



(Foto: Marcelo Camargo/Agência Brasil. Reprodução)

O ordenamento territorial é essencial para a proteção das florestas tropicais, o enfrentamento das mudanças climáticas e o fortalecimento da governança ambiental na Amazônia.

A importância do ordenamento territorial para o futuro das florestas públicas na Amazônia

* Iranilda Moraes

** Claudia Azevedo-Ramos

Resumo

Proteger as florestas tropicais é essencial para enfrentar as mudanças climáticas e preservar a biodiversidade. No Brasil, 19% das florestas públicas ainda não foram destinadas a alguma categoria de uso, tendo enfrentado perdas significativas de cobertura florestal devido à grilagem e exploração de recursos naturais, especialmente na Amazônia. Destinar essas florestas tem sido sugerido como fundamental para conter práticas insustentáveis e ilegais. Um estudo de caso no Pará indicou que o ordenamento territorial pode contribuir para resolver conflitos territoriais e promover uma economia baseada na floresta no Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns (CGMA). A destinação de áreas públicas a diversas categorias de uso resultou em uma nova configuração territorial, com a intenção de minimizar disputas e atividades ilegais na região. Aqui, refletimos sobre a experiência no CGMA e suas lições, como a necessidade de vontade política, processos participativos equilibrados e planejamento da gestão eficaz do território. A destinação de florestas públicas é o primeiro passo para melhorar a governança nessas áreas, mas a implementação da gestão ambiental é crucial para garantir a proteção das florestas e fortalecer a governança. Com mais de 60 milhões de hectares de florestas públicas não destinadas na Amazônia brasileira, como destinar e gerir essas áreas são essenciais para um futuro sustentável.

Palavras-chave: Cobertura vegetal; Governança; Planejamento regional; Processo participativo

Introdução

Em um mundo em aquecimento, proteger as florestas tropicais é crucial para preservar sua biodiversidade e serviços ecossistêmicos. Parte das ações necessárias para manter as florestas passa pelo ordenamento territorial e a destinação de áreas públicas para categorias de uso da terra que valorizem a floresta [1].

As florestas cobrem um terço (4,06 bilhões de hectares) das terras do mundo, embora 54% delas estejam concentradas em cinco países, incluindo o Brasil [2]. A Amazônia, maior área contínua de floresta tropical úmida do mundo, vem sofrendo, nas últimas décadas, acentuadas perdas sucessivas da cobertura florestal, resultando em transformações na sua paisagem [3]. Como proteger esta maciça área florestal e os povos que nela residem da grilagem e especulação de terras, da apropriação indevida dos recursos naturais e da conversão em áreas não florestadas tem sido um dos maiores desafios dos países pan-amazônicos.

A maioria das florestas no mundo (73%) é de propriedade dos governos e o modelo de gestão escolhido impacta diretamente nos estoques e na distribuição de benefícios do recurso florestal, seja para o próprio governo ou para comunidades locais [4].

Florestas públicas brasileiras são florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas sob os domínios federal, estadual ou municipal. O Brasil possui 327,3 milhões de hectares de florestas públicas, sendo aproximadamente 63 milhões de hectares (19%) —

considerando as sobreposições com outras áreas — de florestas públicas ainda não destinadas (FPND) a alguma categoria de uso ou proteção prevista em lei. Destas, pouco mais de 60 milhões de hectares (96%) estão localizadas na Amazônia brasileira [5]. Considerando os 57,5 milhões hectares de FPND (sem sobreposições), apenas no primeiro trimestre de 2021, 33% do desmatamento na região ocorreu dentro deste tipo de floresta [6].

Dada a sua escala, a destinação de florestas públicas é defendida como um dos principais mecanismos para conter o avanço do desmatamento e a grilagem de terras na Amazônia [7]. Algumas das opções legais de gestão florestal para garantir a manutenção das florestas nessas áreas são a criação de unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos especiais e concessões florestais [8]. Muitas dessas categorias incluem o uso sustentável da floresta.

O ordenamento territorial, como uma prática de planejamento integrado e especializado da ação do poder público, por meio da articulação transterritorial e interinstitucional [9], tende a melhorar a governança. O pressuposto é que as práticas do diálogo e do entendimento público-privado, ao envolver diferentes redes de poder sócio territorial, podem influenciar positivamente na governança [10].

Um estudo de caso na região do Pará, onde o governo do estado, pressionado por conflitos de terra locais e o desejo de fomentar uma economia florestal, promoveu o ordenamento territorial

“Em um mundo em aquecimento, proteger as florestas tropicais é crucial para preservar sua biodiversidade e serviços ecossistêmicos.”

em uma região de mais de 1 milhão de hectares, torna-se um experimento em escala para avaliar aperfeiçoamentos da governança local.

