

**Certificação do manejo florestal comunitário:
um novo desafio para a organização institucional
do desenvolvimento territorial na Amazônia**

Autores:

Isabel Garcia Drigo
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental

Marie-Grabrielle Piketty
CIRAD-FEA/PROCAM USP

Área Temática:

Recursos Naturais e Ambientais

Endereço para correspondência:

PROCAM/USP
Rua do Anfiteatro, 181, Colméias, Favo 14,
Cep:05508-900
Cidade Universitária - São Paulo

Endereço eletrônico:

isadrigo@terra.com.br

Apresentação em forma oral

XLII Congresso da Sociedade Brasileira de economia e sociologia rural, Cuiaba, 2004

Resumo

A atividade madeireira é um dos principais usos da terra na Amazônia, gerando uma renda anual bruta de US\$ 2,5 bilhões. A certificação do manejo florestal comunitário caracteriza-se por representar um instrumento para facilitar o acesso de pequenos produtores ao mercado de madeira e estancar o desmatamento nos assentamentos da Reforma Agrária. Este trabalho analisa, à luz das teorias da Nova Economia das Instituições, algumas das razões para a emergência deste sistema no contexto Amazônico e algumas das razões pelas quais os produtores aderem ou não a esta certificação. Algumas iluminações, provenientes de dados obtidos no caso da certificação da Associação Seringueira de Porto Dias, no estado do Acre, são apresentados e discutidos.

Palavras-chave: Manejo florestal comunitário; direitos de propriedade; certificação florestal

Introdução

A Amazônia Legal Brasileira é um território onde a imensidão não se limita apenas à sua extensão geográfica e quantidades de riquezas. Igualmente imensos são os problemas do desenvolvimento e os desafios a enfrentar. Com seus 5 milhões de quilômetros quadrados a região abrigava em 2000 uma população de 21 milhões de habitantes. Sua economia baseada na atividade florestal, agropecuária, mineração e no Parque Industrial da Zona Franca de Manaus gerou em 2001 um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 73 bilhões, o que corresponde a 6,5% do PIB nacional. A maioria das terras (47%) ainda é devoluta ou com titulação indefinida (Lentini et al, 2003).

A atividade madeireira é um dos principais usos da terra, gerando uma renda anual bruta de US\$ 2,5 bilhões. A indústria madeireira gera cerca de 350 mil empregos diretos e indiretos. Em 1991 as madeireiras produziram cerca de 10,8 milhões de metros cúbicos de madeira processada. A maior parte (86%) desta produção destina-se ao mercado nacional, enquanto 14% são exportados. A área das empresas fornece apenas 28% da madeira anualmente explorada, enquanto os demais 72% são oriundos de áreas de terceiros. O fim dos estoques de madeira no sul e leste da Amazônia tem provocado a migração das madeireiras para as terras centrais da região. Cerca de 41% da madeira comprada pelas indústrias é proveniente de pequenas propriedades (abaixo de 500 hectares) (Lentini e al. 2003).

Combinado à indefinição dos direitos de propriedade (legais e econômicos) sobre a terra e os recursos florestais, o assédio das madeireiras é um estímulo para que os pequenos agricultores desmatem, vendendo a madeira por valores irrisórios ou muitas vezes em troca da abertura de estradas e outros serviços não oferecidos pelo governo.

Neste complexo e conturbado contexto surge a partir de 1996 um movimento capitaneado pela organização não-governamental WWF (*World Wildlife Fund*) para introdução de normas para certificar o manejo florestal sustentável na Amazônia. Os alvos desta certificação são tanto as empresas quanto os pequenos agricultores assentados e os extrativistas. Este artigo explora as razões pelas quais a instituição da Certificação Florestal adentra neste universo e os motivos

pelos quais os principais alvos da certificação do manejo comunitário, agricultores e extrativistas, ainda aderem em pequeno número às novas regras.

Nas seções seguintes apresenta-se uma abordagem do estudo das certificações de qualidade, explora-se as especificidades da certificação do manejo florestal comunitário e seus principais desafios e destacam-se outros caminhos que se desenham, paralelos à certificação, para tentar promover uma exploração sustentável dos recursos florestais da Amazônia. Na penúltima seção o trabalho enfoca a experiência em curso da certificação florestal do manejo comunitário da Associação Seringueira Porto Dias e parte para as conclusões possíveis que podem ser extraídas, ainda que preliminarmente, à luz das teorias da Nova Economia das Instituições em função do quadro formado nas seções anteriores¹.

Certificação de qualidade em um mundo de custos de transação positivos

Transacionar custa. No mundo real, diferentemente do mundo da economia tradicional, os agentes econômicos envolvidos nas transações não possuem todas as informações de que necessitam, há assimetrias de informação; estão sujeitos a comportamento oportunista e precisam desenhar contratos entre si. Estes aspectos começam a ser levados em conta a partir dos trabalhos de Ronald Coase. Para Coase, a firma (ou organização) é, portanto um nexo de contratos (Coase, 1937).

À luz dos trabalhos de Coase surgem duas importantes vertentes: uma microeconômica cujo principal expoente é Williamson com seus estudos sobre as estruturas de governança dentro das firmas que, segundo o autor, garantem uma coordenação capaz de reduzir a incerteza, compensar a racionalidade limitada e o oportunismo, reduzindo assim o custo de transacionar (Williamson,1985). Williamson se aterá ainda ao desenho dos contratos. A outra vertente, a análise macroeconômica, nos é propiciada por Douglass North (North, 1990). North dedica-se ao entendimento da gênese e significado das instituições (regras formais e informais que limitam e estruturam as relações humanas). As instituições, na concepção de North, são as responsáveis pelo desempenho econômico e determinantes dos custos de transação.

