



## Os regulamentos do manejo florestal madeireiro e a autonomia das populações tradicionais em unidades de conservação da Amazônia

### *The legal framework of timber forest management and the autonomy of the traditional populations in Amazon protected areas*

Jéssica PACHECO<sup>1\*</sup>, Claudia AZEVEDO-RAMOS<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea), Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil.

\* E-mail de contato: [jessicapacheco02@hotmail.com](mailto:jessicapacheco02@hotmail.com)

Artigo recebido em 5 de junho de 2018, versão final aceita em 12 de março de 2019.

**RESUMO:** Este estudo analisou se os regulamentos do manejo florestal comunitário (MFC) madeireiro em unidades de conservação (UC) federais na Amazônia brasileira interferem na autonomia das populações tradicionais em executarem suas atividades produtivas. Constatou-se que os regulamentos do MFC madeireiro em UC são constituídos por regras de dimensões territoriais, procedimentais e técnicas, que interferem na autonomia comunitária na gestão do recurso florestal, no processo de obtenção da licença do MFC e nas técnicas de execução da atividade. O não cumprimento da determinação legal de elaboração de planos de manejo florestal sustentável diferenciados para comunidades tem condicionado as populações tradicionais a exigências de licenciamento e técnicas padronizadas em detrimento do reconhecimento constitucional e legal atribuído a um grupo culturalmente diferenciado. Além disso, o licenciamento do MFC está também condicionado ao cumprimento de obrigações prévias do próprio órgão ambiental. Concluiu-se que a autonomia das populações tradicionais no MFC madeireiro em UC é condicionada desde o início, pois a forma comunitária de uso e gestão dos recursos naturais não é o elemento orientador das estruturas legais do MFC madeireiro em UC. A simplificação e a adequação à legislação de alguns instrumentos normativos poderiam aumentar o grau de autonomia comunitária no MFC madeireiro, facilitando sua multiplicação na Amazônia. Algumas mudanças prioritárias nos regulamentos foram propostas neste estudo.

*Palavras-chave:* amazônia; autonomia; manejo florestal comunitário; populações tradicionais; regulamentos.

**ABSTRACT:** This study analyzed whether the legal framework of the timber community forest management (CFM)

---

in federal protected areas (PA) of the Brazilian Amazon interferes in the autonomy of the traditional populations in carrying out their productive activities. It was verified that the legal framework of the CFM in PA, constituted by rules of territorial, procedural and technical dimensions, interfere in the community's autonomy in the management of the forest resource, in the process of obtaining the CFM license and in the logging techniques used. The failure to comply with the legal determination to elaborate differentiated sustainable forest management plans for communities has conditioned traditional populations to standardized requirements to the detriment of the constitutional and legal recognition attributed to a culturally distinct social group. In addition, the licensing of CFM is also conditional on the fulfillment of previous obligations of the environmental agency itself. It was concluded that the autonomy of the traditional populations in the CFM is conditioned from its beginning, since the way of use and manage the natural resources by communities is not the guiding of the legal framework of CFM. The simplification and adaptation to the legislation of some normative instruments could increase the degree of community autonomy in CFM, enhancing its multiplication in the Amazon. Some priority changes in the regulations were proposed in this study.

*Keywords:* amazon; autonomy; community forest management; legal framework; traditional populations.

## **1. Introdução**

A importância do papel das florestas na sustentabilidade, no crescimento econômico e na melhoria da qualidade de vida da população brasileira, e a ação governamental de proteção e uso sustentável desses recursos são reafirmadas como alguns dos princípios do Código Florestal (art. 1.º, incisos II, III, Lei n.º 12.651/2012), que têm como objetivo a concretização de um desenvolvimento sustentável.

Comumente chamadas de florestas comunitárias, 57% das florestas públicas brasileiras estão destinadas a populações tradicionais e a outros produtores rurais (SFB, 2017), que incluem os povos indígenas, as comunidades localizadas em reserva extrativista (Resex), reserva de desenvolvimento sustentável (RDS) e nos assentamentos sustentáveis federais. Principalmente na Amazônia, esse cenário evidencia que a concretização de um desenvolvimento sustentável na região dificilmente será alcançada se, na sua aplicação, não se buscar a participação desses grupos sociais, nem se considerar suas realidades produtivas.

Desde a década de 1990, o manejo de recursos florestais por populações tradicionais, especialmente o madeireiro – chamado de manejo florestal comunitário (MFC) – em florestas públicas da Amazônia brasileira, vem sendo alvo de debates no contexto da luta pelo direito à terra e ao uso dos recursos naturais, e dos desafios para uma maior inclusão social dessas populações (Amaral, 1998; Pacheco, 2017).

Repetidamente, os problemas comuns no MFC madeireiro foram enumerados ao longo do tempo: excesso de burocracia; morosidade; favorecimento da ilegalidade; necessidade de simplificação; inadequação à realidade da produção e manejo comunitários; complexidade dos procedimentos administrativos; complexidade técnica; custos elevados; dependência financeira dos comunitários; e necessidade de capacitações (Amaral & Amaral Neto, 2005; Cavalheiro *et al.*, 2008; Porro *et al.*, 2008; Menezes *et al.*, 2014; Waldhoff, 2014; Azevedo-Ramos & Pacheco, 2016).

Dada as complexidades do MFC, as populações tradicionais são condicionadas a um padrão

---

de manejo comunitário diferente do manejo tradicionalmente realizado, sendo submetidas a normas técnicas e administrativas, conduzindo-as à necessidade de apoio externo, seja técnico, financeiro e administrativo (Medina & Pokorny, 2014). Parte desse apoio e a própria autorização para o manejo são condicionadas a regramentos provenientes da legislação e também dos fixados pelo órgão gestor da unidade de conservação. Dessa forma, suscita-se o seguinte questionamento: como os regulamentos do manejo florestal madeireiro interferem na autonomia das populações tradicionais?

Benatti (2002a; 2011) aponta que o grau de autonomia das populações tradicionais no uso da terra e dos recursos naturais é limitado, pois suas decisões são restringidas pelas normas jurídicas do Estado. Isso ocorre devido à titularidade da propriedade comum, constituída pelas áreas de uso das populações tradicionais, voltadas para a “[...] agricultura, pecuária, extrativismo animal e vegetal, [...] regularizadas pelo Poder Público” (Benatti, 2011, p. 93).

Dessa forma, o objetivo do presente estudo é analisar de que modo os regulamentos do manejo florestal comunitário madeireiro em florestas públicas da Amazônia brasileira interferem no grau de autonomia das populações tradicionais para a realização daquela atividade. Para tanto, as estruturas normativas do MFC foram avaliadas, seguidas da análise do grau de autonomia conferido às comunidades e a forma com que os direitos assegurados no ordenamento jurídico estão sendo aplicados nessa atividade.

Neste estudo, como as populações tradicionais habitam áreas públicas, sobre elas incidem algumas normas gerais instituídas pelo poder público. Portanto, a autonomia comunitária no MFC é aqui

entendida como a decisão livre das populações tradicionais para escolherem a orientação das suas próprias ações referentes à administração da floresta e de seus recursos, dentro dos parâmetros jurídicos do Estado (Pacheco, 2017).

## **2. *Material e Métodos***

Os sujeitos do estudo foram as populações tradicionais residentes em unidades de conservação federais (UC) da Amazônia brasileira, particularmente, em Resex, RDS e Floresta Nacional (Flona). Adotou-se a definição legal de populações tradicionais, conforme o art. 3.º, inciso I, do Decreto n.º 6.040/2007:

[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

O estudo contou com uma análise documental, sendo os seguintes documentos levantados: leis e regulamentos do ordenamento jurídico brasileiro referentes aos direitos territoriais das populações tradicionais em UC, bem como os instrumentos normativos reguladores do MFC madeireiro em UC; bibliografias sobre manejo florestal comunitário, proteção ambiental e uso dos recursos naturais, identidade e territorialidades das populações tradicionais; e a doutrina de Direito, especialmente, o ambiental, o constitucional e o administrativo.

---

A partir disso, normas constitucionais e infra-constitucionais foram analisadas, a fim de se extrair os direitos das comunidades tradicionais sobre o uso do seu território e manejo dos recursos naturais renováveis, especialmente os florestais madeireiros, e ainda as condições legais e administrativas do MFC em UC.

As regras reguladoras do MFC em UC foram diferenciadas entre si com base na sua finalidade, para se identificar qual a natureza das regras que interferem na autonomia comunitária. Para diferenciar a natureza dessas regras, partiu-se das contribuições de Schlager e Ostrom (1992) sobre os regimes de direitos de propriedade, divididos em: (1) de nível operacional; e (2) de escolha coletiva.

Os direitos de propriedade de nível operacional são constituídos pelos direitos de acesso e extração, referentes, respectivamente, ao direito de entrar em um espaço e desfrutar de benefícios e ao direito de coletar seus recursos. Os direitos de escolha coletiva compreendem os direitos de gestão, exclusão e alienação. A gestão é o direito de determinar como, quando e onde entrar naquele espaço e extrair seu recurso e quando e como pode ser alterada a sua estrutura. Na exclusão, é determinado quem pode e quem não pode ter acesso ao recurso. E a alienação é o direito de vender ou arrendar um ou outro dos direitos de escolha coletiva mencionados (Schlager & Ostrom, 1992).

