

## RESPEITAR DIREITOS, CONCRETIZAR DESENVOLVIMENTO: Reformas da posse florestal desde a Rio 1992

---

Rights and Resources Initiative  
Maio de 2012

### Crise grave, alguns progressos

Nos 20 anos que se seguiram à definição do desenvolvimento sustentável como objectivo chave global na Cimeira da Terra de 1992, a gestão das florestas pelos Povos Indígenas e comunidades locais tem sido uma área de progresso, em meio a muitas aspirações não satisfeitas. Este relatório faz o balanço do tal progresso, apresentando novas constatações e identificando o trabalho a efectuar para concluir a tarefa de proteger as áreas florestais no mundo, e assegurando as suas contribuições para o desenvolvimento social, ambiental e económico.

Globally, the area of forest recognized as owned or controlled by Indigenous Peoples and communities has increased from 10 percent in 2002 to 15 percent today; nas florestas dos países em desenvolvimento aumentou de 21 por cento para 31 por cento. A quantidade de leis que reconhecem ou reforçam os direitos à floresta e à terra dos Povos Indígenas e comunidades, também aumentou dramaticamente - com mais de 50 leis destinadas a fazer o mesmo, promulgadas desde 1992.

Uma nova onda de pesquisas rigorosas, algumas das quais são discutidas neste relatório, deixam claro que o reconhecimento dos direitos tradicionais tem fortes benefícios sociais, económicos e ambientais – assim contribuindo para o objectivo de desenvolvimento sustentável global. Por exemplo, where the rights of Indigenous Peoples and communities are recognized, their territories and community-managed forests outperform public protected areas in preventing deforestation and ensuring conservation. Essas também se têm provado serem mais eficazes do que as florestas controladas pelo Estado em reter o carbono e aumentar a renda do agregado familiar. Direitos de propriedade claros para a população local estimularam consideravelmente a capacidade dos países para alcançar a restauração florestal a nível nacional.

O reconhecimento dos direitos também tem desempenhado um papel fundamental na prevenção de uma nova deterioração das culturas únicas de muitos Povos Indígenas e comunidades. Isto não é só digno de comemoração em si, mas também fundamental para realizar o “desenvolvimento”.

No entanto, a má notícia é que a maior parte desses progressos foram feitos em apenas alguns países, a maioria deles na América Latina. A maior parte dos governos continua a resistir ao reconhecimento em grande escala dos direitos à terra das comunidades, e muitos continuam a negar que os Povos Indígenas têm qualquer reclamação com relação às suas terras tradicionais. Além disso, a maioria das novas leis que reconhecem os direitos tradicionais, circunscrevem esses direitos de modo impreciso, são aplicados em escalas muito limitadas, e estão longe de satisfazer padrões mínimos consagrados no direito internacional dos direitos humanos. Há também evidências claras de que não foram reconhecidas novas áreas de direitos da comunidade ao longo dos últimos anos - uma constatação perturbadora, que talvez

## ESBOÇO DE TRABALHO

esteja relacionada com o rápido aumento do valor da terra em alguns países, e com o chamado fenómeno da “apropriação da terra”. Não há, por isso, razão para surpresas quanto ao facto de continuar a haver uma forte exigência dos Povos Indígenas e das comunidades para o reconhecimento legal dos seus direitos à terra e à floresta. Onde eles não têm esse reconhecimento, os conflitos, a pobreza e o deslocamento continuam a ser comuns; na maioria dos países, os Povos Indígenas e as comunidades continuam a ser os mais pobres de todos os pobres em termos financeiros.

