



## FLORESTAS NACIONAIS

### UMA POLÍTICA PARA CONSERVAÇÃO E MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL NA AMAZÔNIA

---

*Adalberto Veríssimo*

O governo brasileiro estabeleceu como meta instituir até 2010 cerca de 500 mil km<sup>2</sup> de Florestas Nacionais na Amazônia Legal (10% do território). Até 2004 haviam sido criados 125 mil km<sup>2</sup>, ou 2,5% dessa categoria de Unidade de Conservação. Uma política florestal com base em um sistema de Flonas pode deter a expansão desordenada da ocupação ilegal de

terras públicas na fronteira amazônica; capturar renda da floresta através do pagamento do direito de concessão de uso; promover o manejo florestal; e conservar a biodiversidade, uma vez que as Flonas podem servir como zona tampão ao redor das Unidades de Conservação de Proteção Integral, além de proporcionar corredores para o movimento de espécies.

## Introdução

### *Ilustração de abertura:*

Acampamento do inventário florestal realizado pelo Grupo de Surucuá de Oficinas Caboclas do Tapajós, Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns. Fotografia de David G. McGrath, agosto de 2001.

O debate sobre as Florestas Nacionais (Flonas) é oportuno no momento em que se discutem formas de conciliar desenvolvimento e conservação dos recursos naturais da Amazônia. Entretanto, para que isso ocorra de forma qualificada, convém apresentar os conceitos, os fatos e a importância estratégica dessas Unidades de Conservação.

A ocupação baseada na agropecuária é a grande ameaça ao futuro da floresta amazônica. Em 2003, o desflorestamento catalisado pela agropecuária já atingia 16% da Amazônia Legal.<sup>1</sup> De fato, a maior parte (77%) dessa área desflorestada estava sendo usada para a pecuária.<sup>2</sup> E as projeções mais recentes sugerem que a abertura de estradas e a expansão da agropecuária poderão provocar o desmatamento de quase metade da Amazônia até o ano 2020.<sup>3</sup>

Para evitar esse colapso ambiental, é essencial adotar medidas que conciliem conservação e desenvolvimento na Amazônia Legal. Primeiro, urge assegurar a preservação das áreas de altíssimo valor biológico, através da expansão das Unidades de Conservação de Proteção Integral. Segundo, é crucial apoiar o uso sustentável das florestas através da expansão das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, como é o caso das Flonas. Terceiro, é importante estimular a adoção do manejo florestal nas terras privadas tituladas ainda detentoras de cobertura florestal. Finalmente, deve-se promover a recuperação das áreas degradadas e a intensificação da agricultura nos 16% de áreas desmatadas.

No rol de soluções para a manutenção da cobertura florestal, as Flonas têm um papel de destaque, pois conciliam conservação e uso sustentável. Atualmente, cobrem apenas 2,5% da Amazônia Legal e, de acordo com as metas do Programa Nacional de Florestas, deverão representar 500 mil km<sup>2</sup> da região até 2010.

As Flonas desempenham uma função estratégica para a promoção do manejo florestal, pois asseguram oferta de produtos florestais manejados. Além disso, podem deter a “grilagem” de terras públicas na fronteira amazônica, capturar renda da floresta pelo pagamento de *royalties* e conservar a biodiversidade, uma vez que parecem representar uma zona-tampão ao redor dos parques e reservas, além de proporcionar corredores para o movimento de espécies.<sup>4</sup> As Flonas podem contribuir também para a estabilidade econômica na Amazônia por meio da restrição às atividades predatórias, do limite à disponibilidade de terras, do aumento do valor da terra e do incentivo à intensificação de seu uso.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> LENTINI, M.; VERÍSSIMO, A. & SOBRAL, L. *Fatos florestais da Amazônia 2003*. Belém: Imazon, 2003.

<sup>2</sup> SCHNEIDER, R., ARIMA, E.; VERÍSSIMO, A.; BARRETO, P. & SOUZA JR. C. *Sustainable Amazon: limitations and opportunities for rural development*. Washington D. C.: World Bank, 2002.

<sup>3</sup> LAURANCE, W. F.; COCHRANE, M. A.; BERGEN, S.; FEARNside, P. M.; DELAMÓNICA, P.; BARBER, C.; D'ANGELO, S. & FERNANDES, T. The future of the Brazilian Amazon: development trends and deforestation. *Science*, 291: 438-439, 2001.