Em seguida, os instrumentos legais e infra-legais do MFC em UC que regulam cada um dos direitos de propriedade apontados por Schlager & Ostrom (1992) foram identificados, verificando-se, ainda, se tais instrumentos repetiam-se em cada um daqueles direitos. Aprofundando-se, foram identificados quais e quantas naturezas de regras ajustam cada um dos direitos de propriedade. A partir desses

parâmetros, foram identificados os limites de autonomia das comunidades tradicionais em cada tipo de regra, servindo de base para a análise do grau dessa autonomia no MFC em UC.

Ao se considerar o modo de realização de atividades produtivas por populações tradicionais, que envolve o uso de recursos naturais renováveis (Diegues, 2000; Benatti, 2003; Vianna, 2008), há em suas práticas o que Packer (2015, p. 35) chamou de “forma jurídica”, que integra as “formas comunitárias”:

O manejo transgeracional dos comuns sobre os territórios acaba por gerar normas costumeiras extraestatais que regulam os conhecimentos tradicionais e as formas coletivas de trabalho associadas à conservação da biodiversidade e à agrobiodiversidade. O direito aplicado e as normas com eficácia social sobre esses territórios biodiversos são, principalmente, os acordos coletivos, orais ou escritos, que regulamentam a gestão e os usos de determinados recursos no território [...].

Diante disso, em territórios das populações tradicionais há a coexistência de ordenamentos jurídicos oriundos de fontes diferentes (Benatti, 2002a), como as produzidas pelo Estado e as costumeiras, o que fez este estudo partir do pressuposto da existência de um pluralismo jurídico nas relações produtivas desses grupos, como as atividades que integram o MFC em UC. Isso é decorrente de ser o pluralismo jurídico a existência de “[...] práticas normativas num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais ou culturais” (Wolkmer, 2001, p. XVI).

### 3. Resultados

#### 3.1. Os direitos territoriais das populações tradicionais e o acesso aos recursos naturais renováveis em Unidade de Conservação

As principais normas jurídicas constitucionais e a legislação que regulam direitos territoriais de populações tradicionais em UC, assim como os elementos fundamentais que devem ser assegurados para a devida efetivação desses direitos, foram identificadas e apresentadas na Tabela 1.

A Constituição Federal brasileira de 1988 reconhece às populações tradicionais uma existência coletiva, garantindo-lhes o pleno exercício de direitos culturais, sendo dever do Estado proteger suas manifestações (art. 215, caput). Os bens de natureza material e imaterial, referentes à identidade, à ação e à memória desses grupos, são patrimônio cultural, incluindo suas formas de expressão e seus modos de criar, fazer e viver (art. 216, incisos I e II, CF/88). Assim, o Brasil reconhece a etnodiversidade e multiculturalidade da sua população (Duprat, 2002). As identidades próprias das populações tradicionais passam a ser reconhecidas, cabendo-lhes, inclusive, proteção jurídica.

TABELA 1 – Normas jurídicas constitucionais e legislação infraconstitucional que regulam os direitos territoriais das populações tradicionais em Unidade de Conservação.

Ano	Instrumento legal	Origem	Finalidade
1988	Constituição Federal do Brasil: destaque para os artigos 215 e 216	Ato do Poder Constituinte Originário	Garante do exercício dos direitos culturais, e, como patrimônio cultural imaterial, os modos próprios de criar, fazer e viver das populações tradicionais
2000	Lei n.º 9.985	Ato do Poder Legislativo	Reconhece direitos territoriais e de uso dos recursos naturais às comunidades
2006	Lei n.º 11.284	Ato do Poder Legislativo	Compreende a destinação de florestas públicas a populações tradicionais como uma forma de gestão florestal
1989	Convenção 169 Sobre Povos Indígenas e Tribais da OIT	Promulgada pelo Decreto n.º 5.051 de 19.04.2004	Institui como dever estatal a ação coordenada de proteção dos direitos das comunidades e a garantia ao respeito de sua integridade
2007	Decreto n.º 6.040 de 07 de fevereiro de 2007	Ato do Poder Executivo	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
1998	Convenção sobre a Diversidade Biológica	Promulgada pelo Decreto n.º 2.519 de 16.03.1998	Reconhece a íntima dependência da conservação da diversidade biológica aos estilos de vida das populações tradicionais
2006	Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial	Promulgada pelo Decreto n.º 5.753 de 12.04.2006	Salvaguarda o patrimônio cultural imaterial das comunidades, grupos e indivíduos
2007	Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais	Promulgada pelo Decreto n.º 6.177 de 01.08.2007	Protege e promove a diversidade das expressões culturais

FONTE: elaboração própria (2018).

---

Com a ratificação da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e sua posterior promulgação, o Brasil responsabilizou-se em desenvolver ações coordenadas para garantir o respeito à integridade e proteção dos direitos das populações tradicionais, entre os quais se destacam: os de propriedade e posse sobre as terras tradicionalmente ocupadas (art. 14, item 1); o de participação na utilização, administração e conservação dos recursos naturais dessas terras (art. 15, item 1); o direito de serem consultadas, por meios apropriados e pelas suas instituições representativas, quando da previsão de medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-las diretamente; e ainda o direito de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Quanto às comunidades em UC, somente o direito de posse sobre a terra lhes é assegurado, cujo domínio permaneceu público.

Já a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) reconhece a íntima dependência da manutenção dos recursos biológicos aos estilos de vida das populações tradicionais. Na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, destaca-se o reconhecimento atribuído à importância dos conhecimentos tradicionais na contribuição para um desenvolvimento sustentável. Por fim, na Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, em algumas de suas finalidades os Estados devem: salvaguardar e respeitar o patrimônio cultural imaterial das comunidades envolvidas e promover a conscientização no plano local, nacional e internacional da importância do patrimônio cultural imaterial.

A Política Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) (Decreto n.º 6.040/2007) visa ao desenvolvimento sustentável dessas popu-

lações para fortalecer e garantir-lhes direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais; prioriza a implantação de infraestruturas adequadas às realidades socioculturais locais, a proteção e promoção dos direitos sobre seus conhecimentos, práticas e usos (art. 3.º, inciso XV). Além disso, a inclusão produtiva, por meio da promoção de tecnologias sustentáveis, também é um objetivo previsto, tendo como fundamentos o respeito ao sistema de organização social das populações tradicionais e a valorização de recursos naturais locais e de suas práticas, saberes e tecnologias (art. 3.º, inciso XVII).

A regularização dos territórios comunitários é um direito fundamental (Treccani, 2014). Esse reconhecimento se dá de diferentes formas, como a criação das seguintes unidades de conservação (UC): Resex; RDS; e a destinação de áreas às comunidades encontradas em Flona. Trata-se de formas de gestão de florestas públicas para a produção sustentável, conforme a Lei n.º 11.284/2006.

A posse e o usufruto do território das comunidades em UC devem ser regulados por Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) (art. 13, Decreto n.º 4.340/2002), entre elas e o Estado, conforme o Decreto-Lei n.º 271/1967 e a Lei n.º 11.284/06 (art. 6.º, § 3.º). Assim, com o CCDRU, a UC é de domínio público, mas sua posse e usufruto permanecem com as comunidades. A gestão das UCs federais se dá por um Conselho Deliberativo (Resex e RDS) ou Consultivo (Flona), sob a presidência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Diante disso, reconhece-se às populações tradicionais direitos que envolvem o uso da terra e de seus recursos naturais e de tomada de decisões sobre a gestão das áreas que compõem a UC. Como residentes de áreas públicas, às populações

tradicionais são atribuídos o dever e o direito de realizarem práticas sustentáveis congruentes com a conservação da biodiversidade, isto é, elas estão submetidas a participarem da preservação, recuperação, defesa e manutenção da área, sujeitando-se às normas estatais que regulam o uso dos recursos naturais (Santilli, 2005).

### 3.2. A legislação e os regulamentos do manejo florestal comunitário de recursos madeireiros em Unidade de Conservação da Amazônia

O Manejo Florestal Comunitário (MFC) de recursos madeireiros em UC da Amazônia é regulado por diferentes instrumentos legais e infralegais. Seus principais instrumentos foram identificados e serviram de base para as análises deste estudo (Tabela 2).

O modo de uso e manejo dos recursos florestais madeireiros tem como determinação primária o artigo 225 da Constituição Federal, estabelecendo como obrigação estatal e de toda coletividade a proteção da flora e vedando as práticas que coloquem

TABELA 2 – Normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais que interferem direta ou indiretamente no MFC em UC na Amazônia.