A maior parte dos países da África e Ásia ficam atrás no reconhecimento dos direitos tradicionais - com a subsequente perda importante de florestas, e ameaças à vida e ao sustento. Na Ásia, a maioria dos governos continua a negar os direitos à terra locais e a promover actividades económicas que resultam na desflorestação. As florestas da região estão se esgotando, as comunidades estão a perder as suas terras, e a corrupção é comum. Na África, a desflorestação e a destruição das comunidades florestais está numa fase inicial, mas novas pressões, decorrentes de aumentos rápidos nos investimentos pelos sectores agro-industrial e de mineração, indicam a necessidade de medidas urgentes e reformas importantes. Mesmo na América Latina, onde cerca de um terço das florestas estão sob a posse legal dos Povos Indígenas e comunidades, os direitos continuam tênues, com as crescentes ameaças colocadas pelo crescimento do sector agro-industrial, a expansão da exploração dos recursos do subsolo, e o desenvolvimento massivo de infra-estruturas. O risco de um retrocesso dos direitos à floresta da comunidade, duramente conquistados, está a crescer, inclusive no Brasil, que tem sido um líder mundial tanto no reconhecimento dos tais direitos e, mais recentemente, na redução da desflorestação.

Vinte anos depois da Cimeira da Terra de 1992, o planeta continua a ser exposto a enormes riscos sociais e ambientais, os principais dos quais incluem os representados pelas mudanças climáticas induzidas pelo homem, a insegurança alimentar e a instabilidade política provocada pela “apropriação” de terras e recursos por investidores externos. As florestas - e mais concretamente os direitos seguros às florestas da comunidade – desempenham um papel vital na mitigação dos tais riscos. Como provas apresentadas neste relatório irão demonstrar, recognizing the rights of Indigenous Peoples and communities to their customary forest lands is not only about justice, although that is important. It is also the most effective way of reducing deforestation and improving forest management and rural incomes. O reconhecimento desses direitos permite aos governos assegurar as funções ecológicas das paisagens rurais, obter a estabilidade social e política e atrair investimentos sólidos. O Rio +20 e outros próximos fóruns globais são oportunidades importantes para dar prioridade e a devida urgência, a este imperativo global.

### **O Rio 1992 avançou a conservação de exclusão, que desprezou os direitos e as contribuições das comunidades florestais**

A Cimeira da Terra de 1992 identificou o desenvolvimento sustentável como objectivo vital global para o século 21. Os 175 governos presentes comprometeram-se, portanto, a realizar progresso em duas vertentes, sobre o meio ambiente e o desenvolvimento. Numa altura de grande preocupação mundial sobre a destruição das florestas tropicais, o destino das florestas do mundo era uma parte central das discussões. Em particular, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, acordada na Cimeira, coloca as

## ESBOÇO DE TRABALHO

florestas no centro duma estratégia para travar a perda da biodiversidade. Mas um elemento crucial esteve, em grande medida, ausente na maior parte das declarações feitas na Cimeira: os direitos legais das comunidades às suas terras e recursos.

Não surpreende que assim fosse. Para a maior parte do século 20, os governos consideraram as terras florestais como património do estado, cujo potencial económico podia ser explorado por meio da exploração madeireira, por outros tipos de extração, e pela extensão da agricultura e da pastagem. Apesar de direitos de propriedade consuetudinários de longa data, os governos consideraram as florestas, no máximo, como sendo emprestadas às comunidades florestais, até que fosse encontrado um uso mais “produtivo”.

Após a Cimeira da Terra de 1992, a conservação tem vindo a conquistar terreno como um uso alternativo para as paisagens de florestas; a biodiversidade podia ser protegida e (talvez) receitas turísticas pudessem ser colectadas. Mais recentemente, as negociações sobre as mudanças climáticas mantiveram a perspectiva de um novo papel económico para as florestas, enquanto reservatórios de carbono. Mas se as florestas foram vistas pelos governos como locais para a expansão económica ou pelas organizações ambientais como alvos de conservação, os conceitos de controlo e gestão tipicamente excluíram os direitos e as vozes das comunidades florestais, marginalizando-lhes nos seus próprios territórios.

