
Emergir sem submergir: o desafio das políticas internacionais para o meio ambiente na África Central

A África Central está repleta de iniciativas para o manejo dos recursos naturais, às vezes regionais, outras vezes, internacionais. Nessa região florestal por excelência, o conjunto dessas iniciativas afeta direta ou indiretamente o setor de florestas. Os instrumentos mais ativos a esse respeito são, sem dúvida, os Acordos de Parceria Voluntária para a Aplicação de Leis e Governança em relação às florestas e Comércio de madeira voltada para a União Europeia (APV-FLEGT, na sigla em inglês) e a Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, a conservação, o aumento das reservas de carbono e o manejo sustentável das florestas (REDD+). O primeiro, que decorre de uma mudança na política da União Europeia em 2003, destinada a limitar tanto a exploração ilegal das florestas quanto os efeitos prejudiciais dessa exploração nos países produtores, foi objeto de acordos com Camarões, Congo e República Centro-Africana (RCA). A República Democrática do Congo (RDC) está em fase de negociação, enquanto o Gabão iniciou as negociações, mas depois as interrompeu. O REDD+, por sua vez, foi aceito por todos os países, com resultados variados. A RDC está à frente, enquanto o Gabão tem uma pausa no desenvolvimento do dispositivo necessário para a implementação do sistema de REDD+, embora, em 2014, o país tenha aprovado uma lei sobre Desenvolvimento Sustentável que irá facilitar, entre outras coisas, o comércio de carbono. (1)

Além do FLEGT e do REDD+, os países da sub-região estão aderindo, aos poucos, a certos instrumentos que, embora não estejam todos diretamente relacionados ao setor florestal, terão forte impacto sobre ele, na medida em que todos esses países têm florestas que cobrem cerca de 50% de seus respectivos territórios. Entre os mais importantes estão a Aliança para as Florestas Tropicais 2020 (The Rainforest Alliance, mais conhecida pela sigla em inglês TFA 2020), a Iniciativa para a Restauração da Paisagem Florestal Africana (AFR 100 na sigla em inglês – African Forest Landscape Restoration Initiative). Também podemos mencionar as supostas inovações no campo da luta contra as mudanças climáticas: o Fundo Verde para o Clima, o Acordo de Paris 2015 sobre o clima, etc. Oficialmente, todas essas iniciativas têm excelentes intenções para com o desenvolvimento da sub-região, de modo que não é de estranhar que todos os governos as tenham aceitado. No entanto, experiências anteriores de iniciativas internacionais apresentadas em lindas cores devem nos ensinar a ser muito cautelosos.

Antes de tudo, é preciso se preocupar com as comunidades rurais em geral e, em particular, com as comunidades que vivem nas florestas, já que, quando não são meras espectadoras dessas grandes iniciativas, elas costumam ser as primeiras afetadas. É importante ver o caso dos projetos de REDD+ em outras sub-regiões da África (Quênia, Uganda, Moçambique, etc.). Em Uganda, por exemplo, 22.000 pessoas foram expulsas dos distritos de Mubende e Kiboga para permitir a instalação de um imenso projeto de REDD+. Mais perto de nós, já existem exemplos de projetos de REDD+ que ameaçam seriamente a sobrevivência de grupos indígenas, como discutiremos abaixo. Depois de fazer um exame retrospectivo dos ensinamentos de REDD+ e FLEGT em nossos países, examinaremos os riscos associados às novas iniciativas e saberemos se esses ensinamentos foram levados em conta. Por fim, proporemos algumas medidas temporárias para evitar que as novas ferramentas de desenvolvimento não se tornem instrumentos de morte.

As comunidades que dependem da floresta, o REDD+ e o FLEGT: lições do passado que inspiram desconfiança ou, ao menos, cautela

Existem várias análises dos últimos anos sobre a eficácia desses dois instrumentos. Os resultados são unânimes: embora tenham permitido liberar gradualmente o espaço político e despertar maior interesse das populações sobre as políticas florestais, nenhum desses instrumentos se mostrou satisfatório nem correspondeu plenamente a seus próprios objetivos iniciais.