Ano	Dispositivo legal/regulamento	Origem	Finalidade
1988	Constituição Federal do Brasil: destaque para o artigo 225	Ato do Poder Constituinte Originário	Determina o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e um dever de todos a sua preservação
2000	Lei n.º 9.985	Ato do Poder Legislativo	Permite a exploração florestal madeireira em UC
2006	Lei n.º 11.284	Ato do Poder Legislativo	Define o manejo florestal sustentável
2012	Lei n.º 12.651	Ato do Poder Legislativo	Dispõe sobre o licenciamento para a exploração florestal madeireira
1981	Lei n.º 6.938	Ato do Poder Legislativo	Dispõe sobre princípios a serem atendidos no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente
2002	Decreto n.º 4.340	Ato do Poder Executivo	Regulamenta a Lei n.º 9.985/2000
2006	Decreto n.º 5.975	Ato do Poder Executivo	Regulamenta a Lei n.º 12.651/2012
2007	Decreto n.º 6.063	Ato do Poder Executivo	Regulamenta a Lei n.º 11.284/2006
2009	Decreto n.º 6.874	Ato do Poder Executivo	Estabelece o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar
2009	Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) n.º 406	Ato Administrativo	Estabelece os parâmetros técnicos na elaboração, apresentação, avaliação técnica e execução do PMFS para o Bioma Amazônia
2006	IN do Ministério do Meio Ambiente (MMA) n.º 4	Ato Administrativo	Fixa a obrigatoriedade de se obter autorização prévia à análise técnica do PMFS
2006	IN MMA n.º 5	Ato Administrativo	Fixa os procedimentos técnicos para elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica de PMFS no Bioma Amazônia
2011	IN ICMBio n.º 16	Ato Administrativo	Regula as diretrizes e os procedimentos administrativos para a aprovação do PMFS comunitário em Resex, RDS e Flona

FONTE: elaboração própria (2018).

---

em risco sua função ecológica (art. 225, § 1.º, VII). Assim, a manutenção dos serviços ecológicos dos recursos naturais é um dos objetivos principais da proteção ambiental (Benatti, 2002b, p. 264).

No manejo florestal sustentável, visa-se à obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais (art. 1.º, inciso VI, Lei n.º 11.284/2006). Desse modo, na realização dessa atividade, a busca por um desenvolvimento econômico não pode inviabilizar o equilíbrio ecológico do meio ambiente, nem este impedir aquele, em conformidade com o princípio do desenvolvimento sustentável, implícito no caput do artigo 225 da CF/88.

Diante disso, para assegurar que os serviços ecológicos serão mantidos, a exploração florestal é condicionada à aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) (art. 31, caput, Lei n.º 12.651/2012), que tem como pressuposto jurídico os princípios da precaução e prevenção, inferidos do artigo 2.º, incisos I, IV e IX da Lei n.º 6.938/1981. Trata-se de princípios cautelares para garantir a concretização do desenvolvimento sustentável, pois “[...] o poder público procura implantar instrumentos jurídicos eficazes que preventivamente possam evitar ou amenizar impactos no meio ambiente” (Benatti, 2002b, p. 264).

Segundo a Lei n.º 12.651/2012, no artigo 31, § 1.º, fundamentos técnicos e científicos devem ser atendidos na execução do PMFS, enumerando-os: I – caracterização dos meios físico e biológico; II – determinação do estoque existente; III – intensidade de exploração compatível com a capacidade de suporte ambiental da floresta; IV – ciclo de corte compatível com o tempo de restabelecimento do volume de produto extraído da floresta; V – promoção da regeneração natural da floresta; VI - adoção de sistema silvicultural adequado; VII

– adoção de sistema de exploração adequado; VIII – monitoramento do desenvolvimento da floresta remanescente; IX – adoção de medidas mitigadoras dos impactos ambientais e sociais. Para atender a esses fundamentos, o PMFS deve prever técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo, adequadas aos diversificados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.

A aprovação do PMFS pelo órgão ambiental competente é o que confere a licença para a realização do manejo florestal sustentável. Nesse sentido, o Código Florestal estabelece que outras etapas de licenciamento ambiental não devem ser aplicadas além dessa aprovação (art. 31, § 2.º).

Além disso, determina-se que o PMFS não deve ter um único padrão, mas disposições diferenciadas conforme a escala do manejo e a categoria de proponente. Especificamente, a lei prevê que deve haver diferenciação de disposições entre PMFS em escala empresarial, pequena escala e o comunitário (art. 31, § 5.º, Lei n.º 12.651/2012). O Código Florestal prevê também que, para manejo florestal realizado na pequena propriedade ou posse rural familiar, procedimentos simplificados de elaboração, análise e aprovação do PMFS devem ser estabelecidos por órgão ambiental competente (art. 31, § 6.º, arts. 56 e 57, Lei n.º 12.651/2012). Essa determinação legal inclui o manejo florestal realizado pelas populações tradicionais, pois, para os fins do Código Florestal, o tratamento dispensado à pequena propriedade ou posse rural familiar estende-se às áreas daqueles grupos tradicionais (art. 3.º, parágrafo único).

Todavia, o Código Florestal não faz referência a quais diferenciações devem ter os dispositivos, nem à forma simplificada que o procedimento deverá adotar para a aprovação do PMFS a ser executado

em pequena propriedade ou posse rural familiar, o que requer a edição de decreto pelo Poder Executivo Federal para fixar os regulamentos necessários na concretização das determinações da lei (Lehfeld *et al.*, 2013).

Os instrumentos infralegais reguladores da exploração florestal madeireira, por sua vez, fazem diferenciações quanto à intensidade da atividade (pleno e baixa intensidade) e diferenciam as iniciativas comunitárias no que tange à forma de organização formal como proponente (associações ou cooperativas). No caso das comunidades em UC, o licenciamento do PMFS possui regramento determinado pela IN ICMBio n.º 16/2011, adequado à forma de gestão dessas áreas, fixada pela Lei n.º 9.985/2000.

Contudo, os instrumentos infralegais em vigor, referentes à exploração florestal madeireira, são anteriores ao Novo Código Florestal, tendo sido elaborados, portanto, para regulamentar a Lei n.º 4.771/1965. Diante disso, ao Poder Executivo Federal cabe analisar a compatibilidade dos instrumentos legais e o atual Código Florestal, bem como elaborar um decreto que o regulamente.

### 3.2.1. As etapas do licenciamento do MFC em UC

O licenciamento do manejo florestal do MFC em UCs federais é competência do ICMBio, regulado pela IN ICMBio n.º 16/2011 (Figura 1).

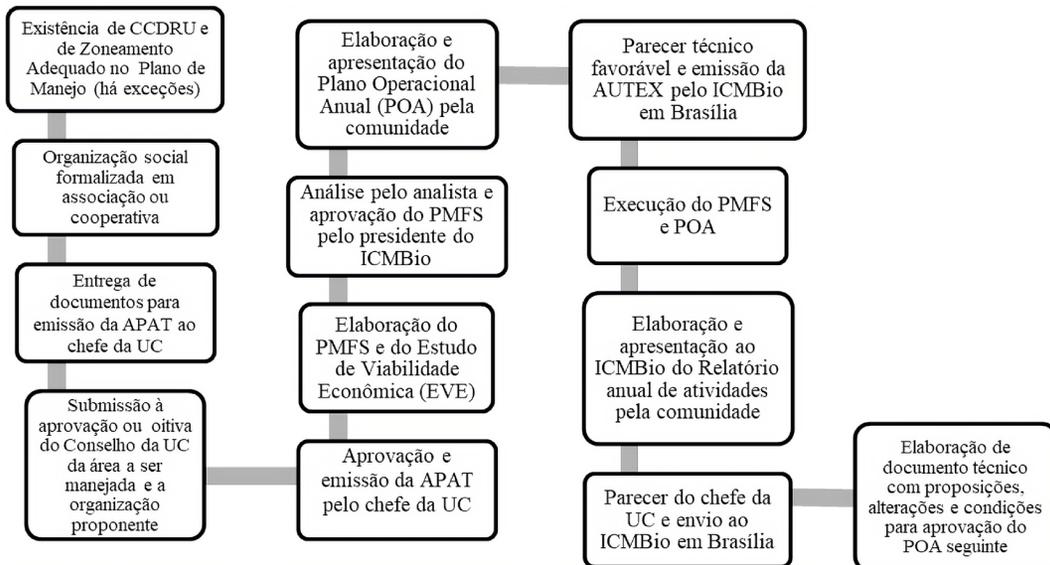


FIGURA 1 – Fluxograma de procedimentos administrativos de análise e aprovação, monitoramento e avaliação da execução de PMFS em MFC de UC elaborado com base na IN ICMBio n.º 16/2011.

FONTE: adaptado de Azevedo-Ramos & Pacheco (2016).

---

Esse instrumento fixa como requisitos ao MFC a existência de zoneamento adequado à atividade florestal no plano de manejo da UC, bem como ter sido celebrado o CCDRU. Excepcionalmente, o ICMBio dispensa a exigência desses requisitos quando o PMFS visa a garantir a sustentabilidade e ordenar as atividades de extrativismo de produtos florestais, que já contribuían antes da criação da UC para a subsistência da população beneficiária.

Na Resex Verde para Sempre (VpS), no estado do Pará, a comunidade Espírito Santo, anteriormente à criação da UC, já realizava a extração da madeira, tanto para uso interno comunitário como, informalmente, para comercialização no mercado local, cuja renda obtida era um importante complemento para a economia de algumas das famílias comunitárias (Porro *et al.*, 2008). Atualmente, a organização da comunidade realiza a atividade madeireira por meio de manejo florestal sustentável, a partir de licença obtida com PMFS aprovado, mesmo não existindo o plano de manejo da Resex naquele momento, atendendo à exceção prevista na IN ICMBio n.º 16/2011 (Pacheco, 2017).

