

Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia
Apoio ao Desenvolvimento de Política Florestal no âmbito do PROAGRI

**Fiscalização de Florestas e
Fauna Bravia em Moçambique**
*Passado, Presente e Acções
para Melhoramento*

Adolfo Bila
Jyrki Salmi



República de Moçambique
Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia

DFID Department for
International
Development



International
Institute for
Environment and
Development

Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia
Apoio ao Desenvolvimento de Política Florestal no Âmbito do PROAGRI

Fiscalização de Florestas e Fauna
Bravia em Moçambique: passado,
presente e acções para
melhoramento

Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia
Apoio ao Desenvolvimento de Política Florestal no Âmbito do PROAGRI

Fiscalização de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique: passado, presente e acções para melhoramento

Adolfo Dinis Bila e Jyrki Salmi.

Maputo, Fevereiro de 2003



Publicado por: DNFFB
Data: Fevereiro 2003
N^o de Registo: 4013 –RLNLD/2003
Maquetização e Impressão: Imprensa Universitária – Maputo
Tiragem: 200 exemplares
Disponível na: DNFFB – Direcção Nacional de
Florestas e Fauna Bravia
Ministério da Agricultura e
Desenvolvimento Rural
Praça dos Heróis Moçambicanos, 2^o
Andar
Maputo
Caixa Postal 1406
Telefone (258-1) 460036
Fax: (258-1) 460060
Email: dnffb@map.gov.mz

As opiniões expressas pelos autores neste documento não refletem necessariamente à opinião da DNFFB, DFID ou da IIED.

Resumo

Neste relatório apresenta-se o levantamento sobre a fiscalização florestal e faunística no passado e presente, sugerem-se medidas para melhorar a fiscalização e formas de participação dos intervenientes do sector nesta actividade.

Há uma grande diferença entre o que a lei florestal estabelece como prática a seguir na exploração, uso e conservação das florestas com o que se passa no terreno. Em muitos países, incluindo Moçambique, práticas ilegais pelas populações locais, público em geral e do sector privado em particular, são comuns, mesmo em situações de presença de um sistema de fiscalização forte.

A fiscalização florestal e faunística no período colonial tinha uma organização ramal, isto é, a fiscalização de florestas estava separada da fiscalização da fauna. Os fiscais concentravam as suas atenções no controlo da exploração comercial de madeira e da fauna bravia, especialmente de espécies de alto valor económico, tinham pouca interacção com as comunidades locais que, praticamente, não intervinham nesta actividade. O sistema estava bem apetrechado com meios humanos e materiais e o financiamento da fiscalização estava garantido pelos Fundos de Protecção de Fauna e de Fomento Florestal.

A fiscalização florestal e faunística constitui hoje uma das principais actividades da DNFFB e dos SPFFB. A situação geral desta actividade é de aparente paralisação, ineficiência e incapacidade geral das estruturas responsáveis pela sua execução. O sistema é considerado enfraquecido com um número bastante exíguo de fiscais, meios de trabalho e falta de estímulos para o correcto desenvolvimento desta actividade. A fiscalização é muito dependente dos postos fixos, e visitas aos distritos e zonas de corte, são limitadas. O envolvimento das comunidades é incipiente, todas as entidades envolvidas neste processo estão ainda aprendendo e adquirindo experiências.

Os principais instrumentos legais utilizados actualmente na fiscalização de florestas e fauna bravia são a Lei de Florestas e Fauna Bravia e o respectivo regulamento. Contudo, ainda há modelos, normas, diplomas e despachos conjuntos diversos, entre o MADER e outros Ministérios, que devem ser produzidos na brevidade possível para operacionalizar o regulamento. Sugere-se a priorização de instrumentos relacionados com a exploração comercial florestal e faunística, a problemática da fiscalização e o envolvimento das comunidades locais e nesta actividade.

A informação disponível indica que a maioria dos fiscais não tem formação adequada para exercer esta actividade em moldes modernos. Agrava a situação o facto de o grosso dos fiscais ser de idade avançada o que coloca questões de viabilidade quanto à sua formação e capacitação nesta actividade. A situação dos equipamentos não difere muito da estado da força de trabalho. Os meios disponíveis são considerados insuficientes e certos tipos de equipamentos essenciais para desenvolver desta actividade, simplesmente não existem em muitos SPFFB. São os casos de viaturas, material de campismo, uniforme, armas e meios de comunicação.

A coordenação entre o MADER e outras entidades envolvidas na fiscalização é ainda fraca e o processo em curso de transferência do pessoal e equipamento para o MITUR vai ainda enfraquecer mais a capacidade de fiscalização dos SPFFB. Por isso, recomenda-se o treinamento da polícia para o exercício da fiscalização.

A fiscalização ainda funciona sem uma clara estratégia, contemplando a prevenção, a detenção e a supressão. As actividades em curso procuram combater acções ilegais através de medidas coercivas, multas, mas devido às limitações do sistema e à ausência de outras componentes de estratégia, a fiscalização não tem sido bem sucedida.

Para melhorar a fiscalização propõem-se as seguintes acções:

- (i) Divulgação do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia, através dos meios de comunicação, guiões simples e outros meios audiovisuais de maior alcance;
- (ii) Estabelecimento das normas de distribuição dos 50% das multas aos fiscais e dos demais envolvidos na fiscalização;
- (iii) Restringir a emissão de licenças simples e incentivar as concessões;
- (iv) Estabelecimento do regulamento do fiscal;
- (v) Estabelecer um banco de dados sobre a exploração florestal no país;
- (vi) Estabelecimento dos termos de delegação de poderes na gestão de recursos florestais e faunísticos às comunidades e ao sector privado;
- (vii) Estabelecimento de normas para a canalização de benefícios às comunidades;
- (viii) Capacitar os fiscais florestais, comunitários para aplicação do novo regulamento florestal no terreno;
- (ix) Apetrechar as equipas de fiscalização com meios humanos e materiais adequados para a boa fiscalização, nomeadamente reformar os fiscais velhos, contratar e treinar fiscais florestais e faunísticos e providenciar fardamento, meios de acampamento, armas de fogo, transporte e comunicação para estabelecer pelo menos duas equipas de fiscalização móveis, em cada província;

- (x) Estabelecer as normas de participação e treino da polícia e das comunidades na fiscalização;
- (xi) Produção e aprovação do modelo de plano de manejo florestal simplificado para efeitos de licença simples e do plano de manejo para efeitos de concessão florestal e estabelecer as taxas anuais das concessões;
- (xii) Estabelecer boa coordenação entre os diferentes intervenientes na fiscalização, nomeadamente entre DNFFB, SPFFB, DDADR, os fiscais do Estado, comunitário, polícia, administrações dos distritos, alfândegas, Procuradoria da República e tribunais.

Conteúdo

1. Introdução	1
2. Fiscalização no período colonial	3
3. Fiscalização no período 1975 a 1992	7
4. Fiscalização na actualidade	11
4.1 Generalidades	11
4.2 Organização actual da fiscalização	12
4.3 Instrumentos legais	14
4.4 Meios humanos e materiais	17
4.5 Coordenação da fiscalização	19
4.6 Constrangimentos principais	21
5. Experiência internacional	22
6. Estratégia de fiscalização	29
6.1 Princípios de fiscalização	29
6.2 Elementos de estratégia de fiscalização	31
7. Opções para melhorar a fiscalização	37
8. Acções prioritárias	40
9. Bibliografia	41
Anexos	
Anexo 1. Recomendações do estudo sobre o financiamento florestal na Tanzânia	47
Anexo 2. Recomendações aos países produtores para reduzir as práticas ilegais no sector florestal	55

Tabelas

Tabela 1. Número de pessoal técnico dos SPFFB e dos elementos afectos à fiscalização e seu nível de formação	18
Tabela 2. Equipamento dos SPFFB e da fiscalização	19
Tabela 3. Sumário das opções políticas para a redução de actividades ilegais na exploração de madeira	28

Caixas

Caixa 1. Fiscalização no período colonial	7
Caixa 2. Descentralização da fiscalização, envolvimento de fiscais ajuramentados e fiscais comunitários	13
Caixa 3. Recomendações sobre despachos e diplomas a produzir para operacionalizar o Regulamento de Florestas e Fauna Bravia	16
Caixa 4. Recomendação sobre o envolvimento do MINT na fiscalização de florestas e fauna bravia	20
Caixa 5. Práticas ilegais no sector florestal	26

Abreviaturas

DDADR	Direcção Distrital da Agricultura e Desenvolvimento Rural
DNFFB	Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia
EMOFAUNA	Empresa Moçambicana de Fauna
MADER	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
MADEMO	Madeiras de Moçambique
MIC	Ministério da Indústria e Comércio
MICOA	Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental
MITUR	Ministério do Turismo
MICULT	Ministério da Cultura
MINT	Ministério do Interior
MPF	Ministério do Plano e Finanças
PRE	Programa de Reajustamento Estrutural
SPFFB	Serviços Provinciais de Florestas e Fauna Bravia
UMC	Unidade de Maneio Comunitário

1. Introdução

Os recursos florestais e faunísticos têm uma especial importância em Moçambique dada a sua dimensão ambiental, social e económica. Estima-se que 62 milhões de hectares, cerca de 80% do território nacional, estão cobertos por algum tipo de vegetação natural, entre florestas de diferentes alturas e densidade, savanas, matagais e pradarias. As espécies de plantas ultrapassam a 5 500 essências enquanto que a fauna bravia compreende mais de 220 espécies de mamíferos, 690 aves, 167 répteis e 79 anfíbios. Algumas destas espécies são raras, endémicas e estão ameaçadas de extinção no país (MICOA 1998). A floresta produtiva, isto é, as matas com potencial para a produção de madeira industrial somam 19 milhões de hectares. O volume comercial disponível totaliza cerca de 22 milhões de metros cúbicos e permite a exploração anual de 500.000 m³ de madeira em toros em regime sustentável (Saket 1994).

As florestas fornecem materiais de construção, alimento, produtos medicinais à maioria da população e são uma fonte de matéria-prima para a indústria madeireira nacional. Por exemplo, 30% da proteína animal consumida no campo provém da fauna bravia, a maioria das casas no país, tanto no campo como nas cidades, é construída de materiais não convencionais provenientes das matas nativas, e calcula-se que 80 % da população utiliza lenha e carvão para a produção de energia doméstica. A quantidade de madeira extraída por ano para estes fins estima-se em cerca de 18 milhões de metros cúbicos (DNFFB 1991).

A exploração industrial é feita maioritariamente por pequenas empresas, com limitada capacidade de abate, arraste, transporte e transformação. A capacidade total de exploração de madeira em toros, em todo o país, foi estimada em 180.000 m³ por ano (Eureka 2001).

A exploração e utilização dos recursos florestais e faunísticos da forma como vêm sendo realizadas ameaçam a conservação e a perpetuação destes recursos a médio e longo prazos. A agricultura itinerante, a exploração de lenha e a produção de carvão, as queimadas descontroladas e a caça furtiva são apontadas como as principais ameaças aos recursos florestais e faunísticos no país (DNFFB 1999). A exploração florestal industrial é extremamente selectiva e concorre para o empobrecimento e degradação das florestas no país. Das mais de 100 espécies arbóreas conhecidas pouco menos de 10% são comercialmente exploradas. Esta actividade é exercida por muitos pequenos operadores individuais, que se dedicam ao abate e à comercialização local de madeira em toros e operadores industriais são de longe em número reduzido. O licenciamento, controlo, fiscalização da exploração florestal e a resolução de conflitos entre operadores constituem as principais actividades do sector a nível das províncias.

A fiscalização das actividades florestais e faunísticas a nível local é feita pelos Serviços Provinciais de Florestas e Fauna Bravia (SPFFB) e o sentimento geral que existe é de que esta importante tarefa vem sendo realizada de forma deficiente (DNFFB 2002), daí a prevalência, um pouco por todo o lado, de actos ilegais no licenciamento, exploração e na comercialização dos recursos florestais e faunísticos. A grande extensão do país, os limitados recursos humanos e materiais disponíveis para o desenvolvimento desta actividade são referidos como as causas da actual fraca capacidade do Estado em fiscalizar e controlar a exploração e a utilização dos recursos florestais e faunísticos no país. Tendo em conta esta situação, e a constatação de que o Estado por si só não pode garantir a conservação e o uso racional dos recursos naturais, a nova Lei de Florestas e Fauna Bravia introduziu uma nova abordagem na gestão de florestas e fauna bravia, que procura envolver e responsabilizar todos os intervenientes no sector na gestão destes recursos. Assim, as comunidades locais, o sector privado, organizações e associações são encorajados a formar parcerias com o Estado, com vista ao seu envolvimento na exploração, utilização, fiscalização, monitoria e conservação dos recursos florestais e faunísticos.