FLEGT: iniciado para combater a exploração ilegal das florestas, esse instrumento está longe de ter alcançado seus objetivos iniciais. Quando os Acordos de Parceria Voluntária foram assinados, em 2009, na RCA e na República do Congo, e em 2010, em Camarões, a ambição implícita da maioria dos atores era de que as licenças FLEGT fossem concedidas já em 2013, coincidindo com a entrada em vigor do Regulamento da União Europeia sobre Madeira. Três anos mais tarde, nenhuma licença FLEGT havia sido concedida. Para compreender isso, é necessário saber que essas licenças confirmariam a relativamente boa governança no setor florestal, devida especialmente a uma melhor aplicação das leis. Em outras palavras, entre 2009/2010 e 2016, os Estados não conseguiram demonstrar que estão administrando melhor as suas florestas. O que isso significa para as comunidades, na prática?

Deve-se ressaltar que uma mudança positiva observada graças a esse instrumento é que a sociedade civil e as comunidades conquistaram um lugar melhor na mesa de negociações. Agora elas podem expressar suas opiniões sobre a elaboração de leis e políticas e sobre sua implementação. Por exemplo, em Camarões, a sociedade civil e as comunidades autóctones fazem parte das instâncias oficiais de acompanhamento dos Acordos de Parceria Voluntária. No entanto, além da participação, é necessário analisar em que medida a opinião desses participantes é levada em conta. Na verdade, em todos os países, as opiniões da sociedade civil e das comunidades frequentemente são postas de lado sem uma explicação real. Da mesma forma, apesar da chegada do FLEGT, as condições de vida das comunidades não melhoraram; em alguns casos, até pioraram. Em Camarões, desde janeiro de 2015, as populações já não recebem sua parte das rendas anuais oriundas da floresta. Embora essa mudança não se deva ao FLEGT, inúmeras reivindicações das comunidades que dependem da floresta contra a supressão da sua parte dos royalties sobre a madeira não conseguiram mudar nada. Por fim, como regra geral, a exploração das florestas não diminuiu em qualquer país da sub-região. Os casos de carregamentos ilegais de madeira que chegam à Europa ou à China têm sido objeto de numerosos relatórios. Um dos mais espetaculares foi sobre o confisco, em solo belga, de uma carga da madeira de afrosomia em 2013, uma espécie incluída na lista CITES. (2)

REDD+: Assim como o FLEGT, o REDD+ tem facilitado a participação de grupos que normalmente são excluídos dos processos de decisão. Em cada etapa de preparação para o investimento, a sociedade civil se mobilizou para transmitir a importância de respeitar os direitos das comunidades. Embora a mensagem tenha sido parcialmente entendida, principalmente com relação à necessidade de salvaguardas sociais e ambientais, o resto parece ter sido ignorado. A participação propriamente dita é considerada um favor. Deve-se dizer que, sem uma definição clara do que se entende por “participação”, é muito fácil desvalorizar esse termo. Um exemplo claro é o da República do Congo, onde o governo elaborou em 2014 um manual para instruir as comunidades florestais em matéria de salvaguardas do REDD+, mas só o apresentou à sociedade civil na véspera do curso, mesmo sabendo-se que essa mesma sociedade civil deveria ter contribuído com sua experiência em toda a fase de concepção do material educativo. Mais recentemente, o governo de Camarões também distorceu o significado da participação quando convidou a sociedade civil a comentar, no prazo de uma semana, seu documento estratégico para investimento em projetos de REDD+. Em uma

semana, uma sociedade civil diversificada teria que comentar um documento de cerca de 100 páginas, escrito em inglês, em um país de maioria francófona. Por fim, sempre é importante questionar a legitimidade dos “participantes”. Além de associações indígenas e chefes tradicionais, nenhum agrupamento das populações que dependem das florestas participa dessas discussões que, no entanto, afetarão acima de tudo os seus estilos de vida.