Nos termos da IN ICMBio n.º 16/2011, diferentes procedimentos administrativos compõem o licenciamento do MFC, voltados, principalmente, para a emissão da Autorização Prévia à Análise Técnica do PMFS (Apat), as aprovações do PMFS e do Plano Operacional Anual (POA).

Para propor o MFC, a comunidade deve se organizar em associação ou cooperativa. A obtenção da Apat depende da apresentação de documentos ao chefe da UC, seguindo-se à oitiva e/ou aprovação pelo seu Conselho quanto à área a ser manejada e

à organização proponente. Com a Apat emitida, o Estudo de Viabilidade Econômica (EVE) e o PMFS devem ser elaborados. A organização proponente e detentora é responsável pela gestão administrativa e financeira e pela implantação<sup>1</sup> do manejo florestal. Em geral, para isso, as comunidades têm contado com parcerias de organizações externas. Na Resex VpS, por exemplo, ONGs e órgãos do governo, como o Serviço Florestal Brasileiro, apoiaram na elaboração do EVE (Pacheco, 2017).

Com o EVE e PMFS apresentados à unidade local do ICMBio, vistoria de campo e a adequação do MFC ao contexto socioambiental da UC são realizadas. Com o parecer do chefe da unidade, encaminha-se o processo para Análise Técnica do ICMBio em Brasília, seguindo-se à aprovação do PMFS pelo presidente do órgão.

A aprovação do PMFS permite que a organização comunitária, agora detentora, elabore um POA, no qual deve estar previsto o planejamento da exploração da Unidade de Produção Anual (UPA), e a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do engenheiro florestal responsável pela execução do POA. A aprovação desse documento também depende da análise do ICMBio em Brasília, o qual emitirá a Autorização para Exploração (Autex). Após o término das atividades, a organização comunitária apresentará um relatório ao chefe da UC, que encaminhará ao ICMBio em Brasília. Este apresentará proposições, e condições, se necessário, ao POA seguinte.

A execução da fase de exploração do manejo florestal sustentável possui período determinado no ano, chamado de período de safra, e não poderá ser

---

<sup>1</sup>As atividades de implantação incluem a elaboração de inventários, a extração da madeira, o controle de romaneio, a comercialização do produto e as obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias que decorrerem das atividades (IN ICMBio n.º 16/2011).

---

realizada no chamado período de embargo, sendo ambos os períodos previstos em um calendário florestal, em regra estabelecido pelo órgão ambiental estadual.

A Resolução Conama n.º 406/2009 e a IN MMA n.º 5/2006 classificam o PMFS em: (1) Baixa Intensidade, que não prevê o uso de máquinas para o arraste de toras; e (2) Pleno, que prevê o uso de máquinas para esse arraste. A IN MMA n.º 5/2006 prevê que, a partir do segundo POA, o órgão ambiental pode optar pelo POA declaratório, cuja Autex não se condiciona à aprovação de POA por até dois POAs declaratórios consecutivos. Nesse caso, se o POA tiver pendências, o detentor do PMFS tem até 30 dias para sua correção, sob pena de suspensão da Autex.

A Resolução Conama n.º 406/2009 e a IN MMA n.º 5/2006 preveem possíveis alterações nos parâmetros técnicos de um PMFS, a depender da apresentação de estudos técnicos que, por meio de justificativas elaboradas pelo responsável técnico, atendam aos fundamentos técnicos e científicos determinados no artigo 31, § 1.º, do Código Florestal, considerando as especificidades locais.

### *3.3. O grau de autonomia das populações tradicionais no manejo florestal comunitário em Unidade de Conservação*

Na Tabela 3, todos os níveis de direitos de propriedade estão representados nos marcos legais, segundo os direitos de propriedade de nível operacional e de escolha coletiva, conforme divisão de Schlager e Ostrom (1992). As Leis n.º 9.985/2000 e n.º 11.284/2006 englobam todos os níveis de direitos. Os níveis “acesso e extração”, “alienação”

e “exclusão” são diretamente afetados por regras sobre acesso e gestão das UCs, enquanto o nível “gestão”, além dessas regras, é regulado pelas relacionadas aos procedimentos administrativos do licenciamento e pelas de execução técnica do MFC.

Diante disso, constata-se que a autonomia das populações tradicionais no MFC em UC sofre interferência de instrumentos legais e infralegais constituídos de regras de três diferentes dimensões: dimensão das regras territoriais; dimensão das regras procedimentais; e dimensão das regras técnicas.

#### *3.3.1. Dimensão das regras territoriais*

A previsão de área florestal destinada ao MFC no plano de manejo da UC é requisito para sua realização. Assim, para que as populações tradicionais possam acessar e extrair recursos florestais madeireiros para exercerem seu direito de reprodução econômica (art. 3.º, inciso I, Decreto n.º 6.040/2007), as regras daquele plano devem se adequar à realidade organizacional e produtiva da comunidade. Portanto, o grau de autonomia comunitária no MFC madeireiro condiciona-se às normas que constam no plano de manejo da UC.

Embora seja um direito das populações tradicionais em Resex, RDS e Flona, a participação na elaboração ou revisão do plano de manejo da unidade (art. 27, § 2.º, Lei n.º 9.985/2000), cabe ao ICMBio providenciar essa elaboração ou revisão. Dada a complexidade do plano, a autonomia comunitária está plenamente dependente da estrutura financeira e técnica do órgão e de suas prioridades ou vontade política, que são fatores que interferem na elaboração ou revisão de um plano de manejo de UC.

TABELA 3 – Principais instrumentos legais e infralegais que interferem direta ou indiretamente nos direitos de nível operacional e de escolha coletiva no MFC em UC.

Níveis	Direitos de propriedade	
	De nível operacional	De escolha coletiva
Acesso e Extração	Lei n.º 9.985/00	
	Lei n.º 11.284/06	
	Decreto n.º 4.340/02	
	Decreto n.º 6.063/07	
	IN ICMBio n.º 3/07	
	IN ICMBio n.º 35/2013	
Gestão		Lei n.º 9.985/00
		Lei n.º 11.284/06
		Lei n.º 12.651/12
		Decreto n.º 4.340/02
		Decreto n.º 6.063/07
		Decreto n.º 5.975/06
		IN ICMBio n.º 16/2011
		Resolução Conama n.º 406/09
		IN MMA n.º 5/2006
Exclusão		Lei n.º 9.985/00
		Lei n.º 11.284/06
		Decreto n.º 4.340/02
		Decreto n.º 6.063/07
		IN ICMBio n.º 16/11
Alienação		Lei n.º 9.985/00
		Lei n.º 11.284/06
		Decreto n.º 4.340/02
		Decreto n.º 6.063/07
	IN ICMBio n.º 16/11	

FONTE: elaboração própria (2018).

A esse respeito, na Flona Tapajós, no estado do Pará, a Cooperativa Mista da Flona Tapajós (Coomflona), constituída por comunitários tradicionais que têm como principal atividade econômica o MFC, encontrava-se na dependência de providências do ICMBio para que pudesse realizar o planejamento de suas atividades para os anos posteriores a 2017, pois, com a delimitação de terras indígenas na UC, a área de manejo da cooperativa teve considerável redução, restando-lhe apenas a UPA a ser explorada

em 2017. Com um cenário de incertezas para o futuro do MFC, a cooperativa passou a reivindicar a urgência na atualização do plano de manejo da UC, para completar o ciclo de corte do manejo florestal. As principais justificativas do órgão até aquele ano para a morosidade na revisão do plano de manejo eram a falta de recursos financeiros e de equipe técnica suficiente (Pacheco, 2017).

Esse cenário evidencia a estreita dependência da realização de atividades econômicas de uso dos

---

recursos florestais pelas populações tradicionais, ao cumprimento de obrigações legais do ICMBio referentes à gestão da UC, como a elaboração ou revisão de plano de manejo, o que diminui o grau de autonomia comunitária em exercer direitos essenciais para o seu desenvolvimento sustentável.

De fato, o plano de manejo é um importante documento para se alcançar os objetivos de cada categoria de UC, devendo os procedimentos para sua elaboração serem iniciados quando da criação da UC, a fim de cumprir o prazo máximo de cinco anos contados a partir dessa criação (art. 27, § 3.º da Lei n.º 9.985/2000). Por outro lado, no caso de atividades referentes a estratégias de desenvolvimento das populações tradicionais, asseguradas pela Constituição Federal, PNPCT (art. 2.º), e pela Convenção n.º 169 da OIT (art. 7.º, item 1), é necessário garantir maior autonomia comunitária, o que demanda a previsão legal de instrumentos alternativos para a solução de demandas pontuais que requer curto prazo, para evitar que atividades, como o MFC, sejam inviabilizadas ou sejam interrompidas devido à dificuldade de elaboração ou revisão do plano de manejo em prazo razoável. Assim, sobrevivendo a elaboração do referido plano, o MFC poderia ser avaliado para fins de compatibilização com esse documento.

O CCDRU é um importante documento que legitima o acesso e a extração dos recursos florestais em UC pelas comunidades. Contudo, ao dever estar de acordo com o plano de manejo (art. 13, Decreto n.º 4.340/2002), o CCDRU fica condicionado aos critérios de sustentabilidade do plano de manejo, bem como a celebração do CCDRU torna-se dependente de outra obrigação estatal, que é a elaboração daquele plano. A falta do CCDRU enfraquece a segurança jurídica sobre a posse da

terra pelas comunidades e, portanto, diminui o grau de autonomia comunitária sobre os recursos florestais madeireiros. Por essa razão, a celebração do CCDRU deve ser imediata à criação da UC, com prazo definido, sem depender de elaboração prévia do plano de manejo, mas com previsão de cláusula que referencie a adequações futuras a este.