No país não existem experiências sólidas nem estão ainda estabelecidos mecanismos práticos de envolvimento dos parceiros na gestão dos recursos florestais e faunísticos. Iniciativas de envolvimento de comunidades locais na gestão de florestas e de fauna bravia nas suas zonas de residência dão indicações de melhoria na conservação destes recursos, uso racional e principalmente melhor fiscalização e controlo da exploração comercial destes recursos por terceiros (UMC 1998). A Lei de Florestas e Fauna Bravia incentiva a exploração em regime de concessão e restringe a exploração em regime de licenças simples. Espera-se que as concessões florestais promovam a regeneração, o manejo, a protecção, a exploração racional florestal e permitam maior controlo e fiscalização das actividades dos operadores florestais. Contudo, apesar de a lei privilegiar as concessões, não foram ainda definidos mecanismos práticos de incentivo desta modalidade, continuando a exploração florestal a ser feita na totalidade em regime de licenças simples.

Neste relatório apresenta-se o levantamento sobre a fiscalização florestal e faunística, no passado e presente, sugere-se medidas para melhorar a fiscalização e formas de participação dos intervenientes do sector nesta actividade.

2. Fiscalização no período colonial

No período colonial as florestas e a fauna bravia eram geridas por entidades diferentes, designadamente os Serviços de Agricultura e Florestas e os Serviços de Veterinária. O quadro legal que governava as actividades florestais e faunísticas estava separado, embora para algumas situações, como por exemplo, a fiscalização, havia áreas de intersecção que envolviam a colaboração e a complementaridade entre os dois serviços.

Os principais instrumentos legais que orientavam as actividades faunísticas foram compiladas numa única publicação por Farinha

(1965). Da legislação incluída no livro destacam-se os seguintes diplomas legislativos:

- (i) Diploma 2496, de 4 de Julho de 1964, sobre aspectos gerais de fauna bravia;
- (ii) Diplomas 2627, 2628, 2629, 2630, 2631, todos de 7 de Agosto de 1965, sobre os regulamentos de caça, do caçador-guia, das coutadas oficiais, regimes de vigilância de fauna bravia, dos troféus e despojos, respectivamente;
- (iii) Diploma 2763, de 29 de Julho de 1967, sobre o fundo de protecção de fauna bravia.

Para além dos diplomas referidos, a publicação apresenta ainda legislação avulsa sobre os parques nacionais, áreas especiais de protecção e vigilância de fauna, criação e exploração da fauna bravia, captura de animais e colheita de plantas em parques e reservas.

A fiscalização da fauna bravia estava orientada para a protecção de animais bravios e, especialmente, para o controlo da caça furtiva e abate indiscriminado de espécies de grande valor económico, em áreas de conservação, coutadas ou em áreas livres. A fiscalização era exercida, para além dos fiscais e guardas especialmente treinados para o efeito, pelo pessoal dos Serviços de Veterinária, Serviços de Agricultura e Florestas, assim como pelos demais funcionários públicos ligados à administração do território, polícias e agentes aduaneiros e fiscais ferroviários. A fiscalização podia ainda ser exercida por proprietários ou concessionário assim como por guardas ajuramentados das coutadas, caçadores e outros licenciados para exercerem a actividade de caça. De salientar que, exceptuando os fiscais e as autoridades competentes, a maioria das entidades acima indicadas não tinha poderes para levantar autos, elas podiam, sim, participar os factos às autoridades policiais ou requerer diligências aos Serviços de Veterinária. O pessoal técnico da fiscalização tinha uniforme e patentes próprios, o sistema estava hierarquizado, em estilo paramilitar, ascendentemente da seguinte forma:

- (i) auxiliar de guarda;
- (ii) guarda;
- (iii) fiscal;
- (iv) chefe da brigada;
- (v) chefe de repartição provincial; e os
- (vi) chefe dos serviços.

Cada passagem de categoria corresponde a níveis cada vez maiores de formação académica ou experiência profissional. O ensino primário, na época, a 4ª classe era o nível mínimo de escolaridade exigido para a contratação como auxiliar de guarda. Os postos de chefe de brigada e adiante correspondiam a funções de direcção a nível distrital, provincial e nacional e eram ocupados por quadros com maior formação, geralmente de nível médio e superior.

A fiscalização era feita através de postos fixos e brigadas móveis. Os postos fixos estavam montados em todas as províncias, em pontos estratégicos, localizados em função da abundância da fauna, facilidades de acesso a esses locais e proximidade a núcleos urbanos. Também eram considerados na localização dos postos fixos as principais vias de transporte e os locais de embarque e desembarque de passageiros, especialmente estações dos caminhos de ferro e portos. No país existiam 40 postos fixos e cada posto tinha como área de trabalho cerca de 20.000km², aproximadamente uma área com um raio de cerca de 700 km (Mahanjane 1995, Mussengue 2001, Banze 2001). Cada posto fixo tinha uma equipa formada por um fiscal e três auxiliares e contava com um “jeep”, 200 litros de combustível por semana, ajudas de custos e fundo destinado a aliciar colaboradores, sobretudo caçadores furtivos. Os postos fixos contavam ainda com um escritório, armazém para produtos apreendidos, depósito de armas e residências para o fiscal e o pessoal auxiliar. As tarefas principais dos fiscais incluíam:

- (i) vigiar a área sob sua jurisdição;

- (ii) levantar autos e fazer apreensões de licenças de caça, meios e produtos de caça resultantes de transgressões à lei e regulamento de caça;
- (iii) prender e encaminhar às autoridades os infractores da lei e do regulamento de caça;
- (iv) fiscalizar propriedades privadas em matérias de fauna;
- (v) fiscalizar os estabelecimentos comerciais que se dedicam à venda de troféus ou despojos de caça;
- (vi) prestar esclarecimentos e informações sobre a legislação e regulamento de caça.

A maior parte das despesas da fiscalização de caça era financiada pelo Fundo de Protecção de Fauna, que por sua vez era alimentado de taxas de caça, cobranças de multas e receitas de vendas de troféus e despojos apreendidos pelos fiscais, entre outras fontes de receitas.

A legislação florestal desse período resume-se no Regulamento de Florestas de Moçambique, o Diploma Legislativo 2642, de 20 de Setembro de 1965. Este regulamento, ao contrário do referido para a fauna bravia, tratava num único dispositivo legal aspectos ligados à criação, protecção, exploração e fiscalização dos recursos florestais na então colónia de Moçambique.

A fiscalização de florestas tinha como finalidade disciplinar a exploração e utilização dos produtos florestais, bem como prevenir e reprimir os actos de violadores das normas estabelecidas no regulamento florestal. À semelhança da fiscalização de caça, a fiscalização podia ser exercida pelas autoridades administrativas, guardas fiscais e agentes de segurança pública e o pessoal técnico dos serviços de veterinária, incluindo fiscais e guardas faunísticos. Contudo, o pessoal especializado na fiscalização florestal era os mestres e os guardas florestais, que em conjunto formavam a polícia florestal.

A organização e métodos de trabalho da polícia florestal eram muito parecidos aos dos fiscais de fauna e, em muitos casos, aplicavam no trabalho disposições estabelecidas no regulamento de caça. Em geral, as tarefas dos guardas e fiscais florestais resumiam-se na observação do cumprimento das regras estabelecidas no regulamento florestal, especialmente no que concerne à exploração florestal, transporte e comercialização de produtos florestais. O regulamento florestal estabelece a lista das principais transgressões à lei e as respectivas sanções. As actividades de fiscalização eram financiadas pelo Fundo de Fomento Florestal que, à semelhança do Fundo de Fauna, era alimentado de receitas da exploração florestal, sobretaxa de repovoamento florestal e de multas aplicadas aos transgressores do regime jurídico-florestal.

Do articulado do regulamento florestal e de caça depreende-se que a interacção entre fiscais e comunidades locais era limitada. As autoridades tradicionais, por exemplo, os régulos, eram entidades responsáveis pelo controlo da utilização dos recursos florestais e faunísticos pelas populações de suas áreas para o seu consumo, com base nos usos e costumes locais (Celestino 2001).

Caixa 1. Fiscalização no período colonial

A fiscalização florestal e faunística no período colonial tinha uma organização ramal, em estilo paramilitar, com ramificações desde o distrito até a nível central, e contava com a colaboração das autoridades administrativas aos diferentes níveis. Os fiscais concentravam as suas atenções no controlo da exploração comercial de madeira e da fauna bravia, especialmente de espécies de alto valor económico, tinham pouca interacção com as comunidades locais que, praticamente, não intervinham nesta actividade. O sistema estava bem apetrechado com meios humanos e materiais e o financiamento da fiscalização estava garantido pelos Fundos de Protecção de Fauna e de Fomento Florestal.

3. Fiscalização no período 1975 a 1992

A referência a este período justifica-se pelas profundas mudanças sociais e económicas que aconteceram nesta época e os efeitos

que a economia centralizada e o conflito armado tiveram no sector florestal e, em especial, na fiscalização. A grande mudança na fiscalização de florestas e fauna bravia ocorre quando é criada a DNFFB em finais da década oitenta, com a desvinculação das áreas de fauna bravia dos Serviços de Veterinária e das florestas dos Serviços de Agricultura e Florestas. Já nesta altura os sectores de fiscalização, tanto de florestas como de fauna bravia, estavam bastante enfraquecidos devido à saída massiva dos técnicos portugueses, à sabotagem e desvios de equipamento nos parques, reservas e nos postos de fiscalização, que ocorreu logo a seguir à independência do país.

Para colmatar a situação e ajustar a fiscalização à nova realidade, foi estabelecida a primeira escola de fiscais de florestas e fauna no país, em Chitengo, no Parque Nacional da Gorongosa, em 1989. A maioria dos fiscais que existia naquela altura foi reciclada nesta escola e seguiu-se ao recrutamento de jovens, com diferentes níveis de formação, para o seu treinamento como fiscais florestais e faunísticos. O curso ministrado “Curso Básico de Agentes de Conservação da Natureza”, tinha como finalidade adequar os fiscais à nova realidade e prepará-los para a fiscalização em simultâneo dos recursos florestais e faunísticos (Cossa, comunicação pessoal). Os conteúdos dos cursos incluíam matérias sobre:

- (i) Ecologia básica;
- (ii) Botânica;
- (iii) Zoologia;
- (iv) Dendrometria;
- (v) Flora e fauna de Moçambique;
- (vi) Importância económica das florestas e fauna em Moçambique;
- (vii) Legislação florestal e faunística;
- (viii) Treino político-militar.

Participaram no curso, para além dos fiscais antigos, jovens com diferentes níveis de formação e experiência, a maioria dos quais proveniente das escolas elementares e básicas de agricultura. Os cursos iniciaram em 1989 e os primeiros cursantes foram afectados nos parques e reservas de fauna, nos Serviços Provinciais de Florestas e Fauna Bravia, naquela altura, nova estrutura no interior das Direcções Provinciais de Agricultura. Uma parte importante dos fiscais formados foi afectada também às empresas estatais MADEMO e EMOFAUNA, para supervisionarem e controlarem as actividades de exploração florestal e de fauna bravia.

A nomeação de jovens como fiscais seniores ou chefes provinciais de fiscalização sem a devida experiência de campo, contribuiu para o desmantelamento da carreira profissional de fiscal.

A MADEMO e a EMOFAUNA tinham o monopólio das actividades económicas no domínio florestal e de fauna bravia. A MADEMO por exemplo, realizava todas as actividades de produção florestal, desde a exploração, transformação e comercialização de produtos florestais e era considerada empresa de referência nesta área. Idêntica situação verificava-se com a EMOFAUNA que praticamente dominava a caça desportiva e o turismo cinegético. Havia muita confusão nos SPFFB relativamente à necessidade de fiscalização das actividades nas duas empresas, aliás, ambas as empresas bem como os SPFFB pertenciam ao Estado. A MADEMO por exemplo, trabalhava em regime de licença simples, os volumes a solicitar anualmente eram estabelecidos centralmente, cabendo aos SPFFB a emissão das respectivas licenças; em muitos casos estas eram emitidas sem o pagamento das taxas, devido aos atrasos dos financiamentos à empresa ou então porque a empresa não tinha recursos suficientes para proceder ao pagamento das licenças. A fiscalização resumia-se no controlo de movimentos de madeira em postos fixos, das poucas empresas privadas que ainda existiam, prevalecia a ideia de que as empresas do Estado se auto fiscalizavam e portanto, desnecessário o controlo por parte dos SPFFB. Durante este período a qualidade de fiscalização baixou bastante, especialmente a fiscalização de actividades de exploração e a caça em

áreas livres. Nos parques e reservas a situação era bem melhor devido à presença de fiscais e a existência ainda de equipamento para o desenvolvimento desta actividade (Cossa, comunicação pessoal).