<sup>4</sup> VERÍSSIMO, A.; COCHRANE, M. & SOUZA JR., C. National forests in the Amazon. *Science*, 297:1478, 2002.

<sup>5</sup> VERÍSSIMO, A.; COCHRANE, M. & SOUZA JR., C. *Op. cit.*

Convém, portanto, dissecar a política de Flonas para a Amazônia, o que inclui um balanço da situação dessas unidades na região; a discussão do seu papel potencial na promoção do uso sustentável dos recursos florestais; e a avaliação dos avanços e desafios relativos a este tipo de unidade de conservação na Amazônia brasileira.

## Flonas como Unidade de Conservação

De acordo com a legislação brasileira, Flona é uma categoria de Unidade de Conservação com cobertura florestal de espécies nativas, cujo objetivo básico é o uso racional dos recursos florestais sob regime de manejo sustentável.<sup>6</sup> As Flonas têm como objetivos suplementares garantir a proteção dos serviços ambientais (especialmente, os recursos hídricos), propiciar atividades de recreação e turismo, além de abrigar pesquisa científica (Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC).<sup>7</sup> Esse tipo de Unidade de Conservação existe em vários outros países florestais, com maior destaque para o Canadá, Guatemala, Estados Unidos, Austrália, Malásia, Indonésia, Peru e Bolívia.

No Brasil, o conceito de Flona como unidade de conservação foi estabelecido em 1965 no Código Florestal. Entretanto, somente em 1967, o governo federal criou a Flona de Caxiuanã, a primeira unidade desse tipo na Amazônia. Embora a criação de Flonas tenha continuado nas décadas seguintes, totalizando 83 mil km<sup>2</sup>, ou 1,6% da Amazônia Legal em 2000, o motivo para o seu estabelecimento foi principalmente a proteção das reservas minerais. Somente em meados do ano 2000, com o lançamento do Programa Nacional de Floresta pelo Ministério do Meio Ambiente, as Flonas ganharam destaque na política florestal brasileira com o estabelecimento de uma meta de criação de novas Flonas até o limite de 500 mil km<sup>2</sup>, ou 10% da Amazônia Legal até 2010.<sup>8</sup>

Para orientar a tomada de decisão, o governo brasileiro encomendou aos pesquisadores do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) um estudo cuja finalidade era identificar áreas com potencial para a criação de Flonas na Amazônia.<sup>9</sup> Esse estudo identificou uma extensão de cerca de 700 mil km<sup>2</sup> (14% da Amazônia Legal) preenchendo, de acordo com Veríssimo *et al.*<sup>10</sup>, os seguintes requisitos para o estabelecimento de Flonas: possuir alto valor comercial, baixa pressão antrópica e estar fora das áreas prioritárias para a criação de Unidades de Proteção Integral. O estabelecimento das Flonas de acordo com esses critérios é politicamente factível, principalmente porque,

<sup>6</sup> VERÍSSIMO, A.; COCHRANE, M. & SOUZA Jr., C. & SALOMÃO, R. Priority areas for establishing national forests in the Brazilian Amazon. *Conservation Ecology*, 6, 1, 2001.

<sup>7</sup> VERÍSSIMO, A.; SOUZA Jr., C. & AMARAL, P. *Identificação de áreas com potencial para a criação de florestas nacionais na Amazônia Legal*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000. 56 p.

<sup>8</sup> VERÍSSIMO, A.; SOUZA Jr., C. & AMARAL, P. *Op. cit.*

<sup>9</sup> VERÍSSIMO, A.; SOUZA Jr., C. & AMARAL, P. *Op. cit.*

<sup>10</sup> VERÍSSIMO, A.; SOUZA Jr., C. & AMARAL, P. *Op. cit.*

ao evitar as áreas com forte ocupação antrópica, os conflitos potenciais com as populações locais são reduzidos. Além disso, essas novas Flonas serão estabelecidas em terras devolutas (públicas), o que evita custos de desapropriação.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> VERÍSSIMO, A.; COCHRANE, M.; SOUZA Jr., C. & SALOMÃO, R. *Op. cit.*