No nível do direito de exclusão, o direito de posse da terra dá autonomia às comunidades para impedir que não beneficiários da UC acessem e manejem os recursos florestais (Lei n.º 9.985/00, art. 17, § 2.º, e art. 18, § 1.º; e a Lei n.º 11.284/06, art. 6.º, inciso I, § 1.º e 3.º, e art. 18). Além disso, o ICMBio é obrigado a assegurar esse direito, pois é seu dever garantir a concretização dos objetivos da UC (Lei n.º 11.516/07).

No nível do direito de alienação, as comunidades não têm autonomia para vender ou arrendar seus direitos de posse da terra, pois a UC constitui um bem público. Por outro lado, quanto aos recursos florestais, há relativa autonomia, podendo serem celebrados contratos com empresas para serviços específicos na exploração madeireira, com a prévia ciência do ICMBio (art. 14, § 6.º, 7.º e 8.º, IN ICMBio n.º 16/2011).

### *3.3.2. Dimensão das regras procedimentais*

Na dimensão das regras procedimentais, a previsão da exceção de obrigatoriedade de plano de manejo da UC e de CCDRU como requisitos ao MFC (art. 7.º, caput, da IN ICMBio n.º 16/2011) representa importante avanço para a celeridade no seu licenciamento para as populações que extraíam recursos florestais madeireiros antes da criação da UC, mitigando possíveis interferências negativas da

---

dimensão das regras territoriais, como a morosidade na elaboração do plano de manejo e do CCDRU.

Contudo, para comunidades nas quais a atividade madeireira não é tradição, presume-se haver ainda pouca autonomia, pois se requer, como regra, tanto a existência do plano de manejo como do CCDRU para se iniciar o MFC, havendo aqui uma clara tutela administrativa, em que o direito comunitário de utilizar, administrar e conservar recursos naturais é condicionado à eficiência do órgão ambiental no cumprimento de suas obrigações legais, submetendo as populações tradicionais a uma total dependência.

Ao se destacar como necessária a não obrigatoriedade de plano de manejo e de CCDRU para o licenciamento do PMFS, não há contradição com a necessidade da imediata elaboração de tais documentos, como destacado na dimensão das regras territoriais. Como documentos que fortalecem a segurança jurídica sobre a posse da terra e dos recursos naturais, a existência do CCDRU e do plano de manejo  **aumenta o grau de autonomia** das populações tradicionais. Contudo, como um procedimento administrativo do licenciamento do PMFS, tal obrigatoriedade  **diminui o grau de autonomia** comunitário na proposição e realização do manejo florestal.

A autonomia comunitária também é limitada ao ser exigida a constituição de associação ou cooperativa para a gestão do MFC. Essa exigência pode ser um obstáculo para comunidades tradicionais, comumente caracterizadas por seus modos próprios de organização e representação sociais e que não possuem capital financeiro para administrar essas entidades. Por outro lado, a adaptação à exigência de constituição de associação ou cooperativa não representou dificuldade relevante em estudos recentes envolvendo comunidades em UC (Pacheco, 2017),

mas dada a pluralidade sociocultural amazônica, é conveniente o aprofundamento de estudos sobre o tema.

No licenciamento do manejo florestal, o Código Florestal determina que os PMFS devem ser diferenciados, não apenas quanto ao grupo proponente, mas também em relação à escala (artigo 31, § 5.º). De fato, há diferenciações técnicas fixadas em relação ao PMFS “Pleno” e ao de “Baixa Intensidade”. Contudo, os regulamentos não diferenciam as etapas administrativas entre as duas categorias de PMFS, podendo haver aqui um desincentivo ao de escala menor, que, em geral, aproxima-se mais das tecnologias simples e das condições financeiras e organizacionais de boa parte das comunidades amazônicas, ao darem início a uma atividade com fins comerciais.

Além disso, o licenciamento do MFC madeireiro em UC também é caracterizado por omissões e inadequações jurídicas que diminuem a autonomia comunitária e, ainda, prejudicam o exercício de determinados direitos. Inicialmente, destaca-se que para cumprir com suas obrigações administrativas, não há prazos fixados ao ICMBio na IN ICMBio n.º 16/2011, especificamente em etapas fundamentais para a celeridade do licenciamento, tais como: a emissão da Apat; aprovação do PMFS e do POA, com a consequente emissão da Autex. A ausência de prazo compromete o direito assegurado no artigo 5.º, inciso LXXVIII, do texto constitucional, que é o direito à razoável duração do processo, não só judicial, como também administrativo, bem como os meios que assegurem uma tramitação célere. A falta dessa determinação inibe as comunidades de cobrar a eficiência do órgão licenciador.

Além disso, a centralização na sede do ICMBio em Brasília das principais decisões sobre o

---

licenciamento do MFC não gera um meio de participação efetiva das comunidades em processos decisórios relacionados aos seus direitos, que é um dos princípios da PNPCT (art. 1.º, inciso X, Decreto n.º 6.040/2007). Ao não se atribuir essa competência à unidade local do ICMBio, ou, no mínimo, sua coordenação mais próxima, prejudica-se o acesso à informação e ao acompanhamento do processo. A justificativa apresentada pelo ICMBio é a falta de estrutura e equipe técnica nas unidades locais (Pacheco, 2017). Contudo, na sede do órgão a realidade não é diferente, além de ainda ter de atender todo o Brasil.

É de conhecimento geral que boa parte das comunidades da Amazônia se localiza em áreas de difícil acesso. Assim, a centralização das principais decisões no ICMBio de Brasília não observa um dos objetivos da PNPCT, que é a implantação de infraestrutura adequada às realidades socioculturais das populações tradicionais (art. 3.º, inciso III, Decreto n.º 6.040/2007).

Ao se analisar as determinações do Código Florestal sobre o licenciamento da exploração florestal madeireira, e ao se verificar de que modo os órgãos ambientais as têm regulamentado, importantes pontuações podem ser destacadas. Nos termos do Código Florestal, a aprovação do PMFS constitui única etapa para a obtenção da licença no manejo florestal (art. 31, § 2.º; e art. 4.º do Decreto n.º 5.975/2006). Assim, a existência de outros procedimentos, que condicionem a obtenção direta da licença para realizar o manejo, será indevida.

Sobre o instituto jurídico da licença, segundo Carvalho Filho (2010), identifica-se três aspectos envolvendo esse tipo de ato de consentimento estatal: I – é necessária a anuência da administração pública para que o particular desempenhe a ativi-

dade; II – depende sempre de pedido do particular, isto é, nunca é conferido *ex officio*; III – é sempre necessária para legitimar a atividade a ser executada pelo particular.

Assim, na etapa de exploração do MFC, constata-se: 1 – deve ser apresentado ao órgão um plano operacional, com as atividades pretendidas para um ano e o volume máximo a explorar; 2 – a autorização para a realização da etapa de exploração depende do pedido feito pelo detentor, manifestado no POA apresentado; 3 – a legitimação da execução da exploração depende da emissão da Autex pelo órgão ambiental.

Diante disso, no modelo de MFC em UC, o POA constitui outra etapa de licença no manejo florestal, em descumprimento ao que é fixado no Código Florestal (art. 31, § 2.º). Além de indevidamente ter que esperar o órgão ambiental aprovar o POA para a Autex ser emitida, a entidade comunitária ainda deve observar o período de safra de sua região para realizar a exploração. Assim, há o risco de não se conseguir explorar em um determinado ano, considerando que o detentor submeta o POA em tempo razoável, mas que o órgão não emita a Autex dentro de uma mesma razoabilidade temporal.

Por fim, a licença trata-se de ato vinculativo, isto é, caso o interessado preencha os requisitos legais, há o direito de obtê-la, sem recusa (Silva, 2003), mas o desempenho da atividade legitima-se com o consentimento do órgão pela licença. Logo, tal ato administrativo tem natureza declaratória (Di Pietro, 1993; Carvalho Filho, 2010).

O acompanhamento do manejo deve ser assegurado pelo encaminhamento de relatório anual ao órgão ambiental, descrevendo as atividades realizadas (art. 31, § 3.º, Lei n.º 12.651/12). Mas, para assegurar que os serviços ecológicos serão,

---

de fato, mantidos, o legislador determina que a execução do PMFS deve se submeter à fiscalização, ato administrativo que tem caráter tanto preventivo como repressivo (Carvalho Filho, 2010). Devem ser realizadas vistorias técnicas, sendo a atividade acompanhada e controlada rotineiramente pelo órgão competente (art. 31, § 4.º, Lei n.º 12.651/2012; art. 7.º, Decreto n.º 5.975/2006).

Logo, há uma ação do proponente do PMFS: apresentar um plano que assegure a sustentabilidade ambiental do MFC, ou seja, cumprir com os requisitos legais. E duas ações do órgão ambiental: declarar o reconhecimento do direito do detentor, emitindo sua licença, e fiscalizar a atividade, garantindo que os requisitos legais serão cumpridos.