Outra questão fundamental na economia dos custos de transação é a noção de direitos de propriedade. Tanto Williamsom, quanto North exploraram o tema, entretanto é nos trabalhos de Yoram Barzel e Elinor Ostrom que a questão ganha importância para explicar o engajamento dos agentes em transações e suas implicações para o surgimento de estruturas de incentivo favoráveis ao desenvolvimento (Barzel,2002b e Ostrom,2002).Em *Economic Analysis of Property Rights* Yoram Barzel define direitos de propriedade, lembrando no termo estão embutidos dois significados: o de direito legal sobre um ativo ou propriedade, garantido pelo estado, e o de direito econômico sobre o ativo, este segundo Barzel mais difícil de ser observado e definido. Para o autor, o direito econômico sobre a propriedade constitui-se na habilidade dos

¹ Este artigo é baseado na revisão bibliográfica e nos primeiros levantamentos do projeto de pesquisa " Certificação florestal do manejo comunitário na Amazônia: quem adere e por quê? - estudo de caso da Associação Seringueira Porto Dias, estado do Acre", trabalho em curso a ser apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM/USP), visando a obtenção por parte de um das autoras, do título de mestre em ciência ambiental.

indivíduos para consumir o bem ou os serviços, diretamente ou indiretamente, por intermédio da troca. (Barzel,1997). Segundo esta definição um indivíduo possui poucos direitos sobre uma mercadoria se ela está sujeita a fraude ou restrições para que a troca ocorra.

Para que a transação ocorra é necessário diminuir a incerteza dos agentes. Os atributos do produto devem ser conhecidos, estabelecidos entre as partes e monitorados para garantir que não haja perda de valor. Neste ponto entra em cena o problema do monitoramento. Para Barzel este é um elemento central para a realização de toda troca. O papel das certificações de qualidade é este: garantir os atributos por intermédio de monitoramento. A certificação fornece a garantia a quem compra de que o produto possui os atributos desejados e, portanto, o direito econômico do comprador sobre determinado produto está mais bem definido, a variabilidade é menor e evita-se a dissipação do ganho. Em outras palavras, a certificação propicia o monitoramento necessário para que o produtor não se aproprie de parte do valor do bem, entregando um produto aquém do esperado e necessitado pelo comprador. Ostrom define direitos de propriedade como aqueles que definem as ações que os indivíduos podem tomar em relação a outros indivíduos a respeito de algum bem. A autora identificou cinco direitos entre os mais relevantes para o uso de recursos comuns. São eles: a) direito ao acesso; b) direito à retirada de unidades ou produtos; c) direito à gestão para regular internamente os padrões de uso e transformação do recurso; d) direito de exclusão que diz respeito ao direito de determinar quem terá acesso e como este direito pode ser transferido e e) direito à alienação, ou seja, o direito de vender ou conceder a outro a gestão ou os direitos de exclusão.

O caso da certificação de produtos orgânicos no Brasil é um exemplo da importância da definição de atributos e de regras de certificação que possibilitam diferenciar alimentos convencionais (produzidos com uso de adubos químicos e agrotóxicos) de alimentos orgânicos, portanto isentos destes produtos. Os estudos de Farina sobre a certificação da cadeia de produtos orgânicos no Brasil mostraram que, devido que ao ambiente fracamente regulado pelo governo brasileiro e a conseqüente perda de reputação governamental para garantir a segurança de alimentos, produtores, industriais do setor de alimentos e distribuidores desenvolveram estruturas de governança para garantir a autenticidade e confiabilidade de seus produtos (Farina, 2001).

Devido à assimetria de informação sobre o que é e o que não é um produto orgânico, somado à um ambiente regulatório insuficiente, surge o risco de falhas de mercado, estimulando comportamento oportunista e a captura de valor. Neste ambiente, de acordo com os pressupostos da Economia dos Custos de Transação, as organizações que quisessem atuar no setor de alimentos orgânicos estariam propensas a optar pela coordenação vertical o que permite um controle maior sobre os estágios da produção até alcançar o consumidor final. Por outro lado, a oportunidade de lucro oferecida pelo pagamento de um prêmio pela qualidade orgânica (tomates orgânicos certificados são vendidos por até 300% a mais que tomates produzidos no modo convencional) , estimulou o surgimento de um sistema de garantia baseado na certificação por organismos de terceira parte que concedem seus selos de garantia (marcas de qualidade) que emprestam credibilidade ao produto.

O surgimento deste sistema permitiu que houvesse maior especialização das organizações uma vez que cada etapa da produção do alimento orgânico é monitorada por um organismo certificador. No Brasil, a maior parte dos agricultores orgânicos opera em pequena escala. Alguns destes agricultores comercializam sua produção através de associações ou cooperativas. Esta

forma de organização dos agricultores vêm crescendo, embora se observem importantes diferenças entre o número e o desempenho das associações no sul do país, sudeste, norte e nordeste². A coordenação horizontal dos agricultores envolve muitos custos de transação, uma vez que existem incentivos para a existência do problema do carona (*free-rider problem*). Um caso particular de um distribuidor na cidade de São Paulo demonstrou que a empresa só obteve crescimento em volume de vendas a partir do momento que o sistema de certificação entrou em cena e ela pôde passar a comprar os produtos dos agricultores individuais e das associações. Mesmo assim, a empresa mantém um quadro de consultores que acompanham os agricultores, porém o monitoramento da qualidade orgânica foi transferido ao organismo certificador. Embora ainda não haja contratos formais entre a agricultores e a empresa distribuidora, os agricultores encontram dois principais incentivos em aceitar o monitoramento: 1) constância nos pedidos e 2) pouca variabilidade nos preços pagos por produto ao longo do ano. Entretanto, as devoluções de produtos que não atendem aos padrões visuais (tamanho, cor, etc), independentemente do atendimento ao padrão orgânico, somadas às devoluções geradas porque o distribuidor realmente não conseguiu vender todo o volume encomendado, são pontos de conflito. Mas o fato concreto é que o surgimento de normas que estabelecem os atributos e permitem o surgimento de um sistema que possibilita o monitoramento, conforma já apontara Barzel em outros estudos, diminuiu a necessidade da verticalização e possibilitou a expansão do mercado de produtos orgânicos, notadamente em São Paulo.