A situação veio à agravar-se com o recrudescimento do conflito armado. Os parques e as reservas foram abandonados e a fauna aí existente dizimada. A exploração de madeira e de outros produtos florestais estava confinada apenas a corredores seguros e ao redor dos núcleos urbanos, áreas relativamente seguras. A maioria de fiscais e guardas florestais refugiou-se nas cidades e a actividade foi praticamente paralisada. A fiscalização limitava-se apenas ao controlo de movimento de produtos florestais nos postos fixos. Nesta altura, o conceito de envolvimento comunitário na gestão dos recursos naturais, e especialmente a participação na fiscalização, não estava ainda bem desenvolvido. Por outro lado, o desmantelamento das autoridades tradicionais e a promoção dos grupos dinamizadores afectou em grande medida o controlo que os régulos e demais autoridades locais tinham sobre o uso e aproveitamento dos recursos florestais. Registou-se um aumento desmesurado de desmatamentos, queimadas descontroladas e caça furtiva ao longo dos corredores seguros e ao redor dos grandes centros urbanos.

Em meados dos anos oitenta, iniciou-se o processo de privatização da MADEMO e o programa de reajustamento estrutural, vulgo PRE. Esta situação levou ao aparecimento de muitas pequenas empresas e de operadores individuais que se dedicavam à exploração de madeira em toros para a venda no mercado local. Da mesma forma, a privatização da EMOFAUNA ditou o aparecimento de novos operadores no domínio de fauna, o que obrigou um esforço de reestruturação da Repartição de Fiscalização nos SPFFB para fiscalizar e controlar as actividades destes novos operadores. Contudo, o estado de inactividade em que a área se encontrava e a falta de meios adequados para desenvolver a fiscalização tiveram impacto negativo na retomada desta actividade.

O advento da paz em 1992 não foi também devidamente aproveitado. A partir desse ano, desencadeou-se um processo de reocupação dos parques e das áreas de conservação, de recrutamento e formação de fiscais, tanto no país como no estrangeiro, e a dinamização, de novo, da fiscalização.

Infelizmente, a falta de legislação actualizada, o avançado estado de destruição a que se encontrava a maioria dos parques e reservas, postos de fiscalização, falta de meios de trabalho e estímulos aos fiscais e a prevalência de actividades ilegais na actividade de caça e na exploração florestal não propiciaram o desenvolvimento adequado da fiscalização (Mahanjane 1995, DNFFB 1999).

4. Fiscalização na actualidade

4.1 Generalidades

A fiscalização florestal e faunística constitui hoje uma das principais actividades da DNFFB e dos SPFFB. A situação geral desta actividade, a nível central, bem como a nível provincial e local, é de aparente paralisação, ineficiência e incapacidade geral das estruturas responsáveis pela sua execução (Mussengue 2001). O sistema é considerado enfraquecido com o número bastante exíguo de fiscais, meios de trabalho e falta de estímulos para o correcto desenvolvimento desta actividade.

Vários estudos vêm sendo realizados nos últimos tempos para reverter esta situação, mas o sentimento que existe a nível do Departamento de Fauna, é de que poucos ou nenhum destes trabalhos têm correspondido às expectativas. Dentro dos relatórios de referência que ainda se apresentam actuais destacam os seguintes:

- (i) Mahanjane (1995) sobre a situação da fiscalização naquele ano;
- (ii) Mussengue (2001) sobre a fiscalização de florestas e fauna bravia em 2001;
- (iii) Banze (2001) sobre a proposta de melhoramento do funcionamento dos SPFFB da Zambézia;
- (iv) Barnes (2001) sobre o cumprimento do regulamento florestal no país;
- (v) Magane e Banze (2001) que trata das memórias do seminário nacional para o intercâmbio de experiências entre agentes comunitários na conservação;
- (vi) Mussengue (2002) sobre o levantamento preliminar da coordenação e definição de postos fixos de fiscalização a nível da zona sul: províncias de Maputo, Gaza e Inhambane.

Os trabalhos referidos dão uma ideia sobre a situação da fiscalização no país e, em alguns casos, apresentam sugestões e recomendações a seguir para melhorar esta actividade no país, à luz da legislação florestal e faunística recentemente aprovada e das iniciativas de envolvimento das comunidades na gestão dos recursos naturais, especialmente das florestas e fauna bravia em suas áreas comunitárias. A identificação de constrangimentos que limitam o pleno desenvolvimento da fiscalização constitui, sem dúvida, o primeiro passo para a definição correcta das estratégias e medidas adoptar com vista ao cumprimento do estabelecido na lei e regulamento de florestas e fauna bravia.

4.2. Organização actual da fiscalização

Conforme estabelece o Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia, em geral a fiscalização dos recursos florestais e faunísticos estão sob a alçada da DNFFB, mas a sua implementação no terreno é feita pelos SPFFB, contudo, a fiscalização dos parques, reservas nacionais, zonas e as áreas comunitárias de desenvolvi-

mento do ecoturismo, coutadas oficiais estão sob tutela do Ministério do Turismo. Intervêm na fiscalização os fiscais de florestas e fauna bravia, funcionários do Estado, fiscais ajuramentados e agentes comunitários de conservação dos recursos naturais. Para além destes, podem ainda participar nesta actividade os funcionários da DNFFB e SPFFB, bem como do Turismo, os conselhos locais de gestão participativa de recursos florestais, agentes das forças de defesa e segurança, funcionários da pecuária e da geografia e cadastro, bem como funcionários públicos em geral. A intervenção destes últimos na fiscalização é de forma indirecta, pois os seus actos devem ser reportados aos fiscais de florestas e fauna, bem como aos agentes comunitários, pessoal considerado especializado neste domínio. A nível dos distritos a fiscalização é feita por fiscais afectos às DDADR, que dum modo geral são muito poucos.

A fiscalização ainda é muito dependente dos postos fixos, se bem que esteja prevista a deslocação de equipas móveis a zonas de corte, serrações e portos para verificarem o cumprimento das normas estabelecidas para a exploração, transporte, processamento e comercialização de produtos florestais. Estas visitas, especialmente as que envolvem deslocações aos distritos e zonas de corte, são limitadas devido, fundamentalmente, à falta de meios humanos e materiais. A fiscalização florestal e faunística envolvendo agentes comunitários ainda é muito incipiente, estando todas as entidades envolvidas em processo de aprendizagem e aquisição de experiências.

Caixa 2. Descentralização da fiscalização e envolvimento de fiscais ajuramentados e fiscais comunitários

Dada a vastidão do território nacional e de forma ainda centralizada em que a fiscalização está organizada, o incentivo ao registo de fiscais de florestas e fauna ajuramentados e de agentes comunitários, parece uma das acções a desenvolver a curto prazo. Outro aspecto a considerar é a criação dos Serviços Distritais de Florestas e Fauna Bravia, à semelhança de Geografia e Cadastro, e afectação de fiscais de florestas e fauna, com meios adequados, naqueles distritos ou zonas ricas em florestas produtivas e de abundância de fauna bravia.

4.3 Instrumentos legais

Os principais instrumentos legais utilizados actualmente na fiscalização de florestas e fauna bravia são a Lei de Florestas e Fauna Bravia e o respectivo regulamento, recentemente aprovado. Para além desta lei e regulamento, há ainda os Decretos 9/2000 e 10/2000, que definem as atribuições e competências dos Ministérios da Agricultura e Desenvolvimento Rural e do Turismo, na sequência da passagem das áreas de conservação e parques para o segundo. Existe o Diploma Ministerial sobre este processo e uma série de outros diplomas conjuntos que devem ser produzidos para gerir as áreas de intersecção entre os dois Ministérios.

Os modelos, as normas, diplomas e despachos conjuntos, entre o MADER e outros Ministérios, que devem ser produzidos na brevidade possível para operacionalizar o Regulamento da Lei das Florestas e Fauna Bravia, são os seguintes:

- (i) modelo de licença simples (número 1 do artigo 21);
- (ii) modelo de plano de maneio simplificado (número 3 do artigo 16);
- (iii) despacho conjunto do MADER, MIC e MICOA sobre as condições a observar para exportação de carvão vegetal (número 4 do artigo 24);
- (iv) modelo de plano de maneio para efeitos de concessão (número 3 do artigo 25);
- (v) despacho do MADER sobre a redução de taxas para a exploração de toros para abastecer a indústria nacional (número 3 do artigo 26);
- (vi) diploma conjunto do MADER e MPF sobre as taxas anuais a cobrar às concessões florestais (número 2 do artigo 28);

- (vii) modelo de despacho anual conjunto do MADER e MITUR sobre o calendário venatório e as quotas de abate por província (número 2 do artigo 28) bem como o período de defeso para certas espécies (números 1 e 3 do artigo 46);
- (viii) despacho conjunto do MADER e MITUR sobre os modelos de caça (número 2 do artigo 55);
- (ix) despacho conjunto do MADER e MITUR sobre os modelos de requerimento e formulários de caça (artigo 56);
- (x) diploma do MADER sobre o conteúdo do plano de maneio (número 2 do artigo 58) e exploração da fazenda do bravio (alínea d do número 1 do artigo 85);
- (xi) despacho conjunto do MADER e MITUR sobre o exercício de caça em defesa de pessoas e bens (artigo 73);
- (xii) despacho do MADER sobre as normas de atribuição dos 20% da venda de troféus achados por singulares (artigo 73);
- (xiii) diploma conjunto do MADER e MICULT estabelecendo as características de troféus considerados património do Estado (número 2 do artigo 78);
- (xiv) diploma do MADER aprovando as normas de criação e exploração das fazendas do bravio (número 4 do artigo 84);
- (xv) despacho conjunto do MADER e MITUR sobre os termos de delegação de poderes na gestão dos recursos florestais e faunísticos ao sector privado, comunidades locais, e outras entidades em parceria com o Estado (número 1 do artigo 99);
- (xvi) diploma do MADER sobre as normas de utilização dos fundos resultantes da cobrança de 15%, para o

- repovoamento florestal e faunístico (número 2 do artigo 101);
- (xvii) diploma conjunto do MADER, MPF e MITUR sobre os mecanismos práticos para a canalização às comunidades dos 20% da taxa de exploração florestal e faunística de suas áreas de jurisdição (números 1 e 2 do artigo 102);
 - (xviii) diploma conjunto do MADER, MITUR e MINT aprovando o regulamento e a carreira profissional do fiscal de florestas e fauna (número 3 do artigo 107);
 - (xix) modelo de diploma conjunto do MADER, MITUR e MPF aprovando os mecanismos de canalização e distribuição, entre os vários intervenientes, dos 50% resultantes de multas do envolvimento comunitário na fiscalização (número 3 do artigo 112);
 - (xx) despacho da DNFFB para a criação, actualização e uso do cadastro e tombo nacional e provincial de florestas e fauna bravia (artigo 118).

Caixa 3. Recomendações sobre despachos e diplomas a produzir para operacionalizar o Regulamento de Florestas e Fauna Bravia

Ainda há muito trabalho normativo a fazer que, certamente, irá levar alguns anos para completar. Sugere-se a priorização na produção e aprovação dos diplomas e despachos ministeriais de assuntos relacionados com a exploração comercial florestal (licenças simples e concessões) e faunísticas, a problemática da fiscalização e o envolvimento de comunidades locais nesta actividade. Deve ainda merecer especial atenção o estabelecimento da carreira profissional dos fiscais florestais, incluindo os fiscais ajuramentados e os fiscais comunitários.

4.4. Meios humanos e materiais

Não existem dados certos sobre a quantidade de pessoal envolvido directamente na fiscalização nem dos meios materiais destinados especificamente a esta actividade. Na maioria dos SPFFB o pessoal afecto a este sector faz um pouco de tudo o mesmo se passando com os meios disponibilizados para os SPFFB.

Mahanjane (1995) estimou em 282 o número de agentes de fiscalização no país. Mussengue (2001) refere que existem cerca de 564 fiscais em todo o território nacional, o que perfaz cerca de 55 fiscais por província. Do total referido, 60% estão afectos aos parques e reservas e 85% só têm nível básico e idades compreendidas entre os 50 e 60 anos. Apenas 10% são técnicos agrários com formação média. Barnes (2001) indica que o número de fiscais nas províncias de Maputo, Gaza, Sofala e Zambézia varia de 20 a 40 por província. A tabela que segue indica o número de fiscais por província e o nível de formação dos mesmos.

A quantidade de fiscais nas províncias é considerado, em geral, exíguo para uma boa fiscalização. Não se tem bem claro a norma a utilizar para estabelecer o número ideal de fiscais para trabalhar uma determinada área. Mahanjane (1995) indica que um fiscal deve patrulhar a pé 13 km por dia e controlar eficazmente 50 km². Assim, para a reserva do Niassa com cerca de 15.000 km², por exemplo, seriam necessários 300 fiscais para toda a reserva, o que não deixa de ser um número extraordinário, tendo em conta o número de fiscais de florestas e fauna existentes em todo o país.