As Flonas podem atuar como complemento às Unidades de Proteção Integral para assegurar a cobertura florestal da Amazônia. O Projeto de Áreas Protegidas (ARPA), no âmbito da parceria Governo do Brasil, Fundo Mundial para a Natureza (WWF) e Banco Mundial, prevê até o ano de 2012 a criação de 285 mil km<sup>2</sup> de Unidades de Conservação de Proteção e 90 mil km<sup>2</sup> de Reservas Extrativistas (Resexs) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) – uma área equivalente a 7,5% da Amazônia Legal. A combinação da política de Flonas – a qual prevê a ampliação das mesmas até o limite 10% – juntamente com o Arpa, possibilitará a proteção de 45% do território amazônico nas categorias Unidade de Conservação e Terras Indígenas, o que colocará o Brasil entre os países líderes na conservação de recursos naturais do mundo.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> VERÍSSIMO, A.; COCHRANE, M.; SOUZA Jr., C. & SALOMÃO, R. *Op. cit.*

## O papel estratégico das Flonas

Na Amazônia brasileira, a estabilização do setor madeireiro dependerá da adoção de manejo florestal tanto em áreas privadas como em terras públicas. A exaustão das florestas naturais nas fronteiras antigas (leste do Pará, centro-norte de Mato Grosso) tem impulsionado a migração de serrarias para o oeste do Pará e sudeste do Amazonas. Nessas regiões, o governo pode evitar o modelo predatório de uso dos recursos florestais e a privatização de terras públicas. A alternativa mais promissora é a criação de Flonas.

<sup>13</sup> SCHNEIDER, R.; ARIMA, E.; VERÍSSIMO, A.; BARRETO, P. & SOUZA Jr. C. *Op. cit.*

<sup>14</sup> VERÍSSIMO, A.; COCHRANE, M.; SOUZA Jr., C. & SALOMÃO, R. *Op. cit.*

Estudos conduzidos por Schneider *et al.*<sup>13</sup> e Veríssimo *et al.*<sup>14</sup> revelam que uma política florestal com base em um sistema de Flonas pode oferecer alguns benefícios, como contribuir para a estabilidade econômica na Amazônia, através da restrição às atividades predatórias, limite à disponibilidade de terras, aumento do valor da terra e incentivo à intensificação do uso da terra. Além disso, o estabelecimento de Flonas pode deter a expansão desordenada da ocupação ilegal de terras públicas na fronteira amazônica. Por último, a criação estratégica de Flonas nas margens das rodovias a serem asfaltadas pode reduzir os impactos negativos dessas iniciativas. O Governo do Estado do Acre já está planejando uma rede de Flonas nas margens da BR-364 antes do seu asfaltamento. O mesmo está sendo proposto pelo governo federal para a área de influência da BR-163 (Rodovia Santarém-Cuiabá).

Atualmente, o setor madeireiro extrai ilegalmente madeira de terras devolutas (áreas públicas) sem pagar nada por isso. A criação de Flonas asseguraria o pagamento de um *royalty*, o qual poderia ser arrecadado pelo governo para fortalecer o manejo, a fiscalização e a administração das Flonas. Além disso, parte dessa receita poderia retornar para as comunidades locais situadas nas áreas de entorno, bem como para as prefeituras das cidades e municípios onde estão localizadas as Flonas. Há precedentes na legislação brasileira (por exemplo, *royalty* mineral estabelecido pela Constituição de 1988), os quais poderiam servir de parâmetro para elaborar as regras de uso dos recursos oriundos do *royalty* florestal. Por exemplo, restringir o uso de tais recursos para iniciativas de manejo florestal sustentável.

Na Amazônia brasileira, um dos maiores obstáculos à adoção do manejo florestal é a escassez de áreas florestais regularizadas. De acordo com Schneider *et al.*<sup>15</sup>, a maioria dos madeireiros prefere operar com regras definidas, definição fundiária e estoques madeireiros protegidos. Por essa razão, os madeireiros têm demonstrado forte apoio à política de Flonas na Amazônia. De fato, um estudo recente conduzido por Barreto e Arima<sup>16</sup> com 96 empresas madeireiras revela que a grande maioria (80%) dos madeireiros entrevistados apóia a política de Flonas do governo brasileiro. A principal razão para esse apoio é a garantia de acesso à matéria-prima manejada e legalizada. Ademais, os madeireiros não teriam de investir em aquisição de terra.