A certificação do manejo florestal comunitário na Amazônia: um caso à parte

Em se tratando da certificação do manejo florestal no mundo e na Amazônia, as regras mais respeitadas são as do *Forest Stewardship Council (FSC)*, ou Conselho de Manejo Florestal. A organização surgiu em 1993 no México por iniciativa da Aliança dos Marceneiros para a proteção das Florestas Tropicais. Em 1996 o FSC chega ao Brasil pelas mãos do WWF (*World Wildlife Fund*) que vê na certificação uma estratégia para estancar o desmatamento das florestas tropicais, entre elas a Amazônia. Existem no mundo 55 milhões de florestas certificadas em 55 países. O Brasil possui mais de 1,3 milhão de hectares de florestas certificadas, das quais aproximadamente 406 mil hectares estão na Amazônia. Deste total, as áreas pertencentes às madeireiras privadas representam de longe a maioria, com mais de 300 mil hectares (Lentini et al, 2003). O fato é que, embora segundo alguns autores (Sobral et al, 2002) a demanda por madeira certificada tenha crescido, existe um risco de que essa demanda venha beneficiar somente as grandes empresas.

Na Amazônia há dezesseis experiências de manejo florestal comunitário em curso, porém até o momento apenas três iniciativas conquistaram a certificação enquanto uma quarta está na última fase de avaliações. A maior parte encontra-se no estado do Pará e Acre (tabela 1). Os sistemas de uso dos recursos na Amazônia são permeados por uma extensa teia de relações de parentesco, compadrio e de ajuda mútua, bem como pelo compartilhamento de normas e valores. Segundo Amaral e Neto (2000) os projetos de manejo florestal comunitário na Amazônia seguem esta mesma lógica. Verifica-se ainda em alguns projetos uma forte dependência dos recursos naturais. Essas relações são, normalmente, favoráveis para implantação dos projetos, entretanto podem

² A certificação da produção orgânica alastrou-se, principalmente, nos estados do sul e sudeste e em menor escala nos estados do norte e nordeste, devido em parte à maior organização dos produtores do sul e sudeste em torno de associações de produtores e cooperativas.

resultar em conflitos quando as normas da comunidade divergem das normas de certificação como, por exemplo: restrição às práticas de uso do solo (queimadas); caça, pesca, entre outras. Uma evidência desta situação de desacordo tem sido a participação de apenas uma parte da comunidade nos projetos o que pode inviabilizar o manejo sustentável e a certificação.

O potencial da certificação em promover o manejo florestal comunitário compreende o balanço entre as oportunidades e as limitações da sua certificação. Os principais problemas enfrentados pelos comunitários para acessar a certificação são: a) custo: as avaliações requeridas são executadas por organismos externos cujos escritórios estão localizados na região sudeste. Modelos simplificados que teriam um custo menor estão ainda sob avaliação e um projeto comunitário recebe uma avaliação tão longa e detalhada quanto uma empresa. Embora as comunidades até agora certificadas tenham conseguido ajuda externa, a fundo perdido para pagar as auditorias, se este problema persistir não poderão manter as certificações tão logo cesse a ajuda financeira; b) tempo e recursos para cumprir as condições: via de regra a certificação é concedida com algumas condições a serem cumpridas. A maior parte delas requer que os comunitários assumam outras tarefas, além daquelas específicas do manejo e beneficiamento da madeira. Eles precisam dispensar tempo e recursos para se deslocar e negociar regras com autoridades governamentais e vizinhos. Além disso, necessitam adquirir novos conhecimentos de gestão e controles internos formais; c) acesso à informação: Os comunitários que aceitam a certificação não têm plena consciência das implicações do contrato que se estabelece. As organizações financiadoras e de assistência técnica proporcionam pouco momentos de discussão prévia das normas de certificação e o conhecimento dá-se durante o processo de certificação quando surgem os questionamentos da comunidade quanto à pertinência de certas exigências ou restrições.

Tabela 1 - Projetos de manejo florestal comunitário em curso na Amazônia e suas respectivas fontes de financiamento

PROJETO/ESTADO	ANO DE INICIO	AREA EM HA	SITUAÇÃO ATUAL
Mamirauá/AM	1996	260.000	em curso
Rio Cautário/RO	1995	964	em curso
Porto de Moz/PA	1995	13.700	em curso
Kayapós/PA	1997	250.000	em curso
Flona Tapajós/PA	1996	76.000	em curso
LASAT/PA	1993	340	em curso
Pedro Peixoto/AC	1995	440	certificado
Porto Dias/AC	1996	3.000	certificado
Arapuins/PA	1996	INDEFINIDA	em curso
Xikrins/PA	1995	40.000	em curso
Boa Vista do Ramos/PA	1998	5.000	em curso
Gurupá/PA	1994	860.000	paralisado
Uruará/PA	1999	12.000	aguardando financiamento
Funtac/AC	1989	1.070	em curso
Seringal Cahoeira/AC	1995	900 ha	certificado
São Luiz do Remanso/AC	1993	4.941	receberá avaliação para certificação em 2004

Fonte: Relatório das Oficinas sobre o Manejo Florestal Sustentável. Imazon

Somente em 2003, depois de várias discussões com organizações certificadoras no Brasil e Bolívia, principalmente, o FSC colocou em prática um modelo de avaliação próprio para os projetos comunitários de manejo florestal. Trata-se do SLIMF (*Small and Low Intensity Forest Management*). Segundo a organização o desenvolvimento deste sistema de avaliação é uma resposta às realidades e necessidades do manejo de pequena escala e baixa intensidade. O sistema é aplicável às operações comunitárias cuja totalidade das áreas não ultrapasse mil hectares. O SLIMF encurta as avaliações ao possibilitar que as colocações sejam avaliadas por amostragem. Há uma significativa redução do processo de avaliar pois existe a possibilidade da avaliação ser conduzida por um único avaliador. Há um maior compromisso dos comunitários com o monitoramento do manejo. Entretanto tal modelo se encontra ainda em fase de testes.

Outros caminhos: a experiência das Florestas Familiares

Segundo estudos e conclusões do IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, há oportunidades de sinergismos entre certificação florestal e “Florestas Familiares”. As Florestas Familiares compõem um modelo de produção madeireira em propriedades de pequenos produtores no qual a empresa madeireira investe na regularização fundiária, infra-estrutura e no planejamento do manejo florestal na propriedade do agricultor e na comunidade agrícola (Lima et al. 2004).