Tabela 1. Número de pessoal técnico dos SPFFB e dos elementos afectos à fiscalização e seu nível de formação

Província	Sector	Nível de formação					Total
		Superior	Médio	Básico	Elementar	Outros	
Maputo	SPFFB	4	4	1			9
	Fiscalização		2	7	16	6	31
Gaza	SPFFB	2					2
	Fiscalização		2	10	11	29	52
Inhambane	SPFFB	2					2
	Fiscalização		11	12	7		30
Sofala	SPFFB						
	Fiscalização		4	11	30	4	49
Manica	SPFFB	3					3
	Fiscalização		7	9	14	2	32
Tete	SPFFB	2					2
	Fiscalização		3	4		5	12
Zambézia	SPFFB	3	5		14	3	25
	Fiscalização		5		14		19
Nampula	SPFFB						
	Fiscalização		3	20	16	2	41
Cabo Delgado	SPFFB	3					3
	Fiscalização		2	10	8		20
Niassa	SPFFB	2					2
	Fiscalização		5	11	13	12	41

Fonte: Mussengue (2002); Banze (2001)

Das poucas informações disponíveis indicam que a maioria dos fiscais não tem formação adequada para exercer esta actividade em moldes modernos. Agrava a situação o facto de o grosso dos fiscais ser de idade avançada, o que coloca questões de viabilidade quanto à sua formação e capacitação nesta actividade.

A Tabela 2 mostra os meios de trabalho dos SPFFB, bem como aqueles afectos à fiscalização. A situação dos equipamentos não difere muito do estado da força de trabalho. Em geral, os meios disponíveis são considerados insuficientes e, para certos tipos de equipamentos essenciais para desenvolver esta actividade sim-

plesmente não existem em muitos SPFFB. São os casos de viaturas, material de campismo, uniforme, armas e meios de comunicação (Mahanjane 1995; Banze 2001; Mussengue 2002).

Tabela 2. Equipamento dos SPFFB e da fiscalização

Província	Sector	Equipamento de fiscalização			
		Viaturas	Motorizadas	Armas	Sistema de comunicação
Maputo	SPFFB				
	Fiscalização	2	7		1
Gaza	SPFFB				
	Fiscalização	1	4	34	
Inhambane	SPFFB				
	Fiscalização	1	2		
Sofala	SPFFB				
	Fiscalização	3			1
Manica	SPFFB				
	Fiscalização	3			1
Tete	SPFFB				
	Fiscalização	1		39	
Zambézia	SPFFB				
	Fiscalização				
Nampula	SPFFB				
	Fiscalização	1			1
Cabo Delgado	SPFFB				
	Fiscalização	1	2		
Niassa	SPFFB				
	Fiscalização			3	1

4.5. Coordenação da fiscalização

Conforme indicado no ponto 5.3, existem actividades que o MADER vai desenvolver em conjunto com o MITUR, MINT e MICOA. Destas actividades, especial atenção deve ser dada à

participação da Polícia do Ambiente e à Polícia em geral na fiscalização.

Caixa 4. Recomendação sobre o envolvimento do MINT na fiscalização de florestas e fauna bravia

O MINT está representado em todos os distritos e na maioria das localidades do país. Por outro lado, foi recentemente criada a Polícia do Ambiente, que dentre as suas atribuições está contemplada a fiscalização de florestas e fauna bravia. Recomenda-se o treinamento e a capacitação destas unidades para o desenvolvimento da fiscalização, especialmente nos distritos ricos em recursos florestais e faunísticos e com exploração comercial intensiva destes recursos. Atenção especial deve ser dada à coordenação entre as diferentes entidades envolvidas na fiscalização, particularmente na sistematização, troca de informações, formação e consolidação do banco nacional de dados sobre a fiscalização dos recursos florestais e faunísticos, conforme preconizado pelo Decreto -Lei 12/2002.

Outro aspecto que deve merecer a atenção está ligado à colaboração da Procuradoria da República e dos Tribunais com vista ao julgamento dos transgressores da lei. Em geral o nível de cobrança de multas é muito baixo (Banze 2001) e esta situação não obriga os operadores a cumprirem com a lei e promove transgressões. Não se tem notícias de alguém que foi julgado e condenado por transgredir a Lei e o Regulamento de Florestas e Fauna Bravia. O MIC e as alfândegas têm também importante papel na fiscalização, particularmente no controlo do licenciamento e exportação de produtos florestais. Existe hoje um sector informal de comercialização local de madeira para a exportação, que incentiva a exploração desregrada das florestas. A licença de exportador de madeira deve ser atribuída apenas a operadores licenciados e não, como tem sido prática, atribuir esta licença a qualquer indivíduo ou empresa de import-export sem nenhuma ligação com o sector produtivo florestal.

O processo de transferência do pessoal e equipamento para o MITUR ainda não está concluído, assim, é de esperar a diminuição ainda mais da capacidade de fiscalização dos SPFFB, particularmente naquelas províncias com parque e áreas de conservação. Neste sentido, o envolvimento das comunidades na

fiscalização pode mitigar a ausência de fiscais em áreas de exploração e deve ser incentivado e apoiado. Melhorias no controlo da actividade de operadores comerciais, em áreas remotas, pela população local, vêm sendo relatadas em zonas onde a população está organizada e participa em projecto de manejo comunitário de recursos naturais (Nhacale & Manjate 2001).

4.6. Constrangimentos principais

Os principais problemas identificados que ainda afectam a fiscalização no país são os seguintes (Mahanjane 1995; Banze 2001; Barnes 2001; Mussengue 2002; Vicente 2002):

- (i) a quantidade e qualidade dos actuais fiscais;
- (ii) falta de conhecimento da Lei e do Regulamento de Florestas e Fauna Bravia;
- (iii) falta de regulamento e carreira profissional do fiscal de carreira;
- (iv) falta de meios de transporte, comunicação e campismo para os fiscais, incluindo fundos para as ajudas de custos dos fiscais;
- (v) inadequada infra-estrutura física nos postos de fiscalização fixos;
- (vi) baixos salários e falta de estímulos aos fiscais, especialmente a falta de pagamento das percentagens estabelecidas por lei como comparticipação nas multas;
- (vii) excessiva centralização da fiscalização nas capitais de província, muito distante dos locais de actuação de operadores florestais e faunísticos;
- (viii) falta de incentivos e mecanismos práticos para o envolvimento das comunidades locais, agentes comunitários, fiscais ajuramentados e da polícia na fiscalização;

- (ix) falta de coordenação interinstitucional, especialmente com a polícia, alfândegas, Procuradoria da República e Tribunais;
- (x) fraca cobrança das multas passadas aos operadores;
- (xi) prevalência ainda de actividades ilegais no sistema de fiscalização;
- (xii) proliferação de muitos operadores em regime de licença simples;
- (xiii) medo, falta de poder, excesso de confiança e relaxamento dos fiscais no seu relacionamento com os operadores.

5. Experiência Internacional

As actividades ilegais de exploração florestal, comercialização de madeira e de fiscalização florestal são temas actuais de debate em vários fóruns internacionais, incluindo o Fórum das Nações Unidas para as Florestas. Vários estudos (p.e. Callister 1999; Brack & Hayman 2001) e projectos, por exemplo em Camboja, financiados pelo Banco Mundial, e na Indonésia financiados pela Comunidade Europeia, estão avaliando estes aspectos, na busca de formas para controlar e minimizar os impactos negativos destas actividades nas florestas e na economia dos países envolvidos. A nível internacional tem havido pressões para a adopção de uma declaração recomendando a interrupção da ajuda ao desenvolvimento dos países que não tomarem medidas credíveis e consistentes no combate à exploração ilegal e ao fortalecimento da fiscalização. Várias organizações não-governamentais, nacionais e internacionais, por exemplo a Global Witness, os Amigos da Terra, Green Peace, vêm denunciando a exploração e comercialização ilegal da madeira, bem como a corrupção associada a estas actividades. Na reunião dos países mais desenvolvidos,

vulgo G8, de Okinawa em 2000, os governos comprometeram-se a estudar a melhor forma de combater a exploração e comercialização ilegal da madeira. As medidas a considerar a nível global incluem acções para desincentivar a circulação de madeira ilegal no mercado internacional, ao abrigo dos acordos internacionais já existentes e observando normas da Organização Internacional do Comércio (WTO).

Segundo o Banco Mundial (1999), a exploração de madeira em florestas tropicais continua em grande escala, na maioria dos casos de forma ilegal e insustentável. Em muitos países tropicais o volume de madeira ilegal chega a superar a exploração legal. Pobre governação, corrupção e alianças políticas entre as elites políticas e o sector privado, aliado à fraca capacidade de fiscalização a nível local e regional são apontadas como sendo as principais razões para esta situação. As principais actividades ilegais incluem abate de árvores sem a devida autorização, evasão fiscal e subfacturação. A partir de um certo ponto a madeira ilegal entra no circuito comercial, é legalizada, adquirindo assim a documentação necessária para a exportação se for o caso. A outra forma de “lavagem” de madeira inclui a mistura desta com madeira legal proveniente de concessões ou de licenciados, exportação clandestina, confiscação e venda de madeira ilegal sem a observação das normas estabelecidas para o efeito, utilização de licenças antigas para cobrir actividades de madeira ilegal, etc. (Brack & Hayman 2001). Outro método bastante utilizado na “lavagem” de madeira consiste em solicitar licença ou concessão em áreas sabidamente pobres em madeira e depois explorar clandestinamente em outras áreas; a proliferação de licenças simples facilita bastante este tipo de transgressão.

Os impactos mais evidentes das actividades ilegais é a sobre exploração da floresta e o seu empobrecimento e a consequente transformação em matas secundárias, sem nenhum valor económico. Em geral, estas formações secundárias são depois transformadas em áreas agrícolas, pastagens ou então em plantações de

culturas de exportação, como café, óleo de palma, etc. Outros impactos directos à floresta incluem:

- (i) redução do valor de madeira em pé e da floresta nativa, favorecendo a sua rápida destruição;
- (ii) com a destruição das florestas, as comunidades locais são negativamente afectadas e são forçadas a emigrarem de suas áreas de origem;
- (iii) a fauna é destruída ou forçada também a emigrar;
- (iv) há uma redução drástica de receitas tanto a nível local bem como nacional;
- (v) o aparecimento no mercado de madeira ilegal a baixo preço desencoraja operadores a investirem no manejo e no uso sustentável das florestas;
- (vi) a técnica de exploração usada é de baixa qualidade e é associada a danos e desperdício exagerados na floresta;
- (vii) favorece à corrupção do pessoal da fiscalização;
- (viii) o mercado de madeiras tropicais pode ser negativamente afectado devido à propaganda e publicidade hostil.

Devido à própria natureza das actividades ilegais, torna-se difícil obter dados exactos dos volumes e montantes envolvidos. Contudo, os poucos estudos disponíveis indicam volumes consideráveis de receitas que os governos perdem devido a estas actividades. Por exemplo, o Governo da Indonésia estima que perdeu cerca de 600 milhões de dólares americanos devido à exploração ilegal de madeira em suas florestas, somente em 1997. Por outro lado, a subfacturação de madeira produzida em concessões florestais “legais” lesou o país, no mesmo ano, em 1200 milhões de dólares americanos (ITFMP 1999). Num outro estudo na vizinha Tanzânia, foi relatado que o Governo conseguia recolher apenas 5% da receita potencial da exploração dos recursos

florestais (Kobb 1999). As razões apontadas para esta situação foi a falta de organização do sector em moldes modernos (Koppers 1998). Foram sugeridas mudanças de estilo de gestão do sector que promove a transparência em todos os actos administrativos, responsabilização individual, credibilidade, flexibilidade e tolerância zero para a corrupção, desvios e a não observância às regras estabelecidas.

Salmi & Monela (2000) apresentaram uma proposta para melhorar o sistema de financiamento do sector e da fiscalização em particular. A relação completa das recomendações feitas é apresentada em Anexo 1 e, em geral, visa fundamentalmente:

- (i) desencorajar as actividades ilegais;
- (ii) reduzir rendimentos de actividades ilegais;
- (iii) aumentar o risco de ser apanhado e punido caso se envolva em actividades ilegais;
- (iv) aumentar os rendimentos das actividades legais;
- (v) criar incentivos e outros estímulos ao pessoal envolvido na fiscalização;
- (vi) contratar terceiros para realizar algumas actividades do sistema, especialmente naquelas áreas que envolvem a colecta de taxas, multas, etc.

O Equador introduziu recentemente a possibilidade de contratar terceiros para a fiscalização florestal e o controlo das actividades florestais no país. A ideia foi atrair empresas de renome internacional, como a SGS da Suíça, DNV da Noruega, Inspectorate dos Estados Unidos, para competirem o contrato. Esta experiência é considerada pioneira no mundo, havendo muita expectativa para se avaliar a viabilidade deste tipo de abordagem na fiscalização florestal.