Um caso concreto na Amazônia brasileira

Em 2008, o estado do Pará deu início a um processo de destinação e ordenamento de quase um terço (1,3 milhão de hectares) de suas florestas públicas estaduais não destinadas, em uma área conhecida como Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns (CGMA). Naquela época, o Brasil possuía cerca de 71 milhões de hectares de florestas públicas federais e estaduais. As florestas estaduais representavam 23%, sendo 11,5 milhões de hectares com destinação definida, como unidades de conservação e uso comunitário, e 4,2 milhões de hectares ainda na condição de FPND [11] (Figura 1).

O CGMA era composto por cinco glebas públicas estaduais (Curumucuri, Nova Olinda I, Nova Olinda II, Nova Olinda III e Mamuru), situadas nos limites de três municípios (Santarém, Juruti e Aveiro) no oeste do Pará. Essas terras faziam parte do complexo geoeconômico denominado à época de Distrito Florestal Sustentável da BR-163, criado visando fortalecer políticas



(Foto: Ascom Ideflor-Bio. Reprodução)

Figura 1. Conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns - CGMA, localizado na região Oeste do Pará.

públicas que estimulassem as atividades de base florestal.

A região abriga comunidades tradicionais, indígenas e pequenos e médios produtores agrícolas. Antes do ordenamento, a região era marcada por conflitos territoriais, pressões de desmatamento, grilagem, mineração e exploração madeireira desordenada [12].

O objetivo do ordenamento territorial do CGMA era resolver disputas territoriais e de exploração de recursos naturais. Isso foi alcançado por meio da destinação de áreas públicas estaduais e da promoção de uma economia baseada na floresta, incluindo concessões florestais na região [13]. As dimensões territoriais, a complexidade socioambiental e a falta de conhecimento científico sobre essas áreas foram desafios iniciais que exigiram uma abordagem de gestão compartilhada entre os órgãos fundiário, ambiental e florestal estaduais.

Além disso, o Pará utilizou instrumentos administrativos para proteger as comunidades

tradicionais e evitar conflitos e usos ilegais enquanto o processo de ordenamento territorial estava em andamento. Por exemplo, o CGMA tornou-se uma Área de Limitação Administrativa Provisória (ALAP), que proibiu atividades de corte raso ou qualquer outra forma de degradação florestal na região.

Os debates sobre o destino de mais de um milhão de hectares envolveram a apresentação de, pelo menos, 12 propostas de ordenamento pelas partes interessadas. Essas propostas estavam associadas a 37 grupos, abrangendo questões agrárias, econômicas, sociais e culturais [13]. Isso demonstra que a luta pela apropriação dos territórios e seus recursos naturais no CGMA também teve reflexos no campo das representações cartográficas [12].

As ações de ordenamento territorial no CGMA, iniciadas em 2008 e efetivadas em 2010, resultaram em destinações de terra em diferentes categorias de uso, modificando a configuração territorial. O CGMA passou a ter um mosaico de usos e

acesso aos recursos florestais, incluindo (I) áreas destinadas: i) concessão florestal; ii) centro de treinamento florestal; iii) unidade de conservação; iv) comunidades tradicionais; e v) áreas privadas; e (II) áreas ainda não destinadas/ou pendentes de resolução: vi) Terra Indígena Maró, e vii) Gleba Nova Olinda III.

Como o ordenamento pode contribuir para a governança florestal?

A manutenção do domínio público das florestas ocorre por meio de sua destinação às categorias previstas em lei. Essa ação visa proteger o direito à terra, as próprias florestas e seus serviços ecológicos, além de valorizar seus ativos florestais. O papel do Estado é fundamental nesse processo, e ele deve promover a gestão das florestas públicas em conjunto com a sociedade civil.

Segundo Dallabrida [10], a construção de consensos mínimos por meio de concertação social é essencial. Nesse contexto, diferentes atores praticam a gestão territorial de forma descentralizada, buscando conciliação e mediação. As propostas de ordenamento territorial

“Na busca pela garantia de maior equidade, é necessária a institucionalização de mecanismos participativos, apoiados em um aprendizado contínuo.”

apresentadas pelos diversos grupos de *stakeholders* revelam embates entre visões e formas de apropriação do território e seus recursos. Esses conflitos, muitas vezes velados, impactam profundamente as comunidades locais, mas são revelados em processos de ordenamento participativos.

O envolvimento das partes interessadas nas decisões sobre o uso dos recursos naturais e o exercício da governança, permitindo que sociedade e Estado deliberassem sobre políticas de desenvolvimento para a região, destacaram o papel do Estado do Pará como mediador de conflitos e líder no processo participativo de ordenamento no CGMA.