Os dois resultados centrais da Cimeira, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e a Agenda 21, abstiveram-se de lidarem com os direitos à terra. A Declaração considerou, no Princípio 22, que “os povos indígenas e as suas comunidades, e outras comunidades locais, têm um papel vital na gestão e no desenvolvimento ambiental, devido aos seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente a sua identidade, cultura e interesses, e possibilitar a sua participação efectiva na realização do desenvolvimento sustentável”. A Agenda 21 apelou a esforços para combater a deflorestação, mas implicou que isso deveria ser um processo gerido pelo estado, apesar de ser um que exigiria o “envolvimento dos povos indígenas e das suas comunidades aos níveis nacional e local na gestão dos recursos e nas estratégias de conservação”. A ausência de cláusulas que protegem os direitos à terra ou outros direitos humanos, civis ou políticos, indica uma falta de apreciação da necessidade crítica dos tais direitos para realizar o desenvolvimento sustentável.

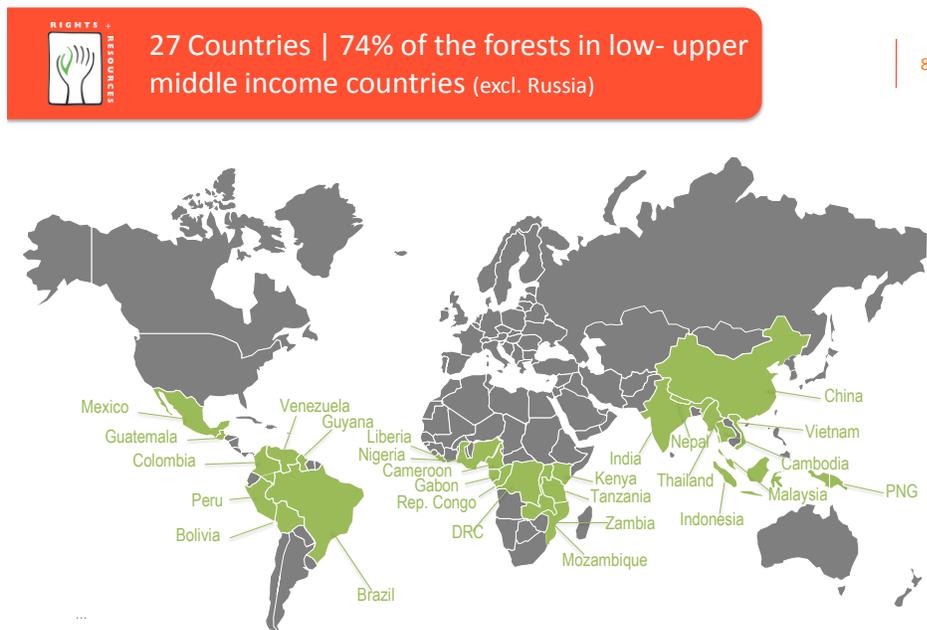
A Declaração dos Princípios sobre as Florestas, um documento juridicamente não-vinculativo também acordado na Cimeira, foi um pouco mais além. Afirmou que “as políticas florestais nacionais devem reconhecer e devidamente apoiar a identidade, a cultura e os direitos dos povos indígenas, das suas comunidades e de outras comunidades e habitantes das florestas ... através, inter alia, dos arranjos de posse da terra ...” Os países em desenvolvimento, porém, rejeitaram qualquer acordo que teria estabelecido normas internacionais, monitorização ou fiscalização. No entanto, dado que o clima na Cimeira foi dominado por uma abordagem singular de exclusão da conservação, centelhas como esta formulação na Declaração de Princípios sobre as Florestas deu esperança a um movimento que, desde 1992, tem começado a reformar substancialmente a posse florestal e a colocar os direitos das comunidades no seu cerne.

## Direitos de posse dos Povos Indígenas e comunidades desde 1992: Uma profusão de leis, mas passos lentos para o reconhecimento completo

Mais do que nunca existem leis que reconhecem os direitos de posse, no entanto, são limitadas em termos de âmbito e alcance

Since 1992, more than 25 developing countries have passed laws regarding the forest tenure rights of Indigenous Peoples and communities. No entanto, com frequência essas leis limitam-se ao reconhecimento de um subconjunto do pacote inteiro de direitos possíveis. Um estudo recente da RRI sobre 27 dos países em desenvolvimento mais cobertos por florestas, identificou 59 regimes que reconhecem, em maior ou menor grau, os direitos da posse de floresta dos Povos Indígenas e das comunidades (Figura 1).<sup>1</sup> Nesses países habitam 2,2 bilhões de pessoas das áreas rurais e eles contêm cerca de 74 por cento de todas as florestas nos países em desenvolvimento. Oitenta e seis por cento dos regimes identificados foram estabelecidas desde 1992. O ano de pico foi em 1993, quando foram criados sete (Figura 2).

