implementação de políticas públicas territoriais locais, ao nível dos municípios ou das unidades de conservação estaduais ou federais, nas duas funções de reforço das organizações de base dos grupos mais fracos, e na facilitação da circulação da informação entre as autoridades locais e nacionais e estas populações marginalizadas.



Isto foi concretamente demonstrado pelo papel que teve a ADAFAX na inclusão dos pequenos colonos de frente pioneira na discussão da Agenda Pós-Pacto em São Félix do Xingu, e na formulação de políticas adequadas para esta população, de um lado, e o papel do IPA em Humaitá para facilitar a inclusão e participação das populações ribeirinhas no acordo de gestão da FLONA Humaitá.

Avalia-se que estas atividades foram essenciais (particularmente, no caso de São Félix do Xingu) para permitir que as ações determinadas pelos poderes públicos no combate ao desmatamento e à ocupação desordenada da Terra do Meio tenham resultado, e que os pequenos agricultores não sejam sacrificados nos processos relacionados de regularização ambiental, passando a apoiar o processo ao invés e inviabilizá-lo. Ao mesmo tempo, esta intervenção foi complementar à intervenção de ONGs nacionais ou internacionais, tais como IEB, TNC, IMAZON ou GRET (este último com uma

função diferenciada, privilegiando o suporte metodológico direto às organizações locais), que ajudaram no processo de estabelecimento de conselhos territoriais e na mediação de debates dentro destes espaços.

Estas organizações locais precisam ter, portanto, certa continuidade e densidade no nível local para poder atuar efetivamente e construir a confiança com os grupos de base. O fato de ter uma função de apoio ao desenvolvimento local (particularmente, ao desenvolvimento das atividades produtivas, agrícolas ou extrativistas) com um corpo técnico correspondente, isso ajuda bastante em sua permanência e enraizamento. É importante os poderes públicos facilitem este tipo de intervenção no campo do desenvolvimento (normalmente, gerenciado pelo MDA ou as SAGRIs Estaduais) para preparar o campo para o ordenamento territorial, a regularização fundiária e a regularização ambiental desejada na Amazônia. ●

## Bibliografia citada

- ADAFAX, 2012, *Adequação Ambiental e Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Alto Xingu*, Sablayrolles P. (org.), ADAFAX, São Félix do Xingu, 72 p.
- ARAGÃO PINTO J.-N., 2005, *A dinâmica dos atores sociais na fronteira amazônica, conflito e violência como corolários da indefinição da propriedade na Terra do Meio*, Tese de Mestrado em Sociologia, orientadora Orientadora Profa. Dra. Violeta Refkalefsky Loureiro, UFPA, Belém.
- BARRET P., 2012, *Guide pratique du dialogue territorial, concertation et médiation pour l'environnement et le développement local*, L'aube, Fondation de France, 229 p.
- BOURDIEU P., 1980, "Le capital Social", *Actes de la recherche en sciences sociales* Vol. 31 Janv. 1980, p. 2-3.
- CASTELLANET C., JORDAN C.F., 2002, *Participatory Action Research and Natural Resource Management. A critique of the method based on five years' experience in the Transamazônica region of Brazil* (231 p.), Taylor and Francis, New York.
- GEFFRAY C., 1995, *Chroniques de la servitude en Amazonie brésilienne*, Paris, Karthala, 195 p.
- HABERMAS J., 1984, *Theory of Communicative Action. Vol 1: Reason and the Rationalization of Society*, Beacon press Boston.
- IEB, 2008, *Projeto Fronteiras Florestais: Promovendo a inclusão socio-ambiental das populações em zonas de ocupação da Amazônia brasileira por meio da gestão territorial e adoção de práticas de manejo sustentável dos recursos florestais*, formulário de solicitação de subvenção à Comissão Européia, Rubrica Orçamentária: 21 04 01, Referência: EuropeAid/126201/C/ACT/Multi, 65 p.
- IPA, 2011, *Cenário do uso dos recursos naturais na comunidade Barreira do Tambaquí*, relatório de estudo IPA, Mattos L., Sablayrolles P., coord., maio de 2011, Projeto Fronteiras Florestais, Humaitá, 39 p.
- IPA, 2012, *Relatório do mapeamento de Planos de Uso, discussão da sua validação e da construção de regras de uso nas comunidades Traira, Maici Mirim (BR 230), Salomão, Barro Vermelho e Buiuçú (entorno e interior da Flona Humaitá)*, relatório de estudo IPA, Mattos L., coord., julho de 2012, Projeto Fronteiras Florestais, Humaitá, 56 p.
- LAET, 2003, *Desenvolvimento sustentável da agricultura familiar na Transamazônica*, ed. P. Sablayrolles e C.G.S. Rocha, Altamira: LAET, 299 p.
- LAVIGNE DELVILLE P., MATHIEU M., 2000, "Donner corps aux ambitions: le diagnostic participatif comme enjeu de pouvoir et comme processus social", p. 497-536, in LAVIGNE DELVILLE P., SELLMANA N., MATHIEU P., *Les enquêtes participatives en débat*, GRET-Karthala-ICRA Paris.
- RENN O., WEBLER T., WIEDEMANN P. (ed.), 1995, *Fairness and Competence in Citizen Participation*, Kluwer pub. Dordrecht, The Netherlands.
- SANOU S., HOCHET P., 2012, "Les chartes foncières locales au Burkina Faso: un outil pour la gestion négociée des terres et des ressources naturelles", *Les Notes de politique de Negos-GRN*, n° 15, Gret, Paris.
- SUSSKIND L., CRUIKSHANK J., 1987, *Breaking the impasse: Consensual approach to resolving public disputes*, Basic Books, Harper Collins Pub. New York.