A certificação florestal, além de assegurar mercados alternativos para produção familiar, também pode atuar como um incentivo para conservação das florestas por parte das populações rurais carentes, na concepção do IPAM. Mais adiante se vê que a percepção da “garantia” do mercado não é tão calmamente partilhada pelos comunitários. Entretanto, ainda na concepção do IPAM, a adoção da certificação florestal pelas populações rurais carentes poderia aumentar a eficácia da certificação florestal na Amazônia, aumentando seu potencial de abrangência na região. Relevante é, no entanto, que os pesquisadores do IPAM ressaltam que estas iniciativas não anulam o papel do Estado. As intervenções do governo podem aumentar a eficácia da “fiscalização privada”. Primeiro, as populações rurais carentes precisam obter benefícios maiores da indústria madeireira. Em outras palavras, à medida que estas populações economicamente marginalizadas, que ocupam pelo menos 30% da Amazônia rural, comecem a ver suas florestas como fonte permanente de benefícios, as atividades ilegais que ameaçam estes benefícios, tanto em suas terras quanto em outras áreas florestais, passarão a ser menos aceitas. Maiores benefícios fluirão da indústria madeireira para estas populações rurais carentes somente quando as denúncias populares, e a averiguação dessas denúncias, através da fiscalização aumentarem conjuntamente.

Em termos práticos, os planos de manejo florestal, elaborados para as “Florestas Familiares” podem ser uma fonte de financiamento adicional no desenvolvimento dos Planos de Uso das Propriedades das famílias participantes do Proambiente. Além disso, os benefícios relacionados à regularização fundiária, investimentos em infra-estrutura (estradas e construções de habitações) gerados nos contratos de comercialização da madeira das “Florestas Familiares” podem contribuir na consolidação das ações previstas nos Planos de Desenvolvimento dos Pólos do Proambiente³.

³ O Proambiente - Programa de Desenvolvimento Socioambiental da produção Familiar Rural na Amazônia surgiu do movimento Grito da Amazônia 2000. O Proambiente trabalha não só com o conceito de planejamento integrado

O exemplo de um pequeno empresário do setor florestal que opera próximo à cidade de Santarém ilustra a aplicação deste modelo. Este empresário é dono da empresa Manejo Florestal e Prestação de Serviço - MAFLOPS. O modelo desenvolvido pela MAFLOPS proporciona às famílias assentadas a obtenção do título da terra, uma rede de estradas, planos de manejo florestal para cada propriedade e uma média de US\$1.500 pela venda de parte de sua madeira à empresa. Até agora, seis comunidades, envolvendo 360 famílias e com uma área total de floresta de 32.000 hectares, entraram em acordo com a MAFLOPS. Durante o primeiro dos quatro anos do contrato, a MAFLOPS determina os limites legais de cada propriedade e prepara o Memorial Descritivo. Trata-se de um documento que descreve o perímetro da propriedade, as áreas de preservação permanente (incluindo as margens dos igarapés e as áreas com declividade, como estipulado pelo Código Florestal) e as áreas destinadas ao desmatamento. Este documento é registrado no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e dentro de 30 dias o assentado recebe um certificado de posse legal de sua terra. O INCRA acelera a emissão de títulos para agricultores que estejam trabalhando com a MAFLOPS em virtude de um acordo maior. A legalização da propriedade é chave para que a atividade madeireira financie o desenvolvimento da rede de estradas dos assentamentos. Uma vez que os assentados obtêm o certificado de posse da terra, eles podem requerer permissão para cortar a madeira da área que irão desmatar para plantar no ano seguinte.

A MAFLOPS faz os pedidos em nome dos assentados, compra, extrai e vende a madeira, e usa os recursos levantados para cobrir os custos de construção das estradas. A empresa paga ainda aos assentados pela madeira que está localizada à frente de seus lotes, no local por onde as estradas irão passar, muito embora esta madeira não pertença àquele lote. Apesar das aparentes vantagens alguns desafios ainda precisam ser enfrentados no âmbito dos acordos da MAFLOPS. Por exemplo, o risco de que famílias de agricultores transformem suas florestas em pastagens continua sendo alto nas comunidades parceiras da MAFLOPS, apesar da grande conscientização que estas famílias têm sobre o valor comercial de suas florestas. Após o primeiro corte de madeira, o fluxo de renda fornecido pela floresta às famílias de agricultores diminui com o decréscimo da oferta de árvores de valor comercial, extraídas em cortes.

No entanto, aponta o IPAM, é mais provável que os produtores rurais se mostrem mais dispostos a conservar suas florestas após esta experiência, respeitando a exigência do Código Florestal de que 80% de cada propriedade sejam mantidos como floresta. As famílias também ganham experiência na comercialização de sua madeira, o que as ajuda em sua defesa contra a exploração por empresas madeireiras no futuro. A MAFLOPS emprega membros de cada comunidade para trabalhar no inventário florestal e na extração da madeira, e esta especialização regional pode aumentar as chances de que a comunidade conserve e maneje seus recursos florestais. Existe ainda a alternativa de introdução de sistemas de manejo e extração de produtos não-madeireiros após o primeiro ciclo de corte.

de uso e conservação dos recursos naturais em uma unidade de produção, através da exigência do Plano de Utilização da Unidade de Produção (PU), mas também dentro do conceito de territorialidade, a partir do momento que exige estimular pólos de desenvolvimento e a construção de um Plano de Desenvolvimento Sustentável do Pólo (PD), buscando ferramentas e ações para a promoção do desenvolvimento local participativo. Um Pólo do Proambiente pode abranger de 250 à 500 famílias, sendo que seu espaço territorial deve ser definido e justificado considerando aspectos técnicos, naturais, sociais e culturais.