No entanto, ao reconhecer que o Estado pode não ser neutro, forças assimétricas durante os processos de conciliação podem gerar participação desigual e produzir vieses no acesso à informação e na tomada de decisão, tornando o processo de concertação desequilibrado. Portanto, na busca pela garantia de maior equidade, é necessária a institucionalização de mecanismos participativos, apoiados em um aprendizado contínuo. Apesar do incentivo ao engajamento dos atores na governança local e acordos sobre o uso de recursos naturais, algumas limitações persistem no CGMA. A falta de informações sobre o número relativo de *stakeholders* e as condições para participação efetiva dificultam a avaliação da qualidade do processo participativo. Além disso, conflitos, como o reconhecimento de terras indígenas e a destinação da Gleba Nova Olinda III, ainda desafiam a governança local.

“O ordenamento territorial, a destinação adequada de áreas públicas e a promoção de práticas sustentáveis são passos cruciais para garantir um futuro mais resiliente e equilibrado para as florestas tropicais.”

A concertação social experimentada no CGMA entre diferentes redes de poder socioterritorial resultou em um experimento de construção da governança local. Embora uma melhor governança possa, em tese, reduzir as taxas de desmatamento [14] e a destinação de florestas públicas seja o primeiro passo para melhorar a governança sobre essas áreas [7,15], é importante considerar que a categoria de destinação e a implementação

da gestão também influenciam na dinâmica socioambiental. No CGMA, passados mais de 10 anos do ordenamento, a paisagem mudou. Embora as disputas territoriais possam ter sido reduzidas, a ocupação e o aumento das perdas de cobertura florestal se intensificaram com a consolidação das destinações, especialmente naquelas categorias em que atividades econômicas são legalmente permitidas, como a exploração madeireira e a agropecuária [16].

Qual é o próximo passo?

Na Amazônia brasileira, a proteção das florestas está estreitamente ligada à competição com outros usos da terra, muitos dos quais relacionados a práticas ilegais, como desmatamento, grilagem e exploração de recursos naturais (Figura 2).



(Foto: Nilmar Lage/Greenpeace. Reprodução)

Figura 2. Desmatamento, grilagem e exploração de recursos naturais colocam em risco a Amazônia brasileira.

O processo de ordenamento territorial e as destinações de florestas públicas realizadas no CGMA, embora imperfeito na participação social e na destinação total do conjunto de glebas, demonstraram a contribuição desse tipo de ação pública na minimização de conflitos históricos relacionados ao uso da terra [17]. Esse processo resultou em uma nova configuração territorial para mais de 1,3 milhão de hectares de uma floresta pública estadual que não havia sido designada até 2010. O novo desenho do CGMA, no entanto, não impediu a perda de cobertura florestal, embora estas tenham se mostrado mais alinhadas com os usos da terra permitidos em cada categoria criada.

Destinar é apenas o primeiro passo. A destinação atribui competências para a gestão dessas áreas, incluindo licenciamento e fiscalização ambiental, além de possibilitar a identificação dos atores envolvidos. Porém, para uma maior eficácia da política pública ambiental e fundiária nas florestas públicas na Amazônia, a implementação da gestão (instrumentos de gestão e de regularidade ambiental) para as áreas recém-destinadas são chaves para garantir a proteção das florestas na região e fortalecer a governança.

Considerando os efeitos de retroalimentação dos diferentes níveis da governança [14], uma fraca implementação da gestão pode gerar pressões de mudanças na política e no arcabouço legal socioambiental que regem essas áreas. As pressões por mudanças nas regulamentações que protegem as florestas públicas já destinadas

não são raras no Brasil, como aquelas associadas a mudanças na categoria de proteção, tamanho ou uso da terra [18].

A experiência no CGMA oferece algumas lições de aperfeiçoamento valiosas: (1) a vontade política é essencial, mas o protagonismo do Estado deve ser cauteloso em não ofuscar outros *stakeholders* no processo de ordenamento territorial; (2) processos participativos equilibrados minimizam riscos futuros; e (3) o planejamento da implantação das destinações e a gestão do território são tão importantes quanto o próprio processo de destinação. Considerando a escala de FPND na Amazônia brasileira, a questão de como destinar essa vasta área e a quais categorias de uso da terra são preocupações importantes para os tomadores de decisão se a intenção for a conservação da floresta.

A proteção dos grandes maciços de florestas tropicais e dos povos que nela residem, contra a grilagem, a especulação de terras, apropriação indevida dos recursos naturais e a conversão em áreas não florestadas, tem sido um dos maiores desafios dos países pan-amazônicos. O ordenamento territorial, a destinação adequada de áreas públicas e a promoção de práticas sustentáveis são passos cruciais para garantir um futuro mais resiliente e equilibrado para as florestas tropicais.