Caixa 5. Práticas ilegais no sector florestal (adaptado de Contreras-Hermosilla 2000)

1. Ocupação ilegal de áreas florestais

- (i) Invasão de áreas florestais por camponeses, comunidades ou empresas privadas e a sua transformação em terras agrícolas ou em áreas de pastagens
- (ii) Prática de agricultura itinerante em áreas florestais
- (iii) Promover a ocupação de áreas florestais por camponeses sem terra e forçar o Governo a atribuir título de propriedade ao mesmo para depois comprar as terras já tituladas aos camponeses a preço baixo do mercado.

2. Exploração ilegal da madeira

- (i) Abater espécies protegidas
- (ii) Duplicação de licenças de corte
- (iii) Matar árvores, por anelamento ou queimada, para depois explorá-las legalmente
- (iv) Comprar madeira explorada ilegalmente de áreas protegidas
- (v) Exploração florestal em áreas protegidas
- (vi) Explorar fora dos limites das concessões
- (vii) Exploração em áreas proibidas como encostas, galerias florestais, fontes de água, etc.
- (viii) Abate de árvores jovens, sem a observância dos DAP estabelecidos por lei
- (ix) Explorar volumes maiores do que os autorizados e estabelecidos na licença
- (x) Declarar maiores volumes extraídos na concessão para esconder madeira explorada fora dos limites da concessão
- (xi) Exploração florestal sem autorização
- (xii) Conseguir concessões florestais através de “cunhas” ou corrompendo as entidades responsáveis pela tramitação do processo.

3. Destruição de áreas florestais

- (i) Provocar queimadas em áreas florestais para a sua conversão em outros usos comerciais

4. Transporte, comercialização e contrabando de madeira

- (i) Transportar madeira sem autorização
- (ii) Transportar madeira abatida ilegalmente
- (iii) Contrabando de madeira
- (iv) Exportar e importar madeira de espécies banidas por leis ou convenções internacionais
- (v) Exploração e importação florestal banida por leis nacionais

5. Subfacturação e outras práticas contabilísticas ilegais

- (i) Declarar baixos valores e volumes na exportação
- (ii) Sobfacturação na aquisição de bens e serviços
- (iii) Manipulação do cash-flow para evitar pagamento de taxas e impostos ao Estado
- (iv) Subclassificação, submedição e subvalorização de madeira destinada à exportação ou a venda no mercado interno.

6. Processamento ilegal de madeira

- (i) Processar madeira sem a devida autorização
- (ii) Não cumprimento da legislação ambiental, social e as leis de trabalho do país
- (iv) Processar madeira explorada ilegalmente

Dum modo geral, a experiência internacional no domínio da fiscalização florestal pode ser resumida como se segue:

- (i) a fiscalização deve combinar actividades preventivas, controlo e policiamento;
- (ii) as actividades preventivas mais importantes são aquelas que reduzem a vantagem comparativa das actividades ilegais;
- (iii) operadores florestais, comunidades locais devem ser envolvidos na fiscalização. Devem ser incentivados, estimulados para participarem na fiscalização;
- (iv) promover transparência em todos os actos administrativos relacionados com o licenciamento, concessões, exportação de madeira, etc., e encorajar as comunidades locais, ONG's e outros grupos para se envolverem na monitoria e controlo em colaboração com os fiscais e agentes da lei e ordem;
- (v) Contratar terceiros para algumas actividades de fiscalização, p.e. uma empresa privada, instituições independentes. Esta acção pode reduzir a pressão sobre os serviços públicos e aumentar a eficiência na realização das actividades.

Brack & Hayman (2001) apresentaram uma relação de recomendações com vista à redução de actividades florestais nos países produtores de madeira. Estas recomendações são apresentadas no Anexo 2 e o resumo das opções do âmbito de políticas é apresentado na Tabela que se segue:

Tabela 3. Sumário das opções políticas para a redução de actividades ilegais na exploração de madeira (Brack & Hayman 2001)

Opção política	Dificuldade na implementação (fácil/técnica/difícil)	Escala no tempo (Curto/médio/longo-prazo)	Custo (autofinancia-se/moderado/alto)
Reforma legislativa			
Reforma da legislação florestal	Técnica	Médio prazo	Moderado
Harmonização das rendas e taxas	Técnica	Curto prazo	Autofinancia-se
Criação de unidade de inteligência económica	Fácil	Curto prazo	Autofinancia-se
Regulamentação industrial			
Reforma na alocação de concessões	Técnica	Curto prazo	Autofinancia-se
Restrição no licenciamento industrial	Fácil	Curto prazo	Autofinancia-se
Incentivos à boa conduta e comportamento	Fácil	Curto prazo	Moderado
Desenvolvimento de ética profissional	Técnica	Longo prazo	Moderado
Reforma das leis de investimento	Técnica	Médio prazo	Moderado
Restrição nos pontos de exportação	Fácil	Curto prazo	Autofinancia-se
Reforço à fiscalização			
Criação de unidades de fiscalização especializadas	Técnica	Curto prazo	Autofinancia-se
Reforço à fiscalização	Fácil	Curto prazo	Autofinancia-se
Sistema de informação e controlo	Técnica	Curto prazo	Autofinancia-se
Sistemas de fiscalização avançados	Técnica	Médio prazo	Autofinancia-se/moderado
Incentivos para fiscais	Fácil	Curto prazo	Autofinancia-se
Inteligência e obtenção independente de informações	Fácil	Curto a médio prazo	Autofinancia-se/moderado
Quadro de desenvolvimento alargado			
Oportunidades alternativas de emprego	Fácil	Curto a médio prazo	Moderado a alto
Melhorar a planificação estratégica	Técnica	Médio prazo	
Promoção de actividades legais	Fácil a técnico	Médio a longo prazo	Moderado

6. Estratégia de fiscalização

6.1 Princípios de fiscalização

Transgressões à lei é um fenómeno bastante comum em muitas partes do globo, contudo, atinge contornos escandalosos nos tropicais. Há uma grande diferença entre o que a lei florestal estabelece como prática a seguir na exploração, uso e conservação das florestas com o que se passa no terreno. Em muitos países, práticas ilegais pelas populações locais, público em geral e do sector privado em particular, são comuns, mesmo em situações de presença de um forte sistema de fiscalização. As principais razões apontadas para esta situação incluem: alto rendimento das actividades ilegais e reduzida a possibilidade de ser autuado, levado e punido, falta de recursos humanos e materiais para uma fiscalização eficiente; corrupção nas agências de fiscalização; sistema judicial que não funciona; pobreza no campo e prevalência de práticas agrícolas inadequadas, etc., daí a conclusão generalizada de que não existem problemas com a lei mas sim, os problemas estão relacionados com a implementação da mesma (Linsay et al 2002). Em Moçambique a situação não é muito diferente, e a reversão parece uma tarefa difícil.

Segundo Magrath et al (2001) uma boa estratégia de fiscalização deve ter três componentes essenciais: prevenção, detecção e repressão.

(i) Prevenção

A prevenção inclui actividades que visam inculcar as boas práticas no manuseio, conservação e uso racional e sustentável dos recursos florestais e faunísticos, bem como o cumprimento da lei e evitar práticas ilegais. A educação pública aparece como aspecto importante na fiscalização. Esta actividade pode ser feita pelo Estado em parceria com o sector privado, ONG's, sociedade civil e outros grupos que trabalham em matérias semelhantes. A divul-

gação da lei e do regulamento de florestas e fauna bravia, especialmente a indicação do que a lei permite e não permite, deve ser dada a máxima prioridade. Esta campanha de informação deve incluir formas e mecanismos práticos da participação das comunidades, e do público em geral, na denúncia de actos ilegais, bem como os esforços da fiscalização. Esta acção deve ser concentrada em grupos-alvo específicos, por exemplo, operadores, carneiros, comunidades locais em áreas ricas em florestas e fauna bravia, etc., onde a informação pode ter impactos imediatos.

A transparência e competição na atribuição de concessões constituem também importantes medidas de prevenção das ilegalidades no sector, pois podem permitir a selecção de operadores com melhor capacidade técnica e financeira e excluir do processo aventureiros ou empresas sem vocação para desenvolver actividades no sector.

Outro mecanismo prático de prevenção de actividades ilegais envolve a obrigatoriedade de existência de um plano de manejo e de exploração detalhado, elaborado cientificamente, com detalhe dos objectivos de manejo, inventário florestal de base, exploração florestal, orçamentos e equipamentos envolvidos para a realização do plano, expectativas e revisão periódica do plano. Atenção especial deve ser dada a nível de sofisticação e detalhe do plano, dadas as reconhecidas dificuldades técnicas e financeiras da maioria dos operadores para a elaboração destes planos de manejo.

(ii) Detecção

Esta actividade inclui a monitoria e actividades de inteligência que visem a identificação de locais de maior incidência de actividades ilegais e dos transgressores sistemáticos e crónicos da lei e das regras estabelecidas. Este trabalho requer uma boa formação dos fiscais na recolha, análise e sistematização de dados, e, como é óbvio, uma estrutura física de suporte, munida de meios humanos e materiais adequados. Infelizmente não existe ainda no país um banco de dados sobre as actividades florestais e faunís-

ticas, situação que é agravada pela falta de um sistema de informação abrangente, que pudesse facilitar e apoiar o trabalho de inteligência.

Por exemplo, estatísticas simples de produção e exportação de madeira, a nível de empresa, província e nacional credíveis, são difíceis de obter, verificando-se em muitos casos incongruências flagrantes (DNFFB 2002) que tornam a utilização destas informações apenas num exercício académico. Uma simples constatação de discrepância entre a madeira explorada e autorizada há uma indicação fiável do incumprimento das normas e, portanto, sancionamento, sem necessidade de deslocações para a floresta.

(iii) Repressão

Esta é a componente mais delicada que, se as duas primeiras componentes funcionassem adequadamente, dispensariam o seu uso. Aqui são utilizados meios coercivos para forçar o cumprimento da lei. Em algumas situações trata-se de uma actividade extremamente perigosa, havendo confrontos com os transgressores. O grau de prontidão do sistema de fiscalização para esta actividade é muito questionável, daí a não ser praticado na maioria das províncias com excepção de parques e reservas onde existem equipas de patrulhamento bem estruturadas e equipadas.

6.2. Elementos da estratégia de fiscalização

6.2.1. Diagnóstico de fiscalização

O conhecimento da situação actual de fiscalização reveste-se de especial importância na definição de estratégia para o combate a ilegalidades no sector florestal. As actividades ilegais são bastante variáveis e cada classe apresenta actores específicos que

é necessário conhecer a sua forma de actuação, os meios que utilizam e a escala em que as ilegalidades são feitas. Estes dados vão permitir o conhecimento das ilegalidades mais comuns, ajudar no estabelecimento da organização mais apropriada da fiscalização, das áreas de concentração, prioridades e dos meios necessários para o combate às ilegalidades no sector.

O levantamento da situação deve, em princípio, ser feito de forma participativa, envolvendo todos os intervenientes do sector e não deve limitar-se apenas às entidades estatais. Deve incluir entrevistas com comunidades, ONG's, empresas privadas actuantes no sector e a sociedade civil em geral. Desta maneira será possível ter diferentes pontos de vista sobre a fiscalização e uma espécie de consenso que vai ajudar no desenho da estratégia de fiscalização.

Não existe ainda um banco de dados sobre as actividades ilegais no país, mas a julgar pelo volume das multas arrecadadas pelos SPFFB em todas as províncias (por exemplo, Timane 2002; SPFFB Manica 2002), práticas ilegais são, conforme referido, bastante comuns no país, e destas destaca-se a exploração florestal sem licença ou a devida autorização pelas entidades competentes. Por exemplo, a exploração de lenha e a produção de carvão sem licença constitui prática bastante generalizada em todas as províncias, com destaque para os distritos localizados ao redor dos principais núcleos urbanos. Esta actividade envolve milhares de pequenos produtores, que vêm na actividade a principal fonte de receita e sustento das respectivas famílias. Por outro lado, o impacto desta actividade no recurso florestal é variável de acordo com o número de pessoas envolvidas e da proximidade do mercado, e certamente a forma de combate será diferente em função destas variáveis. A situação na exploração de madeira para fins industriais é muito parecida à descrita; a exploração sem a devida autorização ou licença ocorre um pouco por todas as províncias, se bem que as formas e magnitude sejam variáveis (DNFFB 2002). Associada a este tipo de ilegalidade temos o transporte, comercialização, processamento de madeira

ilegal, contrabando fronteiriço de madeira, assim como a subvalorização e subfacturação na exportação.