O caso da certificação dos comunitários do Assentamento Extrativista Porto Dias no Acre

O projeto de Assentamento Extrativista Porto Dias (PAE Porto Dias) foi criado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA por intermédio da Resolução nº 40 de 20 de outubro de 1989. O assentamento possui uma área de 22.145,000 hectares, pertencentes ao município de Acrelândia, a 70 Km de Rio Branco, capital do estado do Acre. As florestas que hoje compõem o PAE Porto Dias, antes da desapropriação, eram pertencentes ao imóvel rural denominado Gleba Extrema, composto pelos seringais Perpétuo Socorro e Boa Esperança. O PAE Porto Dias é um dos oito PAEs existentes no Estado do Acre. O surgimento dos PAEs é considerado pelos extrativistas como um resultado de sua luta e da luta de Chico Mendes em torno dos direitos destes atores e de seu papel no desenvolvimento da Amazônia. A comunidade dos assentados é quem solicita tornar-se um PAE, por intermédio de abaixo-assinado, e deve elaborar e fazer aprovar junto ao INCRA um Plano de Utilização. Aprovado o Plano pelo órgão estatal, a regularização fundiária dá-se de forma coletiva, através de um Contrato de Concessão de Direito Real de Uso. Não concessão de títulos definitivos. A área do PAE Porto Dias abriga cerca de 100 famílias, no entanto esse número costuma variar muito em virtude das constantes migrações dos assentados. Cada colocação possui em média, 350 hectares. A principal atividade é o extrativismo da castanha e borracha. A pecuária e agricultura de subsistência ainda não representam uma ameaça, no caso de Porto Dias, a área florestal dos lotes.

Apesar dos anos de atuação e dos esforços do CTA - Centro de Trabalhadores da Amazônia, organização não-governamental local, as condições de vida no PAE Porto Dias ainda são precárias. A organização construiu dois postos de saúde que, no entanto, não funcionam devido a capacidade do governo do estado em equipar os postos e fornecer agentes de saúde para atender aos moradores. Um barco da Fundação Nacional de Saúde realiza atendimento semanal aos moradores residentes próximos às margens do Rio Abunã - faz a divisa do assentamento com a Bolívia. As famílias mais próximas da BR 364 também têm mais facilidade de acesso aos postos de saúde estadual. As demais famílias, que ocupam as colocações mais distantes, resta caminhar para conseguir algum atendimento. Ainda segundo o CTA, a renda média das famílias é de R\$ 85,00, sendo que 50% desta renda provém da atividade extrativista que é 100% comercializada. O restante da renda é de autoconsumo e comercialização do excedente da produção agrícola.

A organização comunitária desenvolveu-se nas áreas mais próximas ao Rio Abunã e à BR 364. São duas as organizações de moradores existentes: a Associação Seringueira Porto Dias e a Associação dos Produtores Agroextrativistas São José. A primeira engloba os assentados mais próximos à beira do Rio Abunã cuja característica cultural e econômica principal é o extrativismo e a forte dependência da floresta. A Associação São José agrega os assentados localizados mais próximos à BR 364 que mantém maior afinidade com as atividades agrícolas e com a pecuária.

O projeto de manejo florestal com fins de obter a certificação da madeira em Porto Dias iniciou-se em 1996 com apoio da organização local CTA, Centro de Trabalhadores da Amazônia. O Projeto obteve mais tarde um aporte do Promanejo/Ibama no total de US\$ 141.948,00. Foram treze, inicialmente, as colocações escolhidas para iniciar o manejo e que foram incluídas no processo de certificação. Como estipulado no Plano de Manejo, cada colocação tem o direito de explorar 100 hectares. Cada colocação explora 10 hectares de floresta por ano. O volume máximo de exploração por hectare deve ser de 10 m³ por hectare em cada colocação. Antes da exploração os comunitários realizam o inventário em 100% das áreas que serão exploradas no ano seguinte. São marcadas todas as árvores com diâmetro superior a 40 cm.

Entretanto ao longo destes seis anos de projeto, os comunitários aprenderam algumas lições. Segundo os relatos apresentados durante o I Seminário de Avaliação dos Resultados Parciais do Manejo Florestal no Assentamento Extrativista Porto dias, realizado de 15 a 17 de março de 2004 em Rio Branco, a meta inicial de extração de 1000 m³ de madeira serrada nunca se realizou. Entre os anos de 1997 e 1999 os comunitários, agora chamados manejadores, tiveram de lidar com as dificuldades do manejo e da administração da venda. A venda dos primeiros metros cúbicos extraídos em 97 foi comercializada no mercado local, mas não havia ainda a certificação e a renda ficou muito aquém do esperado. Neste momento, os comunitários de cujas áreas foram extraídas as madeiras menos valiosas, decidiram abandonar o projeto e as áreas reduziram-se a 10 colocações, número que se mantém ainda hoje. Neste mesmo ano o Plano de Manejo exigido pelo IBAMA é protocolado, mas só será aprovado em 1999, dois anos depois. Assim a safra de 98/99 não é sequer extraída, mesmo porque, segundo os relatos a condição das vias de acesso ao assentamento piorou naquele ano.

Os comunitários iniciaram o ano de 2000 com uma nova meta de extração, bem mais realista: 230 m³ de madeira em tora. Decidiram vender o resultado a uma madeireira de Rio Branco que se encarregou de retirar as toras de dentro da floresta e beneficiar a madeira. Ainda em 2000 receberam uma primeira avaliação para fins de certificação, mas não se sentiam ainda preparados. Em seus depoimentos destacaram a falta de informação sobre o mercado da madeira e da madeira certificada, em especial. Não sabiam, por exemplo, como medir a cubagem das árvores para não serem enganados na hora da venda pelo comprador. Declararam ainda que, por não dominar o planejamento tiveram dificuldades em dividir os trabalhos entre os comunitários a fim de não sobrecarregar alguns. Em 2001, sempre com o auxílio do CTA, decidiram mudar um pouco a estratégia. Estabeleceram uma meta de 620 m³ e decidiram aventura-se no mercado do Sudeste. Terceirizaram o arraste, o transporte e a serragem. Para monitorar o processo criaram um sistema de controle de cada operação. Entretanto experimentaram a elevação dos custos. A fim de monitorar o processo em todas suas etapas, cumprindo o que pede a norma de certificação, foram obrigados a deixar as atividades no assentamento e acompanhar a serragem que foi contratada. Descobriram que a falta de critérios da serraria e de um acordo estabelecido *ex-ante* que especificasse a qualidade esperada a serraria resultou em muito desperdício e na conseqüente dissipação do valor da madeira. Ao embarcar a madeira para o comprador do Sudeste foram questionados quanto à baixa qualidade da madeira serrada. Considerando que não lhe foi vendido o que ele, comprador, necessitava, independente da certificação, este não pagou a carga e configurou-se o calote.