Ao contrário do FLEGT, que ainda não teve efeitos negativos diretos sobre as comunidades florestais, o REDD+ já causou sofrimento na RDC. Os projetos Ibi-Bateké e Mai-Ndombé estão aí para mostrar que as comunidades em toda a sub-região correm grandes riscos. Em nenhum dos dois projetos foi pedido o consentimento prévio, livre e informado das comunidades locais e indígenas (Batwa), embora elas tenham direitos consuetudinários à terra usada pelo projeto. Em ambos os casos, as empresas que exploram os créditos de carbono aplicaram o princípio de “dividir para reinar”. Um setor da comunidade, principalmente elites e chefes de aldeia, recebeu parte da renda já gerada, o que permitiu que a empresa declarasse que distribuiu benefícios equitativamente. Enquanto isso, a maioria da população é privada dessa renda. E o mais importante, em Mai-Ndombé, por exemplo, essa situação criou tensões entre aqueles que se opõem veementemente ao projeto e os que o defendem. Finalmente, como no caso do FLEGT, o REDD+ não se mostra eficaz no que diz respeito aos seus objetivos mais fundamentais: reduzir o desmatamento e a degradação florestal. As avaliações feitas sobre esses projetos, que dão créditos de carbono, revelam uma nova deterioração significativa das florestas. (3)

Nem o FLEGT nem o REDD+ fizeram uma mudança substancial verdadeira em termos dos direitos das comunidades. Uma lei sobre os povos indígenas foi aprovada na República do Congo, durante a execução dos Acordos Voluntários de Associação do FLEGT, mas sua aplicação continua impossível devido à ausência de regulamentação. Na RDC, apesar de uma grande promessa, o REDD+ não consegue fazer avançar reformas essenciais para sua implementação: ordenamento territorial, gestão da propriedade da terra, etc. Embora seja possível encontrar uma relação entre o interesse da sociedade civil em participar no processo de REDD+ e a promulgação de um decreto favorável às florestas comunitárias em 2015, o fato é que esse decreto não é claro, assim como não é o seu interesse para as comunidades. Nesse contexto, como podemos confiar em novos instrumentos, principalmente quando eles atraem tão fortemente a atenção dos governos, se, mais uma vez, como nos casos do FLEGT e do REDD+, o lugar das comunidades que dependem da floresta não está claro desde o início?

As iniciativas atuais não podem resolver as causas profundas

A razão pela qual nem o FLEGT nem o REDD+ podem mudar profundamente a situação atual das comunidades que dependem da floresta é que esses instrumentos não têm como objetivo fazer mudanças profundas. Entre as mudanças necessárias para garantir que as comunidades finalmente tirem proveito da floresta, três se destacam: reconhecer e garantir os direitos consuetudinários sobre a terra, estabelecer uma participação real e indiscutível sobre os benefícios, e garantir o acesso à justiça, nomeadamente à indenização em caso de prejuízos. Se essas mudanças fundamentais não fazem parte das metas do FLEGT e do REDD+, muito menos da TFA 2020 ou da AFR 100.

Reconhecer e garantir os direitos consuetudinários sobre as terras florestais: há muitos casos em que as comunidades não têm conseguido agir contra a exploração ilegal ou um projeto injusto de REDD+, simplesmente por causa do tipo de direitos que lhes são reconhecidos sobre as terras onde elas executam essas atividades. Enquanto as comunidades reivindicam direitos consuetudinários sobre mais de 70% da terra, menos de 10% são reconhecidos oficialmente. Essa diferença é muito útil para os investidores do setor florestal. Nos projetos de REDD+ mencionados anteriormente, as

comunidades foram expulsas com base no princípio equivocado segundo o qual o Estado é o proprietário das terras e, como tal, pode transferi-las à vontade. Além disso, o direito reconhecido de imediato nas florestas de toda a sub-região é o de uso, o que torna difícil e até impossível para as comunidades barrar o caminho a um investidor que tenha invadido sua floresta. A isso se acrescenta a falta de transparência que prevalece no setor florestal; as comunidades são muitas vezes obrigadas a recorrer à administração para identificar as empresas que extraem madeira de sua própria terra.

