

Agências florestais públicas no século vinte e um

Impulsionar a mudança através da transparência, da reforma da estrutura fundiária, do envolvimento do cidadão e da governação melhorada

MAIO 2014

AUTORES:

TASSO AZEVEDO

Antigo Director Geral do Serviço Florestal do Brasil

BOEN PURNAMA

Antigo Secretário-Geral, Ministério das Florestas, Indonésia

DALE BOSWORTH

Antigo Chefe, Serviço Florestal dos EUA

SALLY COLLINS

Antiga Vice-Chefe, Serviço Florestal dos EUA

JIM FARRELL

Antigo Vice-Ministro, Serviço Florestal do Canadá

KESHAV KANEL

Antigo Director Geral, Departamento das Florestas, Nepal

DOUG KONKIN

Antigo Vice-Ministro, Ministério das Florestas, Terra e Operações de Recursos Naturais, Colúmbia Britânica, Canadá

JUAN MANUEL TORRES-ROJO

Antigo Director Geral, Comissão de Florestas Nacional, México

Durante os últimos oito anos, os líderes das agências florestais públicas em todo o mundo, têm participado numa notável série de reuniões convocadas pela Iniciativa de Direitos e Recursos (RRI) em vários locais em todo o mundo. Este grupo informal de altos funcionários, chamado MegaFlorestais, discute os desafios e troca experiências sobre questões críticas que afectam as florestas e os povos da floresta, incluindo as alterações climáticas, as transições do mercado, a posse da floresta, a redução da pobreza e a governação pública. Visto que as agências florestais públicas controlam oficialmente cerca de 75 por cento de todas as florestas em todo o mundo, situando-se a grande maioria desta área florestal em países MegaFlorestais - Austrália, Brasil, Camarões, Canadá, China, República Democrática do Congo, Índia, Indonésia, México, Peru, Rússia e Estados Unidos - os contributos deste grupo podem fornecer uma visão global sobre a gestão florestal no futuro imediato e a longo prazo.

A reunião mais recente dos MegaFlorestais, organizada pelo Ministério das Florestas da Indonésia em Outubro de 2013, discutiu “a arquitectura da governação florestal para o século XXI”. Ao considerar este assunto, os membros dos MegaFlorestais concordaram que as florestas e as exigências dos povos da floresta serão diferentes no futuro, que as mudanças estão a ocorrer a um ritmo significativamente mais rápido, e que são necessárias abordagens novas - e às vezes radicalmente diferentes - da governação florestal. O grupo resumiu o futuro das florestas no mundo como se segue:

Devido, em grande parte, ao desmatamento contínuo nos trópicos e às alterações climáticas, haverá menos florestas naturais nos trópicos e menos florestas expandidas na zona boreal, nas próximas décadas. Incêndios, pragas, secas e distúrbios climáticos relacionados serão muito mais frequentes. A expansão dos investimentos na mineração, agricultura e desenvolvimento de energia em áreas de floresta, levarão à construção de mais rodovias, ferrovias e dutos que cortam através das florestas naturais remanescentes. As florestas em toda parte serão mais jovens, mais simples em termos de estrutura, e mais fragmentadas. No geral, estas mudanças irão tornar as florestas muito mais difíceis de controlar, e em muitos aspectos muito mais dispendiosas, e os seus produtos serão menos previsíveis, afectando a potencial oferta para os mercados, o emprego, as condições de vida da população local e as receitas para os governos.

Os 80 por cento das pessoas mais pobres do mundo, que vivem e dependem das florestas para a sua subsistência, serão os mais afectados por estas mudanças. Prevê-se um aumento das populações rurais na maioria dos países em desenvolvimento (embora não tão rapidamente como as populações urbanas). Tal como todas as outras pessoas, estas estão à procura de um futuro melhor. Muitos usam sistemas legais, políticos e de mercado para declarar e afirmar os seus direitos baseados na terra. Eles querem ter mais influência nas políticas que os afectam, tal como a posse da floresta, os regulamentos, os incentivos financeiros, e procuram novas oportunidades de comércio e de mercado. Na sua qualidade de detentores de direitos, eles esperam receber informações em tempo real e desempenhar um papel de colaboração - se não de liderança - na tomada de decisões.