*** Iranilda Moraes é professora do Instituto Federal do Pará (IFPA), Campus Marabá Industrial. Possui doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA)**

**** Claudia Azevedo-Ramos é professora titular do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Possui doutorado em Ciências Biológicas (Ecologia) pela Universidade Estadual de Campinas e pós-doutorado no The Woods Hole Research Center (atual The Woodwell Climate Research Center) e pela Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.**

Referências

1. MOUTINHO, P.; AZEVEDO-RAMOS, C. Untitled public forestlands threaten Amazon conservation. *Nature Communications*, London, v. 14, n. 1, p. 1-4, 2023.
2. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO); UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *The state of the World's Forests 2020*. Rome: FAO/UNEP, 2020.
3. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). PRODES: Monitoramento do desmatamento da Floresta Amazônica brasileira por satélite. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 29 ago. 2020.
4. KARSENTY, A. *The contemporary forest concessions in West and Central Africa: chronicle of a foretold decline?* Forestry Policy and Institutions Working Paper. Rome: FAO, 2016.
5. SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). *Plano Anual de Outorga Florestal: PAOF 2023*. Brasília: SFB, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/servico-florestal-brasileiro/concessao-florestal/plano-anual-de-outorga-florestal/Paof_2023.pdf. Acesso em: 8 fev. 2023.
6. ALENCAR, A.; CASTRO, I.; LAURETO, L.; GUYOT, C.; STABILE,

- M.; MOUTINHO, P. *Amazon on fire deforestation and fire in undesignated public forests*. Brasília: Amazon Environmental Research Institute, 2021. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Amazon-on-Fire-7-en.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.
7. AZEVEDO-RAMOS, C.; MOUTINHO, P. No man's land in the Brazilian Amazon: Could undesignated public forests slow Amazon deforestation? *Land Use Policy*, v. 73, p. 125-127, 2018.
8. GRUPO DE TRABALHO PELO DESMATAMENTO ZERO (GTDZ). *Desmatamento zero na Amazônia: como e por que chegar lá*. Brasília: GTDZ, 2017. Disponível em: https://www.greenpeace.org/static/planet4-brasil-stateless/2018/07/Relatorio_DesmatamentoZero_Resumido.pdf. Acesso em: 17 nov. 2024.
9. MORAES, A. C. R. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: OFICINA SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL, 2003, Brasília. Anais [...]. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2005.
10. DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2006, Santa Cruz do Sul. *Anais [...]*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.
11. IDEFLOR-BIO. Plano Anual de Outorga Florestal do Estado do Pará 2009. Belém: Ideflor-Bio, 2009.
12. ASSIS, W. F. T. Pode o subalterno mapear e incidir no planejamento regional? Conflitos territoriais e disputas cartográficas no ordenamento fundiário do oeste do Pará. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Presidente Prudente, v. 22, p. 1-25, 2020.
13. RIBEIRO, J. R.; MORAES, I. S.; AZEVEDO-RAMOS, C. Contribution of State Forest Concessions to the Governance of Conflict Areas in Pará, Brazil. In: GONÇALVES, M. V.; MERCÊS, S. S. *Natureza, sociedade e economia política na Amazônia Contemporânea*. Belém: NAEA, 2017. p. 283-303.
14. WEHKAMP, J.; KOCH, N.; LÜBBERS, S.; FUSS, S. Governance and deforestation: a meta-analysis in economics. *Ecological Economics*, v. 144, p. 214-227, 2018.
15. MOUTINHO, P.; GUERRA, R.; AZEVEDO-RAMOS, C. Achieving zero deforestation in the Brazilian Amazon: what is missing? *Elementa: Science of the Anthropocene*, Oakland, v. 4, p. 125, 2016.
16. MORAES, I. S. *Ordenamento territorial e governança florestal no oeste do Pará: o caso do conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns*. 2021. 166 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.
17. TOVAR, J. G.; LARSON, A.; BARLETTI, J. P. S.; BARNES, G. Politics and power in territorial planning: insights from two "Ecological-Economic Zoning" multi-stakeholder processes in the Brazilian Amazon. *International Forestry Review*, Shropshire, v. 23, n. 1, p. 59-75, 2021.
18. MORAES, I.; AZEVEDO-RAMOS, C.; PACHECO, J. Public forests under threat in the Brazilian Amazon: strategies for coping shifts in environmental policies and regulations. *Frontiers in Forests and Global Change*, Lausanne, v. 4, p. 45, 2021.