Acesso à compensação e participação real nos benefícios: Embora todas as leis sobre florestas e territórios tenham regras para a indenização em caso de danos ou perdas, a prática é muito diferente. As quantias concedidas a título de indenização às vezes são muito menores do que os reais benefícios que as comunidades obtêm de suas terras. É o caso de Camarões, República do Congo e até mesmo o Gabão. Além disso, o respeito às leis, por mais frágeis que sejam, é muito problemático. Quanto ao acesso aos benefícios, as regras atuais permitem que as comunidades, em todos os países com exceção de Camarões, recebam uma parte proporcional da receita gerada pela silvicultura e pelo comércio de carbono. Esses benefícios, que geralmente chegam muito tarde ao nível da comunidade, nem sempre são administrados de forma eficaz, já que elas têm pouca capacidade de gestão financeira. Na verdade, os principais beneficiários continuam sendo as empresas, as ONGs que promovem os projetos de REDD+ e os intermediários.

De modo mais geral, há uma incoerência entre os objetivos de bom manejo das florestas e as necessidades de desenvolvimento dos países. Após a crise de fome de 2008, observou-se um florescimento da “visão do emergente” no Congo, no Gabão, em Camarões, na República Democrática do Congo e na República Centro-Africana, fazendo com que esses países competissem no prazo para se desenvolver. Assim, para Camarões, a ambição é ter se tornado um país emergente em 2035; na RDC, a meta estabelecida é 2030; República do Congo e Gabão definiram a data como 2025. A ambição da Guiné Equatorial é ainda maior: o país prevê sua emergência econômica para 2020. A opção principal de desenvolvimento escolhida nesses países é baseada na valorização do seu capital com base em recursos naturais. Não se trata apenas de seguir dependendo do petróleo, que, em todos esses países, representa mais de 60% do patrimônio nacional, mas de diversificar os recursos naturais valorizados. Um indicador dessa nova tendência é a conversão progressiva de florestas em agricultura, mineração ou infraestrutura. Se considerarmos que, durante os últimos dez anos, cerca de 2 milhões de hectares de florestas foram destinados a investimentos não florestais (agricultura, mineração, infraestrutura, etc.), pode-se afirmar sem rodeios que a destruição de florestas será imensa nos próximos anos. Da mesma forma, as licenças concedidas em 2011 para extrair petróleo no parque de conservação Virunga, o mais antigo da RDC, é um exemplo da contradição que caracteriza os governos da sub-região em relação às suas políticas ambientais.

O que fazer?

Como vimos, o REDD+ e o FLEGT são pouco operantes e literalmente incapazes de cumprir seus próprios objetivos. Quando não afetam negativamente as comunidades, eles contribuem pouco, principalmente porque deixam intactas as causas profundas que descrevemos brevemente e às quais poderíamos acrescentar uma longa lista. A TFA 2020 e a AFR 100, como muitos outros, vão se deparar com os mesmos problemas. São iniciativas que tentam consertar as coisas de forma pontual e não buscam enfrentar os principais problemas em torno do manejo dos recursos naturais. A TFA 2020, com seu objetivo de “desenvolver uma agricultura sustentável baseada na parceria entre os setores público e privado” também prevê ajudar os pequenos produtores, principalmente com assessorias pontuais para o desenvolvimento de plantações, mas nada está previsto quanto ao

enfrentamento das causas estruturais.

Com relação à AFR 100, ainda é muito cedo para avaliar a sua capacidade de influenciar as comunidades que dependem da floresta na África Central. Seu objetivo de “restaurar 100 milhões de hectares de paisagens florestais de 2030” é muito ambicioso e certamente louvável para as comunidades, que poderiam ver restaurado o seu ambiente. No entanto, as modalidades de acesso à terra ainda não foram especificadas. O site do World Resource Institute sobre a AFR 100 indica que alguns países já teriam concordado em “restaurar” 41 milhões de hectares, (4) entre os quais estão a RDC e a RCA. Até o momento, não se iniciou qualquer consulta às populações desses países, mas está claro que os territórios a “restaurar” serão terras comunitárias, porque os Estados da RDC e da RCA não podem fingir ser proprietários dessas extensões de terra. Parece razoável perguntar quem vai ganhar com a “restauração” das florestas. O objetivo parece nobre, mas os riscos são importantes. Alguns exemplos de projetos de REDD+ na RDC são suficientes para demonstrar que uma iniciativa de restauração pode ser prejudicial para o meio ambiente (destruição da biodiversidade da savana e sua substituição pela monocultura) e para as comunidades (concentração de terras e destruição dos recursos essenciais).