6.2.2. O papel do Estado

O Governo tem a maior responsabilidade no combate a ilegalidades no sector florestal e deve procurar consenso nesta matéria, aproximando as suas agendas às prioridades e interesses da sociedade civil, comunidades, ONG's e do sector privado. As principais áreas de actuação do Governo incluem (Contreras-Hermosillas 2002):

- (i) Criar ambiente e condições adequados para a prevenção, detecção e combate às actividades ilegais, com o envolvimento dos parceiros no sector florestal;
- (ii) Rever periodicamente, e.g. de 5 a 10 anos, políticas, legislação e promover a reforma institucional, para um processo participativo e transparente de tomada de decisões no sector florestal;
- (iii) Estabelecer direitos de propriedade florestal claros, incluindo o reconhecimento dos direitos das comunidades locais ao acesso e uso dos recursos florestais e faunísticos;
- (iv) Envolver parceiros na gestão dos recursos florestais e faunísticos, especialmente transferir responsabilidades às comunidades, ONG's ou sector privado, nos domínios em que o Estado declaradamente não tem capacidade, e que estas entidades podem providenciar melhor trabalho e resultados, incluindo a privatização de algumas actividades;
- (v) Aumentar e actualizar continuamente as multas às actividades ilegais.

6.2.3. O papel das ONG's

As ONG's jogam hoje um papel importante na denúncia e no combate às actividades ilegais no sector florestal, e especialmente na educação das comunidades e público em geral nas boas práticas de manejo, conservação, uso racional dos recursos naturais e o cumprimento das leis. O papel das ONG's na fiscalização pode-se concentrar fundamentalmente nas seguintes actividades:

- (i) Promover a transparência, participar activamente no diálogo, reforma legislativa e institucional, para a diminuição do impacto das actividades ilegais no sector florestal e faunístico;
- (ii) Promover e participar em campanhas de educação pública, divulgação da legislação florestal, bem como das boas práticas de manejo, uso e conservação dos recursos florestais e faunísticos;
- (iii) Denunciar e expor actos ilegais, especialmente a exploração ilegal dos recursos florestais e faunísticos e sua comercialização no mercado local e internacional;
- (iv) Desenvolver campanhas de publicitação de actividades ilegais detectadas e suas consequências;
- (v) Liderar o processo para a introdução e adopção de certificação florestal;
- (vi) Promover activamente os direitos das comunidades locais no acesso, uso e benefício da exploração comercial dos recursos florestais e faunísticos.

6.1.4. O papel das empresas

Empresas florestais sérias são negativamente afectadas pelas actividades ilegais no sector florestal, por isso estão dispostas a participar no combate deste mal. Várias empresas estão hoje a

apoiar e a adoptar critérios e indicadores de manejo florestal e industrialização que excluam actividades ilegais. O sector privado pode participar nesta campanha através:

- (i) Adopção de transparência e código de conduta verificáveis que proíbam acções ilegais, tais como a exploração e processamento de madeira ilegal, evasão fiscal e corrupção dos funcionários públicos para ganhar vantagens, subfacturação, etc.;
- (ii) Promover parcerias com comunidades e ONG's para pressionar o Governo a considerar seriamente o papel destas entidades no processo de tomada de decisões sobre matérias do sector florestal;
- (iii) Aceitar a fiscalização e a inspecção das produtivas, desde a exploração até à comercialização, por entidades independentes;
- (iv) Estabelecer ligações com países consumidores para excluírem do mercado internacional empresas locais que não seguem as boas práticas de conduta empresarial.

6.2.5. O papel da comunidade internacional

Algumas iniciativas da comunidade internacional foram já referidas no capítulo 5. ONG's e organismos internacionais têm avançado acções concretas para diminuir e limitar os ilegais no sector florestal, especialmente no que diz respeito à denúncia, detecção e no desenho de sistemas mais transparentes de troca e disseminação de informações sobre actividades ilegais (Contreras-Hermosillas 2002). Prioridades da comunidade internacional no combate a ilegalidades no sector florestal incluiu:

- (i) Alertar sobre os custos das práticas insustentáveis de exploração florestal nos países produtores, bem

- como a nível mundial, destacando o impacto das actividades ilegais e da corrupção neste processo;
- (ii) Aconselhar políticas adequadas para o manei­o, conservação e uso sustentável dos recursos florestais e faunísticos, que reduzam a oportunidade de actividades ilegais e contribuam na sua detecção e repressão;
 - (iii) Assistência técnica para melhorar a eficácia e a eficiência da administração florestal, especialmente promover o uso de métodos e tecnologia modernos na fiscalização florestal;
 - (iv) Coordenar esforços no apoio da boas práticas de administração florestal, de forma sustentável e continuada, através de financiamentos e doações a longo prazo;
 - (v) Incentivar países consumidores para pararem de comprar madeira ilegal e criar mecanismos para controlo da exploração, transformação e comercialização de madeira e de produtos florestais que facilitem a identificação de origem;
 - (vi) Criar lista negra de empresas internacionais envolvidas no comércio de madeira ilegal;
 - (vii) Criar mecanismos internacionais de inspecção dos produtos de exportação, que envolvam não apenas as instituições alfandegárias dos países produtores mas também organismos internacionais multilaterais ou bilaterais;
 - (viii) Promover código de conduta e ética no investimento florestal e, particularmente, incentivar e estabelecer a obrigatoriedade de certificação florestal para empresas transaccionais.

7. Opções para melhorar a fiscalização

A fiscalização ainda funciona sem uma clara estratégia contemplando a prevenção, a detenção e a repressão. As três componentes estão estritamente interligadas, devendo operarem em conjunto e reforçando-se mutuamente. Assim, por exemplo, a existência de um sistema efectivo de detenção de ilegalidades pode funcionar como um mecanismo eficiente de contenção de actividades ilegais. Por outro lado, a repressão de actividades criminosas pode produzir informação valiosa que pode ser utilizada na prevenção e detenção. As actividades actualmente em curso na fiscalização procuram, dum modo geral, combater as actividades ilegais através de medidas coercivas, as multas, mas devido às limitações do sistema e, praticamente, à ausência das outras componentes de estratégia, a fiscalização não tem sido bem sucedida. Desta forma, para melhorar a fiscalização propõe-se as seguintes acções:

No âmbito da prevenção

- (i) Divulgar a Lei e o Regulamento de Florestas e Fauna Bravia, priorizando os grupos-alvo mais relevantes, como fiscais florestais, comunidades locais de áreas ricas em florestas e fauna bravia, operadores florestais e faunísticos, ONG's e entidades facilitadoras do maneio comunitário dos recursos naturais;
- (ii) Educar, informar as comunidades sobre os seus direitos e deveres, com ênfase para o que é e não é permitido por lei, relativamente os recursos florestais e faunísticos;
- (iii) Estabelecer mecanismos práticos de envolvimento das comunidades, fiscais comunitários, fiscais ajuramentados e operadores na fiscalização;

- (iv) Estabelecer o regulamento do fiscal, com indicação dos direitos e deveres, progressão na carreira, regalias, etc.;
- (v) Aumentar os salários dos funcionários da administração do sector e em especial dos florestais e faunísticos;
- (vi) Promover a transparência no licenciamento e na atribuição de concessões florestais assim como em todos os actos públicos do sector florestal e faunístico;
- (vii) Descentralizar a actividade de fiscalização para os distritos;
- (viii) Privatizar algumas actividades ligadas à fiscalização, por exemplo vistorias às zonas de corte, controlo do movimento da madeira, etc.;
- (ix) Exigir a apresentação dos planos de manejo e exploração florestal e faunística às empresas, conforme estabelecido por lei, antes do início das actividades produtivas;
- (x) Promover a certificação florestal e adopção voluntária pelas empresas de boas práticas de manejo e normas de conduta sã do ponto de vista social e ambiental.

No âmbito da detenção

- (i) Treinar o pessoal da administração e os fiscais em matérias de inteligência florestal;
- (ii) Capacitação da administração florestal e dos fiscais (por exemplo através do “Diário do Fiscal”) na recolha, sistematização e análise de dados sobre crimes florestais e faunísticos;
- (iii) Criação de um banco de dados nacional sobre as actividades ilegais, a nível de cada operador, distrital, provincial e nacional, com prioridade para o estabelecimento dos “baselines”;

- (iv) Estabelecer sistemas eficientes de monitoria, começando com a obrigatoriedade da existência e utilização, a nível de cada empresa, dos livros de registos estabelecidos por lei;
- (v) Montar métodos de inspecção surpresa, por exemplo através das brigadas móveis, e utilização de diferentes métodos de verificação da consistência das informações apresentadas pelas empresas;
- (vi) Introduzir e facilitar a existência de auditores independentes das actividades das empresas;
- (vii) Envolver a polícia, comunidades, fiscais ajuramentados e ONG's na fiscalização.

No âmbito da repressão

- (i) Apetrechar as unidades de choque da fiscalização, especialmente as equipas móveis e de patrulha, com meios humanos bem treinados e equipados para acções violentas;
- (ii) Envolver a polícia e as forças armadas na fiscalização, especialmente em áreas onde não há representação das estruturas do sector e ao longo da fronteira;
- (iii) Aumentar e actualizar permanentemente as multas e cancelar as licenças e os contratos de concessão para os prevaricadores;
- (iv) Melhorar a coordenação interinstitucional com as Alfândegas, Procuradoria da República, Polícia, Exército e Tribunais;
- (v) Solicitar a colaboração internacional no combate da crimes florestais e faunísticos transfronteiriços.

8. Acções prioritárias

As acções a desenvolver para tirar a fiscalização do seu estado actual são inúmeras e bastante variadas, que certamente vão exigir recursos, tempo e faseamento. Algumas acções estão já em curso, mas por serem isoladas e pontuais, não têm dado impactos desejáveis a nível dos distritos e províncias. É o caso da fiscalização comunitária que, no mesmo distrito, funciona bem em comunidades com arranjos de maneio comunitário dos recursos florestais e faunísticos, mas já o mesmo não acontece naquelas comunidades em que não há projecto de maneio comunitário ou fiscais comunitários. Assim, torna necessário estabelecer acções prioritárias a serem desenvolvidas pela DNFFB e pelos SPFFB, bem como acções comuns a serem desenvolvidas por todos intervenientes na fiscalização. Destas destacamos:

- i) Divulgação do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia através dos meios de comunicação, guiões simples e outros meios audiovisuais de maior alcance;
- ii) Estabelecimento de normas de distribuição dos 50% das multas aos fiscais e dos demais envolvidos na fiscalização;
- iii) Restringir a emissão de licenças simples e incentivar as concessões;
- iv) Estabelecimento do regulamento do fiscal;
- v) Estabelecer um banco de dados sobre a exploração florestal no país;
- vi) Estabelecimento dos termos de delegação de poderes na gestão de recursos florestais e faunísticos às comunidades e ao sector privado;
- vii) Estabelecimento de normas para a canalização de benefícios às comunidades;

- viii) Capacitar os fiscais florestais, comunitários para a aplicação do novo regulamento florestal no terreno;
- ix) Apetrechar as equipas de fiscalização com meios humanos e materiais adequados para uma boa fiscalização, nomeadamente reformar os fiscais velhos, contratar e treinar fiscais florestais e faunísticos e providenciar fardamento, meios de acampamento, armas de fogo, transporte e comunicação para estabelecer pelo menos duas equipas de fiscalização móveis, em cada província;
- x) Estabelecer as normas de participação e treino da polícia e das comunidades na fiscalização;
- xi) Produção e aprovação do modelo do plano de manejo florestal simplificado para efeitos de licença simples e do plano de manejo para efeitos de concessão florestal e estabelecer as taxas anuais das concessões;
- xii) Estabelecer boa coordenação entre os diferentes intervenientes na fiscalização, nomeadamente entre DNFFB, SPFFB, DDADR, os fiscais do Estado, comunitário, a polícia, administrações dos distritos, Alfândegas, Procuradoria da República e Tribunais.

9. Bibliografia

Barnes, J. (2002). *The enforcement of forestry regulation in Mozambique*. DFID, Maputo

Brack, D. & G. Hayman (2001). *Intergovernmental actions on illegal logging – options for intergovernmental action to help combat illegal logging and illegal trade in timber and forest products. A scoping study prepared for UK Department for International Development, DFID*. The Royal Institute of International Affairs, UK. 28 p.

Banze, C. (2001). *Melhoramento do funcionamento dos SPFFB da Zambézia*. DNFFB, Maputo. 14p

Celestino, P. (2001). *Os recursos naturais: o direito costumeiro e a legislação vigente – o papel das autoridades tradicionais na gestão sustentável dos recursos naturais e do ambiente pelas comunidades*. II Conferência Nacional sobre o Maneio Comunitário dos Recursos Naturais. Maputo. 4p

Contreras – Hermosilla, A (2002) forest law enforcement. 38p

Callister, D. J. (1999). *Corrupt and Illegal Activities in the Forest Sector: Current Understandings and Implications for World Bank Forest Policy: Draft for Discussion* (World Bank Forest Policy Implementation and Strategy Development Group, May 1999).