Como se mostrou custoso monitorar os terceiros, os comunitários mudaram novamente a estratégia e decidiram internalizar ao máximo todas as etapas. Investiram no beneficiamento local adquirindo com dinheiro do Promanejo/Ibama uma serraria tipo "pica-pau", considerada a avó das serrarias, portanto obsoleta. Porém, esta era a tecnologia possível de ser adquirida naquele momento. Começaram a enfrentar um novo desafio: formar os "funcionários da serraria". Investiram em treinamento, contrataram técnicos do sul para capacitar os comunitários destacados para a serraria. Aprenderam novas habilidades como criar um sistema de classificação das madeiras e cortar as madeiras nos tamanhos de acordo com a necessidade dos compradores. Entretanto, ainda não conseguiram deixar de contratar de terceiros para o arraste e o transporte até a serraria.

Adentraram em 2002 encarando estas dificuldades e outras, uma delas a morosidade do Ibama para aprovar o Plano Operativo. Extraíram neste ano 730 m³ de madeira, mas levaram oito meses para conseguir pagar os custos da safra. Desta dificuldade aprenderam duas lições: 1) era preciso ter claro os custos de produção e 2) possibilitar a formação de um capital de giro para a Associação e não, simplesmente, dividir o resultado da venda entre os comunitários. Apesar de todas as dificuldades conseguiram conquistar nesse ano a certificação e com ela o direito de uso do selo do FSC. A certificação abrange o potencial total de exploração de cada colocação, ou seja, 1000 m³/ano. Mas as lições apreendidas nos anos anteriores fizeram com que a opção fosse derrubar ainda mais a meta de extração. Assim os comunitários de Porto Dias iniciaram 2003 pretendendo extrair 320 m³, diversificar a produção certificada, incluindo também a extração de óleo de copaíba, e agregar valor à madeira, iniciando o projeto de uma marcenaria. Desistiram nesse ano de operar com terceiros para o arraste e transporte e conseguiram adaptar um trator agrícola para fazer o serviço. Outra importante decisão tomada foi tentar gerar empregos no assentamento com a certificação. Treinaram e contrataram os chamados agentes florestais. Estes agentes são outros assentados, não participantes do projeto de manejo e certificação, que, no entanto, executam a função de monitores internos. Os comunitários beneficiaram-se, pois não se sobrecarregam também com estas funções que são extras às atividades de inventariar, derrubar, arrastar, transportar e serrar. Entretanto tiveram de lidar com a insatisfação de alguns agentes que se sentem mal remunerados.

Entre as lições aprendidas deste ano, os comunitários apontaram a importância e a validade de terem conquistado a certificação, pois ela confere "mais credibilidade". Porém não acreditam que o selo garante o mercado, pois aprenderam que "tem coisas que vem antes". Certificada ou não, a madeira para ser vendida precisa atender aos padrões que lhe são intrínsecos e há ainda o problema da escala. Não adianta fornecer as quantidades que o comprador demanda sem a qualidade exigida, bem como não adianta cortar as quantidades das espécies não desejadas ou não conhecidas pelo comprador. A iniciativa mais importante para enfrentar esse desafio foi a criação de um Grupo de Produtores e Produtoras Florestais Comunitários, o GPFC. Fazem parte do grupo os cinco projetos de manejo florestal comunitário do Acre. A principal linha de ação é promover o intercâmbio de informações entre os manejadores e os compradores. A articulação conseguiu envolver a Universidade Federal do Acre no estudo os custos de produção e negociar a venda coletiva da safra de madeira de 2003 dos projetos já certificados (Porto Dias, Cachoeira e Pedro Peixoto). O grupo conseguiu organizar visitas de um grupo de compradores de São Paulo aos três projetos. Estes puderam ver a madeira encomendada e já serrada e discutir as necessidades de qualidade. Problemas de ambas as partes envolvidas na transação foram discutidos nas três reuniões. Um dos problemas que mais revelam o desafio da viabilidade econômica desta iniciativa foi a descoberta, por parte dos compradores, que eles desconhecem a maior parte das espécies de árvores que os comunitários têm a oferecer.

Embora os compradores expressem muita vontade de trabalhar apenas com a madeira de origem certificada e manejada pelos comunitários, declaram que seus clientes finais em São Paulo demandam objetos confeccionados em madeiras nobres sobre as quais eles já desenvolveram técnicas de trabalho e conhecem as respostas aos tratamentos (secagem, pintura, etc). Os compradores demandaram dos produtores maior previsão do que estará disponível para futura comercialização, antes de fecharem um novo pedido. Outra barreira é a questão da quantidade

disponível para venda. Algumas espécies que realmente interessam aos compradores estão disponíveis em quantidades muito aquém de seu consumo e embora queiram privilegiar a madeira destes projetos, não compensa pagar o custo alto do frete por uma quantidade pequena de madeira e ainda ter de completar o restante buscando a madeira em outras fontes, certificadas ou não. Neste momento da reunião observou-se que alguns comunitários passam a questionar por que tem de limitar-se a extrair somente o que foi decidido coletivamente quando sabem que possuem estoques maiores de determinada espécie e até podem oferecê-la diretamente ao comprador quebrando o esquema do coletivo. Verifica-se ainda que nestes momentos a intervenção imediata para que o assunto seja resolvido na comunidade, e não através de negociações paralelas, parte do técnico da organização de assistência (ONG local) e não diretamente dos dirigentes do grupo presentes à reunião.

Conclusões

O papel da certificação como elucidado por Barzel e Farina em seus estudos é estratégico para facilitar a coordenação dos agentes uma vez que uma terceira parte executa o monitoramento dos atributos do produto, diminuindo a possibilidade de fraude e captura de valor por parte do produtor. Este instrumento tem especial valia nos ambientes em que as instituições governamentais são fracas e o Estado não garante o monitoramento. Entretanto no caso da certificação do manejo florestal comunitário os dados, obtidos por intermédios dos depoimentos apontam que a certificação atende apenas em parte às necessidades dos compradores e por outro lado, não está adaptada à capacidade de entendimento das comunidades-alvo. Como foi visto, o processo de certificação comunitário de Porto Dias finalmente não preencheu até hoje o seu papel de “reductor de risco” ou de “facilitador das trocas” entre os compradores e os fornecedores. A demanda específica dos compradores não foi atendida, mesmo após o início do processo de certificação do manejo comunitário. Nesse sentido, a história do projeto de Porto Dias mostra as incompatibilidades importantes entre a demanda e a oferta. O caminho defendido pelo IPAM, ou seja, o processo de contratação prévio entre os assentados e as empresas privadas seria o mais correto.