Com base no exposto, é fácil imaginar que a TFA 2020 e a AFR 100 poderiam seguir os passos do REDD+ e do FLEGT e, assim, prejudicar as comunidades ou não melhorar significativamente o seu padrão de vida. Isso não é suficiente para desestimular as comunidades e a sociedade civil a participar de sua implementação. É sabido que, em geral, esses atores se dividem entre os que consideram melhor nem se sentar a uma mesa de negociação ruim e os que acham que quem não se senta à mesa está sobre a mesa, ou seja, é o prato. Nós pensamos que às vezes é preciso se envolver nesses tipos de processos ou, pelo menos, aprender sobre eles, para ter as ferramentas necessárias para melhorá-los quando for possível ou combatê-los se for necessário. No momento, é possível recomendar três medidas sobre as iniciativas que, sem dúvida, vão se multiplicar nos próximos anos:

- Desenvolver argumentos antes de se sentar à mesa: um problema que tem sido observado é que a sociedade civil e as comunidades raramente conseguem impor a pauta. No entanto, as salvaguardas ambientais e sociais, hoje quase obrigatórias em qualquer mecanismo de REDD+, são um teste para a capacidade desses atores de influenciar o programa, contanto que eles estejam preparados para defender suas posições. Para isso, é preciso conseguir de antemão uma boa coesão interna.
- Visar os direitos substanciais: a principal contribuição do FLEGT no Congo foi a adoção de uma lei sobre os povos autóctones. As outras mudanças, tanto lá quanto em outros países, referiram-se a direitos menos consistentes e intangíveis, como o de participar de determinados espaços de tomada de decisões. É importante incentivar reformas que realmente visem mudar a vida das comunidades, como aquelas que permitiriam garantir os direitos consuetudinários à terra, uma melhor distribuição dos benefícios, garantia de acesso aos instrumentos de indenização em caso de danos, etc.
- Comparar, “dar nome e valorizar” os bons exemplos: as ONGs na sub-região devem documentar mais os exemplos positivos da gestão dos recursos naturais de outros países para propor soluções concretas e viáveis. Os governos costumam se opor a propostas de leis mais respeitadas para com os direitos tradicionais, sob o argumento de que “não são viáveis”. No entanto, a região está repleta de exemplos positivos. Os casos de Gana, Botsuana e Burquina Faso mostram que é possível reconhecer importantes direitos territoriais das populações sem retardar o desenvolvimento do país. Foi esse o tipo de aprendizado que incentivou a Rede Africana de Direitos Comunitários (African Community Rights Network) a publicar, em 2014, um relatório comparativo sobre direitos da comunidade, REDD+ e FLEGT (5). A rede acaba de desenvolver um índice de avaliação do grau de proteção dos direitos territoriais na África. E já fez uma primeira análise que aplicou esse índice em oito países, e se pode supor que os resultados tendam a mostrar o que está funcionando, para

incentivar todos os países a melhorar a sua posição.

Téodyl Nkuintchua, nkuintchua@yahoo.fr

Centre pour l'Environnement et le Développement, www.cedcameroun.org

(1) <http://gabonreview.com/blog/developpement-durable-les-inquietudes-de-la-societe-civile-sur-la-nouvelle-loi-dorientation/>

(2) <http://www.radiokapi.net/environnement/2013/11/28/allemande-saisie-de-deux-cargaisons-de-bois-illegalement-exporte-de-la-rdc>

(3) <http://wrm.org.uy/fr/les-articles-du-bulletin-wrm/section2/le-projet-foret-tropicale-du-bassin-du-congo-les-communautes-se-mefient-de-la-revolution-de-conservation/>

(4) <http://www.wri.org/our-work/project/AFR100/restoration-commitments#project-tabs>

(5) <http://www.cedcameroun.org/flegt-redd-et-droits-des-communautes-aux-forets-et-a-la-terre-en-afrique-lecons-apprises-et-perspectives/>