Os mercados mundiais e nacionais de produtos florestais também estão a mudar rapidamente e de novas formas. Por exemplo, existe uma rápida mudança para as plantações como a principal fonte de fibra comercial; os mercados nacionais continuam a ser importantes em muitos países, mas continuam a ser largamente ignorados no desenvolvimento de políticas globais; há cada vez mais procura da madeira como energia e de produtos florestais não-madeireiros, tanto novos como tradicionais, incluindo os biocombustíveis e os novos produtos que utilizam a nanotecnologia; e existe um entendimento emergente quanto à necessidade de conservar as florestas naturais pelos seus serviços ecossistémicos, tal como o fornecimento de água limpa. A procura de áreas florestais é elevada, uma vez que são algumas das áreas mais férteis para outros usos. Alguns países ainda estão a resolver a maneira como irão atribuir as suas terras, entre florestas, agricultura e produção de energia, uma vez que contemplam a segurança alimentar e energética com populações crescentes.

A governação florestal deve transformar-se, em todo o mundo, para enfrentar estes desafios, e irá tornar-se mais complexa. Muitas agências florestas públicas que operam hoje, incluindo as da Rússia e dos EUA, foram estabelecidas pelo menos há um século atrás e foram projectadas, em termos culturais e organizacionais, para tempos mais simples. Outras - tais como aquelas do Brasil e Peru - são novas e têm revisto as suas políticas e estruturas numa tentativa de reflectir as tendências e necessidades contemporâneas.

No entanto, outras agências florestais públicas avançam com novas abordagens. Por exemplo, no mesmo ano em que o Serviço Florestal da província de Columbia Britânica, no Canadá, celebrou o seu centenário, o governo provincial integrou os seus inúmeros programas de recursos naturais numa única organização. Uma única agência da terra é agora responsável pela coordenação de “silos” governamentais dantes díspares, tais como a silvicultura, o desenvolvimento de energia, água e mineração. Esta reestruturação, talvez um prenúncio do futuro, relaciona-se tanto com o modo de alterar a forma de pensar e trabalhar das pessoas, como com a sua reorganização. A mudança para integrar o planeamento e gestão de recursos pretendia realizar uma maior eficiência e eficácia, encorajar a colaboração entre as partes interessadas, e alinhar com a “abordagem de uma única terra”, comum nas comunidades.

Independentemente das diferenças nas agências florestais públicas - idade institucional, estrutura organizacional e até mesmo o sistema político em que operam - em todos os países MegaFlorestais, acreditamos que os seguintes princípios são essenciais para orientar o futuro da governação florestal efectiva no século XXI. Esses princípios deveriam orientar as agências para além do trabalho que lhes é imputado pelas leis e regulamentos existentes para melhorar a gestão das florestas do mundo:

1. A transparência na governação é fundamental

Os dados sobre as florestas devem ser de acesso livre e fácil aos cidadãos. Os cidadãos devem ter uma voz na criação e adaptação de planos florestais, estratégias, leis e regulamentos que os afectam, e deve haver procedimentos claros e justos de reclamação para resolver as divergências. A licitação de produtos florestais provenientes de florestas de propriedade pública deve ser justa, aberta e competitiva. Os grupos comunitários e outras partes interessadas devem ter a capacidade de monitorizar activamente o desempenho das agências que os servem. Os cidadãos exigem transparência e envolvimento e as novas tecnologias estão a torná-las ambas viáveis e, em última instância, impossíveis de negar. As agências florestais públicas podem tomar a iniciativa de envolver os cidadãos de forma eficaz e produtiva, demonstrando ao governo que tal envolvimento produz políticas e planos que são, ambos, mais duráveis e mais significativos para os cidadãos.