### 3.3.3. Dimensão das regras técnicas

Nessa dimensão, constata-se, nos instrumentos infralegais, que, para realizar MFC madeireiro na Amazônia, as seguintes regras devem ser seguidas: 1 – o proponente precisa ter recursos financeiros suficientes; 2 – é necessário saber lidar com linguagens técnicas; 3 – é obrigatória a assessoria de um profissional da engenharia florestal; 4 – um considerável período de tempo deverá ser dedicado à atividade; 5 – há pouco espaço para testar outras variedades de conhecimentos e técnicas.

Logo, para atender o artigo 225, § 1.º, VII, da Constituição Federal, e os fundamentos técnicos e científicos previstos no artigo 31, § 1.º do Código Florestal – que preconizam como os serviços ecológicos da floresta devem ser mantidos –, os regulamentos do PMFS, previstos na Resolução Conama n.º 406/2009 e IN MMA n.º 05/2006, priorizam a tecnicidade, o que pode ser chamado aqui de “pa-

drão engenharia florestal”. A primeira implicação dessas constatações é que as comunidades possuem pouca ou nenhuma autonomia para o uso de métodos, técnicas e práticas tradicionais no MFC em UC, e para desenvolver um manejo adaptado à sua organização produtiva.

Mesmo a categoria de PMFS de Baixa Intensidade poderá gerar impactos negativos sobre a organização produtiva das comunidades, caracterizada pela diversificação (Benatti 2003; 2011). Em comparação ao PMFS Pleno, no de Baixa Intensidade não se fazem diferenciações quanto à obrigatoriedade de contratação de engenheiro florestal, ao modo de organização comunitária para propor e gerir a atividade, às técnicas empregadas para o nível de exploração, ao conhecimento de linguagens técnicas e, possivelmente, ao tempo a ser dedicado à atividade. Essas exigências dão margem à inviabilização do manejo florestal em comunidades fortemente caracterizadas por uma economia diversificada (Benatti, 2003; 2011), em que a atividade madeireira é apenas mais uma entre outras.

Na experiência da comunidade Juçara da Resex VpS, o tempo demandado pelo MFC inviabilizou a participação de um número maior de comunitários que precisavam se dedicar a outras atividades como a roça e a farinha. Com o tempo, os poucos comunitários envolvidos não mais conseguiram dar continuidade ao manejo, que até hoje não é mais realizado, embora haja o interesse na sua retomada (Porro *et al.*, 2008; Pacheco, 2017).

A linguagem adotada nos regulamentos relacionados às técnicas do manejo é indistinta para qualquer categoria de proponente. Esse fato contradiz o postulado da PNPCT (art. 1.º, IV, Decreto n.º 6.040/2007), que fixa que a esses grupos o acesso à

---

informação e ao conhecimento de documentos deve ser em linguagem acessível.

Em geral, as comunidades tradicionais que têm conseguido executar o PMFS nos moldes técnicos e organizacionais das regras atuais precisaram contar com parcerias de ONGs e órgãos governamentais, bem como para suprirem as demandas financeiras e administrativas da atividade (Porro *et al.*, 2008; Espada, 2015). Isso não significa que elas não consigam se adaptar à realidade imposta e, ainda, mostrar satisfação com os procedimentos técnicos adotados (Pacheco, 2017). Ao contrário, a superação de dificuldades no MFC é motivo de orgulho. No entanto, como política pública, a multiplicação da experiência em escala na Amazônia torna-se bem difícil.

#### 4. Discussões

Este estudo demonstra que o grau de autonomia das populações tradicionais no MFC madeireiro em UC é resultado de inter-relações entre três diferentes dimensões de regras que estruturam os instrumentos legais e infralegais associados à atividade. Com isso, observa-se que os costumes e direitos como grupos culturalmente diferenciados não modelam essas regras, mas que, no sentido inverso, os costumes tradicionais devem se amoldar às regras do manejo florestal.

O resultado é, em vários momentos, a falta total de autonomia comunitária. A forte dependência de terceiros, em longo prazo, é a grande consequência dessa realidade, seja no cumprimento de certas etapas do MFC, seja na obtenção de investimentos técnicos e financeiros, que a complexidade desse modelo de manejo exige. Mesmo assim, em várias

iniciativas comunitárias, a condição de adaptação de seu modo de organização e técnicas produtivas às regras do manejo florestal para atender uma produção viável economicamente inviabilizou o desenvolvimento da própria atividade madeireira (Louman *et al.*, 2008; Porro *et al.*, 2008).

Ao partir-se das contribuições de Schlager e Ostrom (1992), os direitos de nível operacional e de escolha coletiva no MFC em UC têm como fonte preponderante as normas oficiais, chamadas de “direitos de jure”. Contudo, “direitos de fato”, ou seja, direitos de propriedade detidos pelas comunidades, já regulavam seu modo de manejo (Diegues, 2000; Benatti, 2003; Vianna, 2008; Packer, 2015).

Embora haja o reconhecimento constitucional e legal dos modos próprios de criar, fazer e viver das populações tradicionais, como um direito fundamental, há uma sobreposição que prevalece, no MFC em UC, dos direitos de propriedade “de jure” sobre os “de fato”. Na organização produtiva comunitária, por exemplo, uma das principais consequências dessa sobreposição é, conforme destaca Benatti (2002b), a falta de integração entre as diferentes iniciativas econômicas realizadas por esses grupos e as normas oficiais que regulam suas atividades, a exemplo do manejo florestal com a agricultura, gerando dissonância com a posse agroecológica por eles exercida.

No MFC em UC, as normas de direitos de propriedade “de jure” são constituídas, principalmente, pelas regras criadas em nível de administração pública. Duas evidências da não observância dos direitos “de jure” em relação aos “de fato” são a não regulamentação de PMFS diferenciado para comunitário e a predominância do “padrão engenharia florestal” na dimensão das regras técnicas. Ambos os exemplos reforçam a ideia de homogeneização

---

jurídica destacada por Bourdieu (2001). Trata-se de uma característica da economia globalizada, em que se busca uma unidade jurídica para assegurar maior segurança jurídica, regulamentando as situações para dar unidade global aos dispositivos, facilitando o trânsito dos sujeitos e das mercadorias.

No caso da falta de PMFS diferenciado para populações tradicionais e com procedimentos simplificados, a omissão da administração pública é evidente ao não emitir um decreto que regulamente o novo Código Florestal. Além disso, há outro conflito que é a hierarquia das regras criadas pela administração pública e as costumeiras no ordenamento jurídico, demandando especial análise sobre este aspecto.

#### *4.1. Normas administrativas X costumes das populações tradicionais: breves considerações jurídicas*

Os costumes das populações tradicionais, manifestados em suas práticas, formas de organização e conhecimentos, integram o que Packer (2015, p. 35) denominou de “formas comunitárias”. Trata-se da aplicação de formas “[...] jurídicas, tecnológicas e práticas” desses grupos. Há a construção histórica de uma relação social e cultural das comunidades com o espaço apossado e o manejo de seus recursos, criando, segundo Benatti (2011, p. 103), “[...] normas de convivência e exploração dos recursos naturais”, constituindo o que o autor chamou de “direito consuetudinário comunitário de manejo”.

Como direito consuetudinário, os costumes comunitários são fonte subsidiária de direito. Portanto, eles não podem revogar uma lei, que é fonte principal de direito, por outro lado são plenamente

vigentes se não a contrariarem. Isto é, “[...] não se sustenta o costume que pode levar à extinção a fauna ou a flora, ou práticas de desmatamento em área de preservação permanente do imóvel rural” (Benatti, 2011, p. 103).

Os costumes das populações tradicionais se encontram assegurados como fonte de direito (Benatti, 2011), conforme o artigo 216, inciso II, da Constituição Federal, e a Lei n.º 9.985/2000, que determina, em vários dispositivos, a garantia a esses grupos das áreas que ocupam para que seus meios de vida e cultura sejam protegidos, o que também é enfatizado pelo Decreto n.º 6.040/2007 e pela Convenção n.º 169 da OIT.

As normas administrativas que regem o MFC em UC constituem atos gerais editados pela administração pública para complementar as leis e permitir a efetividade de sua aplicação (Carvalho Filho, 2010). Assim, não pode a administração pública contrariar, nem alterar a lei sob a justificativa de estar regulamentando, sob pena de abuso do seu poder regulamentar. A criação de decretos e regulamentos constitui, basicamente, o modo como se processa a formalização desse poder. Desse modo, as normas administrativas não podem criar direitos e obrigações, mas apenas obrigações subsidiárias que, necessariamente, devem estar adequadas às obrigações legais.

Diante disso, as disposições das normas administrativas, incidentes na dimensão das regras territoriais, procedimentais e técnicas do MFC em UC, devem observância aos costumes comunitários, exceto no que esses forem contrários às leis, tais como o Código Florestal, às Leis de Gestão de Florestas Públicas, do Snuc e de crimes ambientais (Lei n.º 9.605/1998), que visam ao cumprimento da Constituição Federal.

---

Desse modo, a normatividade de uma atividade realizada por populações tradicionais, que não esteja pautada na compreensão de seu modo de vida, coloca suas regras sob o risco da inconstitucionalidade e da carência de eficácia (Duprat, 2002).