Embora não haja ainda uma resposta para essa questão, ela ressalta a importância da demanda como motor de qualquer processo de certificação de qualidade de um produto. Além disso, a madeira oriunda da certificação do manejo florestal comunitário ainda tem de competir com a madeira não certificada, a madeira de origem ilegal e cada vez mais, também com a madeira certificada de origem comunitária.

A certificação do manejo florestal comunitário coloca um novo desafio extremamente importante para a organização institucional do desenvolvimento territorial na Amazônia, devido a grande distância existente entre os fornecedores e os compradores. De fato, no caso da agricultura orgânica, a proximidade entre os agentes em alguns casos facilita os processos de monitoramento. Entretanto, como se observa em Farina e Barzel, à medida que o mercado para o produto orgânico cresceu e distanciaram-se mais produtor e comprador, a figura do intermediário (distribuidor) e o papel da certificação tornaram-se mais importantes. No caso da madeira, a grande distância é um fator sempre presente e, portanto, a incerteza e dificuldade de monitoramento também.

A certificação concedida às empresas, cuja capacidade de negociação de regras e incentivos com os governos e outros agentes é muito mais ampla, pode representar de fato um retorno a médio e

longo prazo muito mais interessante. Os compradores da madeira destas empresas também se beneficiam reduzindo suas incertezas no que diz respeito aos atributos da qualidade ambiental e social do produto. Porém, quando se trata do manejo comunitário e da transformação de extrativistas em empresários da madeira as previsões da teoria não se ajustam muito bem. Observa-se que a Associação Seringueira Porto Dias não pôde manter a terceirização dos serviços de arraste, transporte e serragem e não o fez a um alto custo. Embora sobre ela recaia uma série de normas que impõem que ela desenvolva uma série de controles sobre todas as fases da operação, porque compartilha responsabilidades pela qualidade dos serviços prestados pelos terceiros, não existe uma certificação dos fornecedores destes serviços da qual a Associação possa valer-se. Ocorre que, mesmo tentando monitorar o serviço dos terceiros, por não possuir as informações completas e a *expertise* sobre o que exigir, a Associação perdeu dinheiro e teve de arcar junto aos compradores com o ônus da má qualidade do produto final. Isso aponta uma outra especificação da certificação FSC que é a necessidade de certificar a cadeia inteira para garantir o monitoramento mais adequado. Na falta de prestadores de serviços mais qualificados no que diz respeito à madeira certificada tanto produtores quanto às pequenas indústrias tem de absorver grande parte das atividades em vez de especializar-se (*do by yourself*).

Por outro lado, o peso da indefinição dos direitos de propriedade na adesão dos comunitários parece contribuir para explicar por que ainda tão poucos aderem ao processo de certificação. Como também aponta o IPAM, a certificação sozinha não resolve o problema da ocupação e do uso predatório. Embora o modelo de assentamento extrativista seja uma evolução em relação aos assentamentos agrícolas, a ineficiência do Estado em alocar os direitos de propriedade (legais e econômicos) sobre a terra e os recursos compromete a possibilidade da existência de incentivos suficientes para a adesão de mais comunitários. Se formos analisar mais a fundo a questão, a certificação impõe ainda mais restrições, pois ajuda a regular o que pode ser extraído e como deve ser extraído. Uma das condições para manutenção da certificação dos projetos comunitários é que eles determinem regras internas para inibir ou restringir a caça, a pesca e a ampliação das áreas de pastagem. Entretanto, não há ainda uma contrapartida do estado que beneficie com redução de carga tributária ou tratamento diferenciado no que diz respeito às garantias na hora de pleitear um crédito para a atividade de manejo.

Verifica-se que em relação aos atributos do recurso e dos usuários mencionados por Ostrom no artigo "*Self Governance and Forests Resources*", os comunitários de Porto Dias respondem melhor a alguns e não a outros. Por exemplo, com relação a compartilhar uma imagem da floresta e saber como suas ações afetam o recurso observa-se que o grupo ligado à Associação Porto Dias tem uma estreita ligação com o histórico de lutas do movimento dos seringueiros. Reconhecem-se como extrativistas e vêem na imagem de Chico Mendes ainda um líder e um exemplo. Porém, há no assentamento outros grupos e a migração ainda é uma constante, ou seja, este atributo pode estar restrito ao grupo da associação. O mesmo pode-se dizer em relação ao atributo confiança. Entre o grupo de manejadores já certificados percebe-se fortes laços de amizade e confiança, entretanto a experiência de contratação dos agentes florestais que não participantes do grupo, revelou que fora do grupo os interesses para participar são outros e não necessariamente baseados em ideologia.

O atributo da autonomia que, segundo Ostrom é a capacidade de determinar regras de acesso e extração sem o constrangimento das autoridades locais, existe apenas em parte. Há regras pré-estabelecidas que nem sempre são seguidas, mas estão pré-determinadas. Nos depoimentos

colhidos os comunitários recorreram à seguinte frase: "*O Ibama fica no nosso pé, o IMAC (Instituto para o Manejo Florestal do Acre) fica no nosso pé*". Em uma oficina que tentava buscar soluções para elevar a auto-gestão um dos comunitários declarou: "*A comunidade tem condições de ser auto-suficiente, se tiver liberdade de produzir*".

Quanto à experiência organizacional anterior, novamente há que se lembrar que o pequeno grupo de manejadores participantes do manejo já certificados são fortemente ligados ao movimento dos seringueiros e tem oportunidades de intercâmbio com outras comunidades para o compartilhamento de suas experiências. Porém, novamente, há que considerar que este pode não ser um atributo extensível aos demais manejadores ou assentados.