2. O esclarecimento da posse (direitos e posse da terra) deve ser uma prioridade fundamental dos governos

Em países com grandes florestas, as agências florestais públicas deveriam ser parceiros de boa vontade e líderes a mudarem as políticas relacionadas com a posse da floresta. Reconhecer os direitos das comunidades e dos povos indígenas é um passo essencial na promoção dos direitos humanos, no alívio da pobreza em áreas de floresta e na preservação da floresta. Irá inspirar a confiança do público e dos investidores. Em muitos países, os esforços para resolver as declarações à titularidade de florestas, locais, indígenas e mais amplas, estão no seu começo, mas os governos estão a conferir cada vez mais direitos a - ou a titularidade definitiva de - áreas florestais aos agregados familiares e às entidades locais e históricas. Isto conduz, muitas vezes, a resultados bem-sucedidos de gestão locais. Nestes casos, é importante acompanhar o reconhecimento dos direitos com os regulamentos adequados para incentivar o uso sustentável e a capacitação - tanto das comunidades como dos governos relativamente aos seus novos direitos e papéis. Em todos os casos, são necessárias novas políticas e capacitação para permitir que as pessoas aproveitem os seus novos direitos às áreas florestais. As agências florestais públicas devem ajudar a conduzir a transformação da titularidade e da propriedade florestal.

3. A governação inclusiva é necessária

As pessoas exigem ser envolvidas na governação florestal que as afecta. De forma igualmente importante, os sistemas governamentais que efectivamente envolvem os cidadãos na silvicultura tomam decisões mais fortes e sustentáveis, por causa da confiança e apoio que acompanham a governação inclusiva. As estruturas organizacionais, as políticas, os planos e regulamentos devem ser concebidos de maneira a envolver activamente todas as partes interessadas - incluindo os proprietários privados de terras, os povos indígenas e as comunidades locais - na governação das florestas. As práticas de governação inclusivas incluem o uso de tecnologia para chegar aos cidadãos nas áreas remotas; a elaboração de normas que possam ser prontamente entendidas, implementadas e aplicadas; o envolvimento dos utilizadores da floresta na monitorização e fiscalização; e o estabelecimento de conselhos consultivos efectivos de cidadãos/partes interessadas ou de organizações semelhantes, para incorporar as perspectivas de grande alcance.

4. As agências florestais devem evoluir

As agências florestais públicas devem ser concebidas para responder às exigências dos cidadãos, às mudanças nas suas florestas e às tendências globais. Os seus líderes devem estimular a contínua melhoria e, às vezes, serão necessárias mudanças organizacionais dramáticas para estar em melhores condições para enfrentar as mudanças climáticas e outros grandes desafios que ainda estão por vir. Os líderes devem ser responsáveis, perante os cidadãos, pela eficácia e eficiência com que gerem as suas florestas e servem as pessoas. Muitas agências estão a considerar o modo de reestruturar para servir a crescente classe de novos proprietários florestais, e estão a deixar de se concentrar na gestão de terras públicas e a permitir a boa gestão das florestas pelas comunidades.

Um tema universal urgente é a necessidade de criar mecanismos efectivos para trabalhar em todos os ministérios que afectam terras florestais e incentivar políticas que promovam a gestão à escala regional ou da paisagem. As políticas nos sectores de mineração, água e agrícolas, muitas vezes contornam ou comprometem as políticas relativas às florestas e às comunidades dependentes da floresta. Tais políticas incompatíveis devem ser conciliadas para os países poderem gerir as suas florestas de forma sustentável e para enfrentar os desafios relacionados com a propriedade e os direitos às áreas florestais.

Enquanto as melhores abordagens são prováveis de diferir de um país para o outro, não se deve subestimar o poder de convocação das agências florestais públicas. Este poder pode ser usado para envolver, de forma proactiva, outros ministérios relacionados com a terra, bem como os actores privados com os quais esses ministérios trabalham, para garantir que se tomam decisões racionais e transparentes sobre a terra e o uso da terra e que, no processo, os direitos dos cidadãos são protegidos. Formal ou informalmente, e com ou sem reformulações ou reestruturações organizacionais, devem-se prosseguir activamente os processos de tomada de decisão intersectoriais inclusivos, mesmo quando estes possam ser muito difíceis na ausência de um forte compromisso político.