DNFFB (2002). *Síntese do XII encontro Nacional de Florestas e Fauna Bravia*. DNFFB, Pemba. 13p

DNFFB (1999) *Política e estratégia de desenvolvimento de florestas e fauna bravia*. DNFFB, Maputo. 19p

DNFFB (1991) *Estratégia de desenvolvimento para o sector de florestas e fauna bravia*. DNFFB/MAP. Maputo. 16p

Eureka (2001) *Inquérito à indústria madeireira*. MADER, Maputo. 60p

Farinha, J.L. (1965) *Legislação de Fauna. Serviços de Veterinária*. Lourenço Marques. 299p

Kobb, D1 (1999). *Forestry royalties in Tanga region: paper versus reality. Prepared for East Usambara Catchment Forestry Project, Natural Resources Management and Buffer Zone Development Program, Tanga Coastal Zone Project*.

Koppers, B. (1998). *End of the assignment report*. Danagro.

Lindsay, J., Mekouar, A. & L. Christy. *Why law matters: design principles for strengthening forestry legislation in reducing illegal activities and corrupt practices*. FAO Legal Papers Online, #27

MICOA (1998) *Estratégia e plano de acção para a conservação da biodiversidade biológica em Moçambique*. MICOA, Maputo. 81p

Mussengue, J. M. (2002) *Levantamento preliminar na coordenação e definição de diversos postos de fiscalização a nível da zona sul: Maputo, Gaza, Inhambane*. DNFFB, Maputo

Mussengue, J. M. (2001) *Situação actual da fiscalização florestal e faunística em Moçambique*. DNFFB, Maputo.

Mahanjane, S.B. (1995) *Fiscalização*. DNFFB, Maputo. 3p

Magane, S. e C. Banze. (2001) *Memórias do seminário para intercâmbio de experiências entre agentes comunitários*. UMC/DNFFB/FNP/SPFFB/TCHUMA TCHATO/GCP/MOZ/052/NET. Maputo.31p

Nhacale, C.C p N.B. Manjate (2002) o papel do corredor |futi na gestão de conflitos entre a população humana e a conservação do elefante no sul de Moçambique. IN: MAR-DNRFB/FDO/IUCN (2002) *Memória da 2ª Conferência Nacional sobre o Maneio Comunitário de Recursos Naturais*. Maputo

Serviços de Agricultura/ Serviços de Veterinária. (1965) Regulamento florestal. Lourenço Marques, Separatas, 36. 167p
Saket, M. (1994) *Report on the updating of the Exploratory National Forest Inventory*. FAO/UNDP: MOZ/920/13. 77p

SPFFB de Manica (2002) *Relatório das actividades realizadas durante o ano 2001. XII Encontro Nacional de Florestas e Fauna Bravia*. Pemba. 15p

Salmi, J. G. C. Monela. 2000. *Study on Financing in Forestry. Report prepared for project "Formulation of National Forest*

Program in Tanzânia". Ministry of Natural Resources and Tourism. 117 p.

Timane, R. (2002) *Relatório anual 2001*. SPFFB de Inhambane. Inhambane, 7p

White & Case 1999. *Report to Senior Officials of Royal Government of Cambodia and International Donors*.

World Bank, (1999). *Forest Sector Review* (New York: World Bank).

Anexos

Anexo 1. Recomendações do estudo sobre o financiamento florestal na Tanzânia (Salmi & Monela 2000)

1. Expansão de base de receitas

- (i) Identificar novas fontes potenciais de receitas do sector público, tais como introdução de taxas de maneo às bacias hidrográficas, barragens hidroelétricas, taxas de ecoturismo, venda de créditos pela sequestração de carbono, mecanismo de desenvolvimento previsto no protocolo de Kyoto, bioprospecção e venda de recursos genéticos, etc., e a realização de estudos de viabilidade para operacionalização destas novas fontes de receitas.
- (ii) Expandir e reforçar a colecta de receitas, taxas e outros direitos a todas as entidades utilizadoras de madeira, bem como as que outrora foram isentas, incluindo as indústrias paraestatais, com especial referência às indústrias de tabaco, pesqueira, exército, etc.
- (iii) Obrigar os proprietários das plantações a pagarem taxa de rendimento ao Governo local e central, bem como a taxa de posse da terra. A taxa sobre o rendimento será baseada nas receitas actuais das vendas de madeira, e as taxas de posse basear-se-ão na capacidade produtiva média de diferentes categorias da terra.
- (iv) Identificar obstáculos desnecessários, por exemplo, burocracias e regulamentos, etc., para o desenvolvimento de negócios e investimentos rentáveis no sector florestal e pressionar o Governo central para a sua retirada.
- (v) Reduzir a burocracia para o licenciamento do negócio e a aquisição de licenças para investir em actividades florestais, bem como as taxas envolvidas no processo de modo a incentivar e encorajar os investidores.

- (vi) Promover a pesquisa de espécies florestais menos conhecidas, demonstrando os potenciais usos da sua madeira com vista à introdução no mercado.

2. Melhorar a colecta de receitas

- (i) Eliminar a competição por receitas entre as diferentes autoridades gestoras dos recursos florestais, por exemplo entre as autoridades distritais, provinciais e centrais, através da definição clara das responsabilidades e direitos de cada entidade, relativamente à emissão de taxas e à colecta de receitas.
- (ii) Reforçar o sector de cobrança de receitas dos serviços florestais e providenciar amplo apoio administrativo e político ao chefe de secção. Dar ao chefe de secção poderes suficientes para intervir efectivamente em todas as irregularidades, incluindo corrupção e suborno. Providenciar a todo o pessoal envolvido na cobrança de receitas e na inspecção apoio político de alto nível, segurança e protecção pessoal contra ameaças e actos de violência.
- (iii) Harmonizar os relatórios e o sistema de monitorização da colecta de receitas, uniformizando o sistema desde o Governo central às autoridades locais, e deste modo reduzir os problemas de desníveis e incompatibilidades existentes. Reforçar a gestão financeira geral dos serviços florestais, ligando-a aos sectores de planificação, sistemas de monitorização e implementação, que também precisam de ser melhorados.
- (iv) Formar e capacitar o pessoal na avaliação e estabelecimento de taxa e direitos, colecta e reportagem de receitas e criar condições para a adequada motivação e compensação do pessoal envolvido nesta actividade. Clarificar as responsabilidades entre o pessoal do Governo central e autoridades locais.
- (v) Estudar a possibilidade de contratar, por exemplo, empresas privadas da área de auditoria e contabili-

dade, para realizarem tarefas ligadas à colecta de receitas. Numa primeira fase, a título experimental, pode-se seleccionar algumas áreas para avaliar viabilidades de privatização de algumas actividades ligadas à colecta de receitas florestais, reduzindo assim, a sobrecarga do serviço público responsável por estas actividades. A descentralização e a contratação de terceiros provavelmente aumentará a eficácia e eficiência na cobrança de receitas.

- (vi) Introduzir mudanças na gestão do sector florestal, através da responsabilização individual, promoção da transparência, credibilidade, flexibilidade e tolerância zero para a corrupção e qualquer desvio ou desconsideração e negligência relativamente às regras e regulamentos estabelecidos.
- (vii) Aumentar a cobrança de taxas através da simplificação de procedimentos no licenciamento, melhorar a fiscalização e controlo, estabelecer e reforçar os postos fixos, e exigir a apresentação de registos de "stocks" e documentos de trânsito de produtos florestais.
- (viii) Eliminar a diferenciação entre taxas locais, provinciais e nacionais para reduzir o campo de manobra de operadores ilegais, que tentarão falsificar declarações e aproveitar o sistema nos pontos de maior vulnerabilidade.
- (ix) Estabelecer uma única taxa e eliminar impostos múltiplos e taxas adicionais e fixar mecanismo de partilha de benefícios eficaz, entre os órgãos de gestão florestal, centrais e locais.
- (x) Eliminar a burocracia na atribuição de licenças, bem como a corrupção no sector florestal.
- (xi) Junto com o aumento na cobrança de receitas, desenvolver sistema de partilha e retenção de benefícios claros, que motive e incentive a todos os parceiros

principais para a maximização das receitas, assim como benefício de cada participante.

3. Melhorar o sistema de preços de produtos florestais

- (i) Preços estabelecidos com base no mercado são melhores do que aqueles fixados administrativamente. Estimulam a indústria florestal, aumentam a sua competitividade e eficácia e permitem maior receita para o sector público. Leilões públicos ou concursos devem ser privilegiados como métodos de licenciamento, alocação de concessões e venda de produtos florestais. Ao permitir a participação estrangeira em altas vendas, garantir-se-á os verdadeiros preços do mercado e pequenas vendas poderão ser abertas apenas para os compradores locais, para encorajar o desenvolvimento da indústria madeireira de pequena escala.
- (ii) Rever as taxas e os direitos estabelecidos administrativamente sem a observância das regras do mercado de modo a mantê-los próximos dos preços do mercado. Tratamento especial e preferencial poderá ser adoptado como forma, por exemplo, de incentivar a utilização de espécies secundárias pouco conhecidas no mercado.
- (iii) Avaliar a possibilidade de considerar a qualidade do produto na fixação das taxas. O cálculo das taxas deverá basear-se ou no custo de reposição do recurso ou no preço de venda do produto final. O outro meio que consome menos tempo e barato para avaliar as taxas dos direitos é base-á-los nos preços praticados no mercado internacional para produtos similares da mesma qualidade, e reduzir a média de publicidade, transporte e custos de exploração.

4. Promover a participação dos parceiros na gestão e investimento no sector florestal

- (i) Incentivar a participação de todos os parceiros na gestão e conservação da floresta através de acordos de gestão conjunta dos recursos florestais. Atenção especial deve ser dada ao incentivo do sector privado para participação em plantações florestais através da redução da burocracia na obtenção de terras para o efeito, autorizações e licenças para o investimento florestal. O acordo de gestão conjunta deverá resultar em benefícios claros e atractivos para as comunidades locais e/ou sectores privados na partilha do benefício, por exemplo, 50-50% do rendimento da venda dos produtos. As áreas abrangidas pelo acordo de gestão conjunta deverão incluir as zonas de produção adequada, a partir dos quais virá o rendimento regular desejado.
- (ii) O sector privado será encorajado a desempenhar um papel preponderante nos assuntos florestais, através de directrizes claras e informações sobre as oportunidades de investimento (por exemplo, o Programa de Desenvolvimento do Corredor de Mtwara e outros) e mercados, utilizando brochuras, panfletos de grande cobertura nos meios de informação. A autoridade da floresta central vai monitorar o ambiente do negócio ligado à indústria florestal, através de contactos regulares com os representantes do sector privado e outros parceiros. Irá também pressionar a nível do Governo para melhorar o ambiente do negócio, com especial referência à eliminação de obstáculos para os investimentos altamente lucrativos no sector florestal. Isto inclui a revisão e a facilitação de procedimentos para aquisição de terra para o investimento em plantações comerciais.
- (iii) Preparar e divulgar directrizes de oportunidades de investimento no sector florestal.

- (iv) Clarificar os direitos de posse no domínio florestal, especialmente as condições de gestão, livre acesso e utilização de recursos florestais.
- (v) Criar um ambiente e quadro favoráveis para o envolvimento do sector privado na indústria florestal, nomeadamente melhorar as infra-estruturas públicas que facilitam o estabelecimento de indústria florestal, criar incentivos para concessão florestal, créditos bonificados para os investimentos e parcerias, transferência da tecnologia, influência do sector privado no sistema de taxação e cobrança de receitas, assim como a clarificação dos direitos de propriedade a médio e longo prazos.

5. Promover o investimento estrangeiro

- (i) Facilitar o registo e aquisição de licenças e autorizações para os investimentos estrangeiros no sector florestal.
- (ii) Reduzir a burocracia para os investidores e comerciantes dos produtos florestais.
- (iii) Fornecimento de informação relevante no âmbito dos recursos florestais, assim como possibilidades reais de investimento do sector florestal.
- (iv) Dar seguimento activo do desenvolvimento florestal internacional baseado na sequestração do CO₂ (CDM), que pode ser uma opção altamente interessante na atracção do FDI para a indústria florestal nacional, especialmente na indústria baseada em plantações de espécies exóticas de rápido crescimento.

6. Optimização da assistência internacional no sector florestal

- (i) O objectivo é uma abordagem em forma de programa sectorial (Programa Sectorial Alargado) para,

assistência dos doadores no sector florestal, com as definições claras de gestão do financiamento, de modo a reduzir as variadas regras administrativas e requisitos comuns em casos de projectos financiados por vários doadores, com especial referência aos passos de gestão do ciclo do projecto, monitorização, avaliação e um fluxo constante de vários doadores e as missões dos peritos, que exigem muito tempo e sobrecarga ao pessoal do sector, particularmente do pessoal sénior do sector. As lições poderão ser aprendidas dos sectores como a Saúde e Educação, que já possuem programas sectoriais operacionais, com fundos integrados e centralizados na Tanzânia.