Quanto aos atributos específicos do recurso listados por Ostrom, principalmente aqueles que se referem se há indicadores confiáveis e válidos sobre a condição geral da floresta, são de difícil mensuração e há muita controvérsia quanto a real "sustentabilidade" no tempo deste manejo. Porém há um esforço de pesquisa em curso que acompanha essas experiências a fim, justamente, de gerar esses indicadores. O mesmo se aplica a previsibilidade da existência do recurso, conhecimento este que, em relação à madeira, ainda está sendo construído.

De tudo o que a teoria procura desvendar, dos relatos de outras experiências em curso e do que se pode extrair da realidade de Porto Dias até o momento, pode-se concluir, ainda que preliminarmente, que o estudo das instituições que governam o uso dos recursos florestais na Amazônia aponta para a importância que as instituições jogam no desenvolvimento territorial. A certificação florestal como um conjunto de regras privadas tem um efeito sobre o manejo florestal comunitário diferente daquele que exerce sobre as empresas, mas no seu processo de adoção ou não pelas comunidades acaba por revelar outros problemas ocasionados pela falha de instituições anteriores às da certificação e que, no entanto, fazem a diferença. Revela-se o papel que os governos, sejam nacionais, regionais ou locais, têm a desempenhar na definição dos direitos de propriedade sobre os recursos naturais. As políticas nacionais, tais como as iniciativas recentes do Programa Nacional de Florestas e do Proambiente, podem contribuir para elevar as capacidades dos usuários locais menos favorecidos, criando e adaptando instituições, fornecendo informações confiáveis sobre o efeito das diversas estratégias de gerenciamento e reconhecendo que os mecanismos de resolução de conflitos, sanções e monitoramento locais são importantes veículos para melhorar as condições das florestas (Ostrom,2002).

Bibliografia

AMARAL, Paulo; Neto, M.. Manejo Florestal Comunitário na Amazônia Brasileira: Situação Atual, Desafios e Perspectivas. Brasília.IIEB,2000.

AMARAL, Paulo. Relatório da Primeira Oficina sobre Manejo Florestal Comunitário em Porto Dias, Acre. WWF,1998.

ANDERSON, Joe. *Four Considerations for decentralized forest management: subsidiarity, empowerment, pluralism and social capital*. In: Enter, T. et al., eds. Decentralization and devolution of forest management in Asia and Pacific. Bankogc.RECOFTC. report no.18;RAP Publication 2000/1.p.11-22.

ARMELIN, Mauro J. Capóssoli. Relatório da Segunda Oficina sobre Manejo Florestal Comunitário em Marabá, PA.Amigos da Terra,1999

CONSELHO DE MANEJO FLORESTAL. Relatório do Seminário com as lideranças dos projetos de manejo florestal comunitários em Rio Branco, Acre. Brasília,FSC, 1999

CONCEIÇÃO, Octávio A.C. Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista.Porto Alegre., Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2001. – (Teses FEE ; n. 1).

COASE, Ronald. *The Nature of the Firm*. *Economica* 4, November, 386-405, 1937.

BARZEL, Yoram, *Economic Analysis of Property Rights* (2nd edition), Cambridge Univ. Press, 1997.

BARZEL, Yoram. *A measurement cost based theory of the firm*. 6th annual ISNIE Conference, September, 27-29, MIT, Cambridge, MA USA,2002b

BARZEL,Yoram. *Quality Standards and form of agreement"* forthcoming in Economic Inquiry, 2004

FARINA, E.M.M.Q. & Rezende, C.L. *Organic Products in Brazil: Institutional Environment and Competition Patterns*. Publicado nos anais do encontro de 2001 da International Society for New Institutional Economics (ISNIE) em Berkeley, California, USA.

GRUPO DE TRABALHO FSC/BRASIL. Padrões de certificação do FSC - *Forest Stewardship Council* - para manejo florestal de terra firme na Amazônia Brasileira.Brasília:2000

IRVINE, Dominique. *Certification and community forestry:current trends, challenges and potencial*. Forest,Tree and People Newsletter 43:4-11,2000.

LENTINI M.; Verissimo, A; Sobral, L. 2003. Fatos Florestais Da Amazônia 2003. Belém, Imazon,114p.

LEROY, Jean Pierre; Fauthener, T.; Faillace, S. Certificação Florestal. Rio de Janeiro: Cadernos Proposta. FASE,1996.

LIMA, Eirivelthon ; Leite, A;Nepstad, D; Kalif,K; Ramos, C; Pereira,C. Alencar,A; Silva,U; Merry, F . Florestas Familiares:Um pacto sócio-ambiental entre a indústria madeireira e a agricultura familiar na Amazônia. IPAM.2004

MACEDO, Domingos S. Relatório da III oficina sobre Manejo Florestal Comunitário em Rio Branco, Acre.EMBRAPA,2000.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*.Cambridge.Cambridge University Press,1990.

OSTROM, Elinor. *Self-Governance and Forest Resources*.Jakarta. CENTER FOR INTERNATIONAL FORESTRY RESEARCH,1999.

OSTROM, Elinor ; Poteete, A. *An institutional approach to the study of forest resources*. CENTER FOR INTERNATIONAL FORESTRY RESEARCH,2002.

QUEDA, Oriowaldo, Azevedo, T. ; Viana, V. Certificação Florestal. In: Preços Agrícolas. Piracicaba:ESALQ/USP,1996.pp.13-17.

SOBRAL,L; Veríssimo, A; Lima, E; Azevedo,T & Smeraldi,R. Acertando o Alvo 2: Consumo de Madeira Amazônica e Certificação Florestal no Estado de São Paulo. Belém,. Imazon, Imaflora e Amigos da Terra.,2002.

WILLIAMSON, Oliver E. , Winter,S eds. The nature of the firm:origins,evoluion, and development.New York;Osford: Oxford University,1993.apud CONCEIÇÃO, Octávio A.C. *Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista*.Porto Alegre. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2001. – (Teses FEE ; n. 1).

WILLIAMSON, Oliver E. 1983. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. The Free Press, New York.

WILLIANSOM, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism:Firms, Markets,Relational Contracts*.The Free Press, New York.