5. Os líderes florestais devem adquirir novas competências

Em todo o mundo, os líderes das agências florestais públicas enfrentam desafios diferentes de quaisquer outros que tenham enfrentado; eles devem aprimorar as suas competências e as dos seus funcionários para poderem liderar com eficácia. Hoje em dia operam num ambiente global, onde uma mudança na política ou nos regulamentos de um país pode ter impactos internacionais e até mesmo globais. Os líderes das agências florestais públicas devem, portanto, compreender as complexidades globais dos direitos humanos, das organizações comunitárias e empresas, do comércio global, das tendências emergentes em torno de novas tecnologias, dos mercados e das mudanças climáticas.

Para serem bem-sucedidas, as agências florestais públicas devem criar uma cultura inclusiva: precisam de ouvir (realmente) os cidadãos e eleitores. Os líderes das agências florestais públicas requerem, portanto, excelentes competências de comunicação, incluindo em contextos interculturais. Eles precisam de ter competências em envolvimento social/da comunidade e em colaboração e resolução de conflitos porque os cidadãos esperam e exigem cada vez mais uma voz eficaz no desenvolvimento de políticas florestais. Tais competências são essenciais para as agências florestais poderem estabelecer e manter relações positivas com os cidadãos e outras partes interessadas. Por sua parte, os MegaFlorestais apoiam simpósios de capacitação para a próxima geração de líderes de agências florestais públicas e seminários sobre “repensar os regulamentos florestais”, destinados a promover reformas regulamentares que apoiem melhor a mudança dos direitos

MEGAFLORESTAIS

Os MegaFlorestais é uma rede informal de líderes de agências florestais públicas dedicadas à promoção do diálogo internacional e do intercâmbio sobre as transições na governação florestal, na indústria florestal, e nos papéis das agências florestais públicas. O grupo inclui os chefes das agências florestais dos maiores países com florestas no mundo, e oferece a oportunidade para esses líderes para partilhar as suas experiências e desafios de forma franca e aberta. O objectivo do processo é promover relações mais fortes entre as agências florestais, fortalecer colectivamente as suas capacidades para desempenhar papéis de liderança na abordagem de governação florestal e questões florestais sustentáveis.

MEMBROS INCLUEM

O Brasil, os Camarões, o Canadá, a China, os Estados Unidos da América, a República Democrática do Congo, a Índia, Indonésia, México, Peru, e a Rússia.

THE RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE

A Rights and Resources Initiative (RRI) actua como Secretariado da rede dos MegaFlorestais.

A RRI é uma coligação global de 14 parceiros e mais de 140 organizações internacionais, regionais e comunitárias, que promovem a posse da floresta, e as reformas políticas e do mercado. A RRI avança a colaboração estratégica e os investimentos dos seus Parceiros e Colaboradores em todo o mundo, trabalhando em conjunto na pesquisa, advocacia e convocando actores estratégicos para catalisar a mudança no terreno. A RRI é coordenada pelo Grupo de Direitos e Recursos, uma organização sem fins lucrativos com sede em Washington, DC. Para obter mais informações, por favor visite: www.rightsandresources.org.

DOADORES

The Rights and Resources Initiative é apoiada por:



As opiniões aqui expressas são de responsabilidade dos autores e não reflectem necessariamente as opiniões das agências que generosamente apoiaram este trabalho, ou de todos os Parceiros da Coligação.



1238 Wisconsin Avenue NW
Suite 300
Washington, DC 20007
+1 202 470 3900
www.rightsandresources.org

à terra e as boas práticas emergentes. A interação consistente com os seus homólogos em todo o mundo ajuda os líderes das agências florestais públicas a ganharem uma perspectiva mais ampla e uma maior compreensão do contexto global e a partilharem ideias e boas práticas.

Os líderes devem estabelecer metas ambiciosas e liderar as suas organizações e líderes políticos de forma a atingir estes objectivos.

Os líderes MegaFlorestais reconhecem que estas respostas requerem coragem e humildade. É evidente que este século trará mudanças sem precedentes às florestas do mundo. As agências florestais podem influenciar positivamente esse futuro, ou ser vítimas do mesmo. Nós, ex-dirigentes de agências florestais públicas de todo o mundo - com muitos outros passados e presentes – esforçamo-nos pelo primeiro.