- (ii) A curto prazo, encorajar doadores a negociar pacotes de assistência técnica, a exemplo da Noruega, de modo a otimizar o uso dos escassos recursos humanos do país, aumentar o engajamento e compromisso das autoridades nacionais.
- (ii) Desenvolver e introduzir um mecanismo de financiamento da biodiversidade e conservação de ecossistemas a longo prazo, que contemplem o desejo internacional pela conservação e interesse em apoiar estas actividades através de fundos e dotação para a conservação, trust funds, etc.

D. Callister, Comércio de Madeira Tropical Ilegal: Ásia-Pacífico (Cambridge TRAFFIC International, 1992).

Anexo 2. Recomendações aos países produtores para reduzir as práticas ilegais no sector florestal (Brack & Hayman 2001)

1. Reforma Legislativa

1.1. Reforma da legislação florestal

A legislação florestal é muitas das vezes claramente inadequada ou uma relíquia ultrapassada do tempo colonial desajustada para controlar a exploração florestal moderna. Por exemplo, uma revisão da legislação florestal cambojana feita pela White & Case em 1998, descobriu que era difícil obter, analisar e fornecer dados objectivos de padrões para a protecção florestal, directrizes ou standard para o maneio florestal. As reformas aconselhadas incluíam a elaboração de definições claras sobre as actividades ilegais, incluindo a corrupção na atribuição de concessões, estabelecimento de sanções correctivas significativas, poderes para confiscar equipamento e indicação clara de responsabilidades dos intervenientes de cada escalão da cadeia de produção florestal. As constantes alterações no sistema de fiscalização e controlo legal fazem com que as entidades envolvidas desempenhem um papel de perseguidores e perdem desta forma a confiança e a credibilidade dos parceiros e intervenientes no sector florestal.

1.2. Harmonização das rendas e taxas

A proporção dos impostos calculados para cobrir o custo dos serviços florestais e a redução do valor das florestas podem ajudar na prevenção sobre exploração florestal. Os sistemas de rendas e taxas baseadas em áreas, apesar de serem dependentes de inventários fiáveis, podem desincentivar a declaração de volumes inferiores, quando as receitas ou taxas são baseadas em instrumentos de rendimento de volume. As áreas de concessão não produtivas ou destinadas a reservas podem ser taxadas a uma

proporção baixa, para evitar a exploração predatória, como por exemplo no caso do Brasil.

1.3. Criação de unidades de inteligência económica

A colecta de receitas a um nível desejado pode ser apoiada por unidades que providenciam a lista do preço recomendada, a partir da qual poderá se controlar as declarações das exportações. A unidade de controlo de madeira do Ministério das Florestas, Ambiente e Conservação nas Ilhas Salomão, por exemplo, detectaram com frequência a subfacturação de 10 a 15 USD/m³ enquanto esteve em funcionamento.

2. Regulamentação Industrial

2.1. Reforma na alocação de concessões

Os contratos de concessão transparentes baseados em concursos abertos e competitivos ajudam a prevenir a corrupção proveniente de sistemas fechados de alocação de concessões através de autorizações administrativas. Limitações na procura exaustiva de concessões por aventureiros são também possíveis, por exemplo, através de exigência de prova de competência profissional para engajar-se na indústria florestal, incluindo a acreditação industrial, existência de programas de formação do pessoal, etc. Os tamanhos das concessões poderão ser limitados para proporções que possam ser adequadamente manejadas e monitoradas. Em alguns países produtores, vastas áreas foram já alocadas a concessões onde a exploração em regime sustentável e legal não é muitas das vezes rentáveis, devido ao estado degradado dos recursos e explorações ilegais anteriores, não fazendo sentido admitir qualquer tipo de exploração. Os governos devem avaliar o realismo económico de tais alocações para redimensionar o incentivo que previna a exploração ilegal da madeira.

2.2. Restrição no licenciamento industrial

Licenciamento desregrado da indústria florestal contribui para o aumento de exploração ilegal de madeira e pode ser reduzido se esta actividade for coordenada com licenciamento de exploração florestal e alocação de concessões. As licenças para indústria devem ser emitidas somente para empresas que garantam utilizar madeiras ou matéria-prima legal. Nos casos de excesso de capacidade de transformação, o Governo devia intervir no sentido de reduzi-la. Muitas das vezes a atribuição excessiva de licenças está relacionada com a fraca performance industrial. Por exemplo, cerca de 8% dos empréstimos mal parados do Banco de Reestruturação da Indonésia (IBRA) estão relacionados com sector florestal; este alto nível de empréstimos mal parados em poder de conglomerados florestais podem se atribuir ao facto de, muitas das vezes, serem capazes de obter financiamentos para os seus investimentos com muitas facilidades e o mínimo de diligências. De facto, depois de dois grandes conglomerados florestais terem iniciado as suas actividades em 2000 faliram e o IBRA acabou assumindo estas empresas, transformando-as assim numa única empresa florestal mais importante do país. Se existirem mecanismos legais de controlo de empréstimos mal parados no sector florestal, os governos têm meios apropriados para, muito rapidamente, poderem reduzir a capacidade de produção excessiva.

2.3. Incentivos à boa conduta e comportamento

Funcionários seniores das grandes companhias florestais devem ser encorajados a cumprir com os regulamentos, em nome das próprias empresas e dos seus adjudicatários, através da responsabilização individual no cumprimento da lei e das normas estabelecidas. As empresas podem também ser obrigadas a pagar bónus de performance para assegurar o bom comportamento e boas práticas. Tais bónus foram já extensivamente usados com sucesso na indústria de tratamento de lixo, para encorajar as

corporações a cumprirem com as regras de exportação. Da mesma maneira, as provisões para os empréstimos com juros baixos, ou isenção de imposto para o desenvolvimento do negócio, deviam ser condicionados à manutenção de um bom cadastro no cumprimento das leis.

2.4. Desenvolvimento da ética profissional

A ética profissional para os exploradores florestais pode ser promovida através de sindicatos reconhecidos internacionalmente como, por exemplo, a Organização Internacional de Madeira Tropical (ITTO) e outros organismos internacionais ligados à indústria florestal. A carta de 1995, do Rio Branco, da Federação Nacional Brasileira dos Trabalhadores na Indústria de Construção e Madeira, por exemplo, opõe-se à exploração de madeira por causa do pobre cadastro da indústria florestal especialmente quanto à remuneração e segurança dos trabalhadores.

2.5. Reforma das leis de investimento

As leis de investimento devem ser revistas para contemplarem provisões claras de práticas de negócios transparentes e facilitar o cumprimento de obrigações legais ligadas ao investimento. Estabelecimento de obrigatoriedade de auditoria independente das contas dos concessionários vai certamente proporcionar mais transparência nas actividades da empresa.

2.6. Restrição nos pontos de exportação

A limitação dos pontos de exportação irá permitir a concentração da capacidade alfandegária e melhorar a monitoria e controlo desta actividade. Na Rússia, o Governo de São Petersburgo anunciou planos de instituir uma série de armazéns centrais – Depósitos Alfandegários Florestais – que irão armazenar madeira a ser exportada a partir da região de Karelia e seus arredores, para

assegurar que as taxas sejam colectadas e as declarações sejam correctamente feitas.

3. Reforço à Fiscalização

3.1. Criação de unidades de fiscalização especializadas

As unidades de fiscalização especiais ligadas directamente à gestão do topo e ultrapassando as burocracias distritais, provinciais e regionais, têm sido valiosas na obtenção de inteligência, fiscalizar o mercado, investigar as alegações de corrupção e investigar empresas e corporações florestais. Na Malásia, por exemplo, uma unidade de inteligência e investigação que inclui a polícia, agência de anticorrupção e o exército, foi estabelecido para desenvolver esta actividade. Empresas de auditoria internacionais podem também ser utilizadas com a vantagem de que serão penalizadas e a possibilidade de perderem contratos lucrativos e prestígio em caso de irregularidades comprovadas e demonstradas. A empresa SGS, por exemplo, tem sido contratada para monitorar os serviços das alfândegas e os resultados têm sido o aumento da colecta de receitas em vários países, incluindo o Gana, Camarões, Indonésia e Malásia.

3.2. Fortalecimento da fiscalização

O reforço à fiscalização geralmente fracassa quando o pessoal envolvido é mal pago, deficientemente treinado e equipado. A melhoria no sistema de fiscalização deve contemplar investimento em recursos humanos, transporte e outros equipamentos necessários para o desenvolvimento correcto desta actividade.

3.3. Sistema de informação e controlo

Existem actualmente vários sistemas de informação disponíveis para facilitar a fiscalização. O sistema de acompanhamento do movimento de produtos florestais por toda a cadeia de produção incluindo a contabilização e inventário envolvendo a marcação da madeira, uso de meios electrónicos de controlo, registo de

equipamento de exploração, obrigatoriedade no registo das empresas de exploração e de transformação industrial e a identificação de locais ideais para a localização estratégica de postos fixos de fiscalização.

3.4. Sistemas avançados de fiscalização

As agências de fiscalização dos países produtores podem ser assistidas na disseminação de novas tecnologias de fiscalização, assim como a troca de experiências neste domínio. As novas tecnologias baseadas em meios electrónicos, microondas, etc., devem ser desenvolvidas e promovidas. O uso de imagens de satélite pode também ser utilizado. Por exemplo, em Dezembro de 1999 a NASA lançou dois satélites ambientais, LANDSAT / e EOS Terra, que podem ser utilizados para o mapeamento florestal e monitoria de concessões florestais. A Conferência de Fiscalização Florestal na Ásia prevista para breve, constitui uma oportunidade ideal para a disseminação da nova tecnologia de fiscalização florestal nos trópicos.

3.5. Inteligência e obtenção independente de informações

Um sistema de inteligência e monitoria de obtenção de dados através de organismos independentes pode ser estabelecido para reforçar a fiscalização do Estado. Observações independentes feitas pelas ONG's e comunidades locais podem apoiar, fortalecer a sociedade civil e promover maior transparência nos actos públicos e na tomada de decisões sobre investimentos no sector florestal. Em muitos países produtores já existem redes de ONG's locais e internacionais que podem ser incentivadas e apoiadas para realizar a monitoria e a fiscalização independente das actividades do sector florestal.

4. Quadro de desenvolvimento alargado

4.1. Oportunidades alternativas para o emprego

As medidas anunciadas em cima fracassarão caso a atenção não seja dada à criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento económico harmonioso e especialmente a criação de oportunidades alternativas de emprego para o segmento da população envolvida em actividades ilegais. Atenção deve ser concentrada em actividades ilegais que tendem a generalizar-se um pouco por toda parte, envolvendo um número cada vez mais elevado de pessoas pobres e desempregadas. O Departamento de Ambiente e dos Recursos Naturais das Filipinas, por exemplo, associou o combate à exploração ilegal de madeira com micro investimentos orientados ao apoio dos trabalhadores afectados na criação de pequenos negócios. Em outros casos, antigos operadores ilegais e as respectivas comunidades foram apoiados com recursos financeiros para iniciarem projectos de reflorestamento em pequena escala. Iniciativas locais de exploração florestal em pequena escala, envolvendo comunidades locais, podem também ajudar no combate à exploração ilegal de madeira. Nas Ilhas Salomão, por exemplo, seis pequenos projectos locais de exploração de madeira culminaram com a formação de uma serração e associação de promoção de boas práticas de manejo, uso sustentável das florestas, coordenação de comercialização de madeira, controlo de qualidade, treinamento e capacitação dos membros. Dados do banco central das Ilhas Salomão sugerem que esta abordagem é muito mais vantajosa e rentável do que a exploração tradicional de madeira.

4.2. Melhorar a planificação estratégica

Políticas de concessões orientadas para exportação podem incentivar significativamente a exploração ilegal de madeira, para satisfazerem as necessidades domésticas. Deve se evitar direitos exclusivos de acesso à floresta aos proprietários das concessões industriais. Às comunidades locais devem ser garantidos direitos

claros de acesso aos recursos florestais para satisfazerem as suas necessidades básicas a longo prazo, de acordo com os preceitos culturais. Uma planificação integrada e coerente, a nível nacional, para as necessidades domésticas e de exportação, pode mitigar e resolver estas situações.

4.3. Promoção de actividades legais

Deve-se criar uma estrutura de incentivo que encoraje actividades legais; o regulamento e as iniciativas positivas podem ser usadas em coordenação. Os incentivos incluem, por exemplo, proporcionar aos concessionários os direitos para a garantia e transferência dos recursos, de modo a encorajar a exploração contínua dos recursos a longo prazo; ou assegurar que as comunidades locais beneficiem de uma forma sustentável do investimento florestal local. A prática de “crise de financiamento” de instituições civis e militares, poderá também ser reformada de modo a retirar a necessidade da procura de fontes externas de rendimento.¹

¹ Por exemplo a explosão de actividades ilegais em 1998 na Indonésia foi atribuída ao sector florestal orçamento militar, o que fez com que apenas 25% das suas necessidades fossem satisfeitas pelo Estado. As unidades militares e a polícia aproveitaram a oportunidade de autopromoverem-se.