De fato, os requisitos do padrão técnico estabelecidos pelas agências governamentais para a realização da atividade madeireira refletem as exigências dos mercados em termos de qualidade do produto (Louman *et al.*, 2008), o que será uma necessidade no momento da comercialização do produto pelas comunidades tradicionais. Por outro lado, o que se observa como necessário não é o rompimento com as técnicas de exploração madeireira que asseguram a qualidade do produto e segurança da atividade. É necessária a possibilidade de realização de um manejo mais adaptativo e diversificado, que esteja integrado à organização produtiva comunitária e que assegure um desenvolvimento gradual das potencialidades da comunidade no manejo florestal, permitindo um aumento progressivo no grau de autonomia para conduzir a atividade.

#### 4.2. Análise tridimensional da autonomia

Na análise de cada dimensão de regras, identifica-se que a autonomia das populações tradicionais sofre interferências que chega a um grau com grande potencial para inviabilizar a realização do manejo florestal, pois as condições de alguns procedimentos bloqueiam a própria obtenção da licença para o MFC em UC. Embora a legislação superior enfatize as fiscalizações na execução do PMFS para assegurar que a função ecológica dos recursos florestais madeireiros seja mantida, as regulamentações de obrigações do órgão são proporcionalmente

maiores sobre os procedimentos administrativos do licenciamento, aumentando sua complexidade e morosidade, tão criticadas pela literatura (Benatti *et al.*, 2003; Amaral & Amaral Neto, 2005; Porro *et al.*, 2008; Pokorny & Johnson, 2008; Pacheco, 2012; Menezes *et al.*, 2014; Waldhoff, 2014), que contribui na redução em demasia do grau de autonomia comunitária. Esse gargalo gera uma comunidade que não consegue realizar uma atividade legalizada, e um Estado que, então, não fiscalizará nem assegurará o fortalecimento de uma gestão sustentável em florestas amazônicas, decorrentes de uma atividade de uso sustentável.

Dessa forma, a partir das inter-relações identificadas e sob o ponto de vista exclusivo dos instrumentos regulatórios, é possível propor uma visualização tridimensional da autonomia (Figura 2), que auxilia na compreensão das três dimensões de regras, nos seguintes termos:

a) Dimensão das Regras Territoriais: é a dimensão das regras sobre as quais incidem disposições legais, em sentido amplo, e infralegais, referentes a regras reguladoras do acesso e gestão do território onde será realizado o manejo comunitário de recursos naturais renováveis;

b) Dimensão das Regras Procedimentais: é a dimensão das regras sobre as quais incidem disposições legais, em sentido amplo, e infralegais, referentes a regras reguladoras dos procedimentos administrativos de obtenção de licença para a realização de manejo comunitário de recursos naturais renováveis;

c) Dimensão das Regras Técnicas: é a dimensão das regras sobre as quais incidem disposições legais, em sentido amplo, e infralegais, referentes a regras reguladoras das técnicas que deverão ser empregadas na execução do manejo comunitário

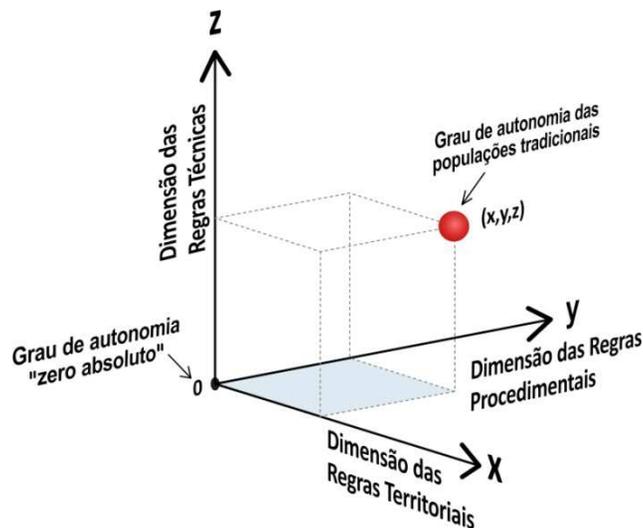


FIGURA 2 – Representação tridimensional da autonomia das populações tradicionais, segundo os instrumentos legais e infralegais que incidem sobre o MFC madeireiro.

FONTE: elaboração própria (2018).

de recursos naturais renováveis. Em cada dimensão de regras (eixos: x, y, z), as populações tradicionais possuem um grau de autonomia relativo atribuído pelos regramentos, representado pelo eixo respectivo de cada dimensão. No MFC em UC, o grau de autonomia comunitário está representado pelo “ponto” de encontro dos eixos respectivos às três dimensões destacadas (por exemplo, o ponto x, y, z). Quanto mais próximo ao ponto estiver da origem, menor é o grau de autonomia comunitária. Um grau de “autonomia zero” pode ser atingido em qualquer dos eixos, considerados separadamente. Na análise conjunta das três dimensões, quando o ponto incidir sobre a origem, tem-se um grau de “autonomia zero absoluto”, ou seja, as populações tradicionais não terão nenhuma autonomia diante dos regulamentos.

A partir das análises desse estudo, apontam-se, objetivamente, diretrizes que devem ser observadas na construção ou alteração de regulamentos que interfiram na autonomia das populações tradicionais para implementação do MFC em UC, considerando em especial a simplificação de procedimentos prevista pelo Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012):

1) Revogar a obrigatoriedade de aprovação de POA como condição para a obtenção da Autex e para continuidade das demais etapas do manejo florestal. O POA deve ser declarado, com alterações comunicadas ao órgão até o limite de produção aprovado no PMFS, cuja execução deve estar sujeita a frequentes fiscalizações;

2) Regularizar as disposições diferenciadas de PMFS em escala empresarial, de pequena escala,

---

e comunitário, inserindo alterações relevantes que de fato diferenciem as modalidades, com a participação ativa dos grupos interessados;

3) Regulamentar as disposições diferenciadas do PMFS comunitário de forma a assegurar aplicabilidade à diversidade de modos de organização social e capacidade produtiva de populações tradicionais;

4) Revogar procedimentos administrativos que forcem as comunidades a depender do cumprimento ou da existência de condicionantes associadas a obrigações exclusivas de órgãos governamentais;

5) Estabelecer procedimentos administrativos diferenciados de acordo com as diferentes categorias de intensidade do PMFS existentes;

6) Fixar prazos para o órgão ambiental cumprir com suas obrigações, sob pena de aprovação automática, impedindo que atrasos inviabilizem ou afetem negativamente o planejamento e a gestão do manejo florestal madeireiro;

7) Descentralizar para as unidades administrativas locais do órgão ambiental a aprovação do PMFS e do POA;

8) Estabelecer que a exigência de ART de engenheiros florestais nos PMFS no MFC deva ser acompanhada da responsabilização jurídica pela elaboração e implementação do PMFS;

9) Elaborar normas administrativas com linguagem mais acessível às comunidades tradicionais;

10) Reconhecer os PMFS como declaratórios, com autorização automática ao se cumprir todos os requisitos dos padrões técnicos exigidos, com monitoramento frequente pelas agências ambientais.

## **5. Conclusões**

O grau de autonomia das populações tradicionais no MFC madeireiro em UC é o resultado das inter-relações entre três diferentes dimensões de regras, chamadas aqui de territoriais, procedimentais e técnicas, que compõem os instrumentos legais e infralegais reguladores do atual modelo de MFC em UC.

O exercício do direito das comunidades tradicionais de utilizarem, administrarem e conservarem os recursos naturais, por meio do manejo florestal madeireiro, está condicionado, em diferentes procedimentos administrativos, ao cumprimento de obrigações do próprio órgão ambiental, que é tanto gestor da área como licenciador. Essa situação condicional gera barreiras ao desenvolvimento sustentável comunitário, cuja superação, em vários momentos, independe da iniciativa do grupo e abre oportunidades para o efeito inverso a esse desenvolvimento, que é a exploração ilegal, seja pelos próprios grupos tradicionais seja pela pressão de atores externos.

No modelo de MFC atual, a autonomia das populações tradicionais é condicionada desde o seu início. Desse modo, é necessário um modelo de MFC em UC mais adaptável à organização produtiva comunitária, cujo ponto de partida das suas estruturas legais e dimensões de regras seja o sistema comunitário de uso e gestão dos recursos naturais.

O não cumprimento da determinação legal de criação de disposições diferenciadas de Plano de Manejo Florestal Sustentável Comunitário e de procedimentos simplificados tem condicionado as comunidades tradicionais a exigências de licenciamento e organização produtiva padronizadas, em detrimento do reconhecimento constitucional e legal de seus costumes como fonte de direito e de seus

direitos referentes à condição de grupo culturalmente diferenciado. A simplificação e a adequação à legislação de alguns instrumentos infralegais poderiam aumentar o grau de autonomia comunitária no MFC madeireiro em UC, permitindo, em maior escala, sua multiplicação na Amazônia.

## Referências

Amaral, P. *Manejo florestal comunitário na Amazônia*: primeira oficina de manejo florestal comunitário para troca de experiência entre 12 iniciativas na Amazônia Brasileira. Relatório. Porto Dias: WWF; SUNY, 1998.

Amaral, P.; Amaral Neto, M. *Manejo florestal comunitário*: processos e aprendizagens na Amazônia brasileira e na América Latina. Belém: IEB; IMAZON, 2005.