As Flonas, complemento essencial para a proteção de parques dentro de uma estratégia global de conservação<sup>17</sup>, foram sugeridas anteriormente como reservas suplementares para conservação da vida silvestre<sup>18</sup>. A conservação da vida silvestre também é considerada necessária para o manejo no longo prazo em florestas que regeneram naturalmente.<sup>19</sup> Além disso, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, uma parte do território das Flonas deve ser designada como área intocável por seu valor de biodiversidade, a ser definida no plano de manejo da unidade. Finalmente, o mosaico de áreas de conservação, combinando Flonas (uso sustentável) com as Unidades de Conservação de Proteção Integral, criará corredores que permitirão o movimento entre as áreas de proteção, aumentando o potencial para a conservação de um sistema inteiro de áreas protegidas.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> SCHNEIDER, R.; ARIMA, E.; VERÍSSIMO, A.; BARRETO, P. & SOUZA Jr. C. *Op. cit.*

<sup>16</sup> BARRETO, P. & ARIMA, E. *Florestas Nacionais na Amazônia: consulta a empresários e atores afins à política florestal*. Programa Nacional de Florestas. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002. 64 p.

<sup>17</sup> VERÍSSIMO, A.; COCHRANE, M. & SOUZA Jr., C. *Op. cit.*

<sup>18</sup> FRUMHOFF, P. C. *Conserving wildlife in tropical forests managed for timber*. *BioScience*, 45: 456-464, 1995.

<sup>19</sup> ROBINSON, J. G.; REDFORD, K. H. & BENNET, E. L. *Wildlife harvest in logged tropical forests*. *Science*, 284: 595-596, 1999.

<sup>20</sup> VERÍSSIMO, A.; COCHRANE, M. & SOUZA Jr., C. *Op. cit.*

## Flonas: avanços e desafios

A política de Flonas está saindo do papel e tornando-se uma realidade. De fato, no período 2001-2004 houve avanços importantes, com a criação de aproximadamente 42 mil km<sup>2</sup> de novas Flonas na Amazônia Legal, totalizando 125 mil km<sup>2</sup> desse tipo de Unidade de Conservação. Além disso, há cerca de 60 mil km<sup>2</sup> de Flonas em avançado processo de criação, prevista para 2005, elevando o total dessas unidades para 185 mil km<sup>2</sup>.

Há avanços também na esfera dos estados da Amazônia Legal. O Estado do Acre estabeleceu a meta de criar pelo menos 15.000 km<sup>2</sup> (10% do Estado) na categoria de Florestas Estaduais (referidas como Flotas) até 2006. Em 2003 foi instituído o complexo de Flotas do Rio Gregório, totalizando 4.400 km<sup>2</sup>. No Pará (o principal produtor de madeira da Amazônia), uma proposta de zoneamento econômico-ecológico prevê a expansão desse tipo de unidade até o limite de 20% do território do Estado, o que representa cerca de 250 mil km<sup>2</sup>. O Estado do Amazonas, onde está situada a maior parte das áreas com potencial para Flonas, tem apoiado fortemente essa política com a criação da Flota de Maués (4.300 km<sup>2</sup>) e a realização de consulta para a criação da Flota de Apuí, no sudeste do Estado, com cerca de 20.000 km<sup>2</sup>.

## Conclusão

Enquanto a estratégia de criação de uma extensa rede de Flonas tem avançado, os desafios para a sua implementação estão apenas começando. Por exemplo, a discussão efetiva sobre o sistema de concessão deve incluir temas como lisura e transparência do processo, oportunidades para as populações locais, salvaguardas ambientais e capacidade gerencial do governo. Também será importante discutir formas de compensação ou repartição dos benefícios da utilização das Flonas com os governos e comunidades locais. Além disso, o sucesso da política de Flonas na Amazônia dependerá da redução da oferta de madeira oriunda de exploração predatória e do desmatamento. Isso porque, para os madeireiros, comprar madeira oriunda de desmatamento é ainda mais fácil e barato do que obtê-la por meio de plano de manejo. Finalmente, estabelecer as Flonas é apenas um passo em direção ao verdadeiro sistema de manejo florestal sustentável e conservação. No entanto, é o primeiro passo fundamental nessa direção. O Brasil deve criar essas unidades de conservação de forma célere, antes que a ocupação predatória e ilegal das terras públicas torne essa opção mais difícil.

**Adalberto Veríssimo** é engenheiro agrônomo, mestre em Ecologia e pesquisador sênior do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), Belém, Pará.  
[betoverissimo@uol.com.br](mailto:betoverissimo@uol.com.br)

Este artigo foi realizado com o apoio da Fundação Avina e da Fundação William and Flora Hewlett (EUA).