Azevedo-Ramos, C. B.; Pacheco, J. S. Economia florestal comunitária e familiar na Amazônia. In: Pezzuti, J.; Azevedo-Ramos, C. (Orgs.). *Desafios Amazônicos*. Belém: Naea, 1. ed., p. 357-398, 2016.

Benatti, J. H.; Mcgrath, D. G.; De Oliveira, A. C. M. Políticas públicas e manejo comunitário de recursos naturais na Amazônia. *Ambiente & Sociedade*, 7(2), 137-154, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v6n2/a09v06n2.pdf>.

Benatti, J. H. A titularidade da propriedade coletiva e o manejo florestal comunitário. *Revista de Direito Ambiental*, 26, 126-151, 2002a.

Benatti, J. H. Manejo florestal e o uso alternativo do solo na Amazônia. In: Lima, A. (Org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: [S.l.]: S. Fabris; Instituto Socioambiental, p. 237-276, 2002b.

Benatti, J. H. *Posse agroecológica e manejo florestal*. Curitiba: Juruá, 2003.

Benatti, J. H. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: Sauer, S.; Almeida, W. (Orgs.). *Terras e territórios na Amazônia*. Brasília: UNB, p. 93-113, 2011.

Bourdieu, P. *Contrafogos 2*: por um movimento social europeu. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.

Brasil. *Decreto-Lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília: DOU de 28/02/1967.

Brasil. *Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: DOU de 02/09/1981.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

Brasil. *Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998*. Promulga a Convenção sobre a Diversidade Biológica, de 05 de junho de 1992. Brasília: DOU de 17/03/1998.

Brasil. *Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: DOU de 13/02/1998.

Brasil. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: DOU de 19/07/2000.

Brasil. *Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002*. Regulamenta artigos da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. Brasília: DOU de 23/08/2002.

Brasil. *Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004*. Promulga a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília: DOU de 20/04/2004.

Brasil. *Lei n.º 11.284, de 02 de março de 2006*. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, dentre outros. Brasília: DOU de 03/03/2006.

Brasil. *Decreto n.º 5.753, de 12 de abril de 2006*. Promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial. Brasília: DOU de 13/04/2006.

- Brasil. *Decreto n.º 5.975, de 30 de novembro de 2006*. Regulamenta os arts. 12, parte final, 15, 16, 19, 20 e 21 da Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, o art. 4º, inciso III, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, o art. 2º da Lei no 10.650, de 16 de abril de 2003, altera e acrescenta dispositivos aos Decretos nos 3.179, de 21 de setembro de 1999, e 3.420, de 20 de abril de 2000, e dá outras providências. Brasília: DOU de 01/12/2006.
- Brasil. *Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: DOU de 08/02/2007.
- Brasil. *Decreto n.º 6.063, de 20 de março de 2007*. Regulamenta, no âmbito federal, dispositivos da Lei n.º 11.284, de 20 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e dá outras providências. Brasília: DOU de 21/03/2007.
- Brasil. *Decreto n.º 6.177, de 01 de agosto de 2007*. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Brasília: DOU de 02/08/2007.
- Brasil. *Decreto n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007*. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, e dá outras providências. Brasília: DOU de 28/08/2007.
- Brasil. *Decreto n.º 6.874, de 5 de junho de 2009*. Institui, no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário, o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar – PMFC, e dá outras providências. Brasília: DOU de 08/06/2009.
- Brasil. *Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393 de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: DOU de 28/05/2012.
- Carvalho Filho, J. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 23. ed. rev., ampl. e atualizada até 31.12.2009, 2010.
- Cavalheiro, K.; Sabogal, C.; Amaral, P. Análise da Legislação para o Manejo Florestal por Produtores de Pequena Escala na Amazônia Brasileira. In: Cavalheiro, K.; Sabogal, C.; Amaral, P.; CIFOR; Proyecto ForLive; AMAZON; UFRA. *Estudo comparativo “Análise do Marco Legal para o Manejo Florestal por Produtores de Pequena Escala na Amazônia”*. Belém: FORLIVE, 2008.
- CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente. *Resolução n.º 406*. Brasília: DOU de 06/02/2009.
- Diegues, A. C. S. *Os saberes tradicionais e a biodiversidade no Brasil*. São Paulo: MMA; COBIO; NUPAUB; USP, 2000.
- Di Pietro, M. S. Z. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1993.
- Duprat, D. M. O Estado pluriétnico. In: Lima, A. C. S.; Hoffman, M. B. *Além da tutela: bases para uma política indigenista III*. São Paulo: Contracapa, 2002. Disponível em: <http://laced.etc.br/site/arquivos/04-Alemda-tutela.pdf>.
- Espada, A. L. V. *Parceria enquanto dimensão da governança ambiental para o manejo florestal comunitário na Amazônia: o caso da Floresta Nacional do Tapajós*. Belém, Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – UFPA, 2015.
- ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade. *Instrução Normativa n.º 3, de 18 de setembro de 2007*. Brasília: DOU de 20/09/2007.
- ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade. *Instrução Normativa n.º 16, de 04 de agosto de 2011*. Brasília: DOU de 08/08/2011.
- ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade. *Instrução Normativa n.º 35, de 27 de dezembro de 2013*. Brasília: DOU de 30/12/2013.
- Lehfeld, L. S.; De Carvalho, N. C. B.; Balbim, L. I. N. *Código florestal comentado e anotado (artigo por artigo)*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.
- Louman, B.; García-Fernández, C.; Sabogal, C.; Ehringhaus, C.; Villacrés, D. Capacidades técnicas y desafíos del manejo forestal comunitario. In: Sabogal, C.; De Jong, W.; Pokorny, B.; Louman, B. (Orgs.). *Manejo forestal comunitario en America Latina: experiencias, lecciones aprendidas y retos para future*. Borgor: CIFOR, p. 75-112, 2008.
- Medina, G.; Pokorny, B. *Avaliação financeira do manejo*

---

*florestal comunitário*. Goiânia: Kelps, 2014.

Menezes, M. C.; Barbosa, C. W. S.; Medina, G.; Lima, C. A. T.; Trindade, N. G. P.; Cavalcante, T. V.; Almeida, O. Tradicional da floresta para a extração de madeira por populações tradicionais e desafios para o manejo sustentável. In: Castro, E.M. R.; Figueiredo, S. L. (Orgs.). *Sociedade, campo social e espaço público*. Belém: Naea, 1. ed., p. 430-442, 2014.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Instrução Normativa n.º 4, de 11 de dezembro de 2006*. Brasília: DOU de 13/12/2006.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Instrução Normativa n.º 5, de 11 de dezembro de 2006*. Brasília: DOU de 13/12/2006.

Pacheco, J. S. *Análise da autonomia das populações tradicionais no manejo comunitário de recursos florestais madeireiros em unidade de conservação da Amazônia*. Belém, Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - UFPA, 2017.

Pacheco, P. Smallholders and Communities in Timber Markets: Conditions Shaping Diverse Forms of Engagement in Tropical Latin America. *Conservation and Society*, 10(2), 114-123, 2012.

Packer, L. A. *Novo código florestal & pagamentos por serviços ambientais: regime proprietário sobre os bens comuns*. Curitiba: Juruá, 2015.

Pokorny, B., Johnson, J. Community Forestry in the Amazon: the unsolved challenge of forests and poor. *Nat Resour. Perspect.*, 112(4), 2008. Disponível em: <https://www.odi.org/publications/1144-community-forestry-amazon-unsolved-challenge-forests-and-poor>.

Porro, N.; Germana, C.; López, C.; Medina, G.; Ramirez, Y.; Amaral, M.; Amaral, P. Capacidades organizativas para el manejo forestal comunitario frente a las demandas y expectativas oficiales. In: Sabogal, C.; De Jong, W.; Pokorny, B.; Louman, B. (Orgs.). *Manejo forestal comunitario en America Latina: experiencias, lecciones aprendidas y retos para future*. Bogor: CIFOR, p. 35-66, 2008.

Santilli, J. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

Schlager, E.; Ostrom, E. Property-rights regimes and Natural Resources: a conceptual analysis. *Land Economics*, 68(3), 249-262, 1992.

SFB – Serviço Florestal Brasileiro. *Cadastro Nacional de Florestas Públicas – Atualização 2017*. Disponível em: <[www.florestal.gov.br](http://www.florestal.gov.br)> Acesso em: jun. 2018.

Silva, J. A. *Direito ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 4.ed., p. 281-282, 2003.

Treccani, G. D. Populações Tradicionais e Mineração. In: Dias, J. C.; Gomes, M. A. M. (Orgs.). *Direito e desenvolvimento*. Rio de Janeiro; Belém; São Paulo: Forense, CESUPA e Método, 1. ed. v. 1, p. 161-190, 2014.

Vianna, L. P. *De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação*. São Paulo: Anna-blume; FAPESP, 2008.

Waldhoff, P. *Resultados da avaliação do manejo florestal comunitário sobre os meios de vida de seus protagonistas: destaque para conservação ambiental em detrimento a produção e autonomia*. Piracicaba, Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura “Luz de Queiroz”, SP, 2014.

Wolkmer, A.C. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. São Paulo: Alfa Omega, 2001.