Figura 1: os 27 países em desenvolvimento onde foi feito o levantamento



Talvez o maior endosso internacional para o reconhecimento dos direitos de posse da floresta dos Povos Indígenas, desde 1992, veio com a aprovação da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) das Nações Unidas (ONU), pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 2007 (Caixa 1). Ela estabeleceu um importante marco orientador global, segundo do qual os Povos Indígenas “têm o direito de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da

## ESBOÇO DE TRABALHO

propriedade ou do uso tradicional... bem como as que tenham adquirido de outra forma”. A UNDRIP, que já foi aprovada por quase todos os países membros da ONU, e a Convenção anterior Nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, estabelecida pela Organização Internacional do Trabalho, fazem parte de um crescente corpo de jurisprudência internacional que reconhece os direitos das comunidades florestais. A recente aprovação das Directrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Pescas e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional, aprovadas em Maio de 2012, representa um maior entendimento no seio dos governos do papel de que assegurar a posse consuetudinária pode contribuir para alcançar as metas de desenvolvimento nacional e global.

**Caixa 1: Artigo da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, relacionados com os direitos à terra**

**Artigo 8.2:** *Os Estados devem estabelecer mecanismos efectivos para a prevenção de e o recurso para: (b) qualquer acção que tenha por objectivo ou efeito de despojá-los das suas terras, territórios ou recursos.*

**Artigo 10:** *Os Povos Indígenas não deverão ser afastadas à força das suas terras ou territórios. Nenhum reassentamento deverá ter lugar sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas em questão e após um acordo sobre uma indemnização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção de regresso.*

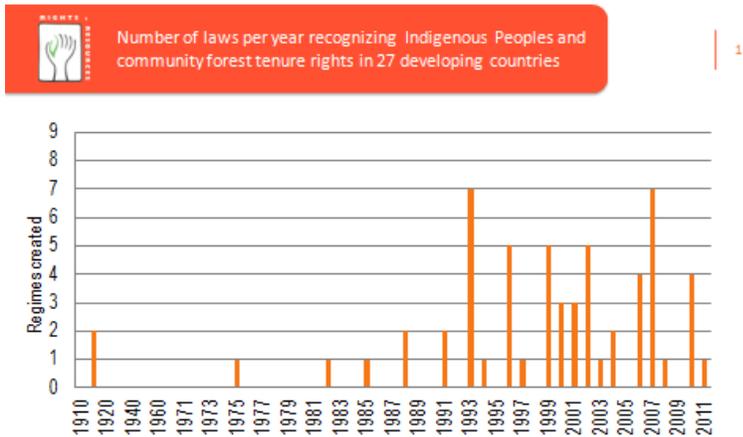
**Artigo 26.1:** *Os povos indígenas têm o direito às terras, territórios e recursos que tradicionalmente tenham possuído, ocupado ou utilizado ou adquirido de outra forma.*

**Artigo 26.2:** *Os povos indígenas têm o direito de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou de outra ocupação ou uso tradicional, bem como as que tenham adquirido de outra forma*

**Artigo 28.1:** *Os povos indígenas têm o direito de recurso, por meios que possam incluir a restituição ou, quando tal não for possível, de compensação justa e equitativa, pelas terras, territórios e recursos que tradicionalmente tenham possuído ou ocupado ou utilizado de outra forma, e que tenham sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados ou danificadas sem o seu consentimento livre, prévio e*

**Figura 2: Número de regimes criados para reconhecer os direitos de posse da terra dos Povos Indígenas e comunidades em 27 países em desenvolvimento, por ano**

## ESBOÇO DE TRABALHO



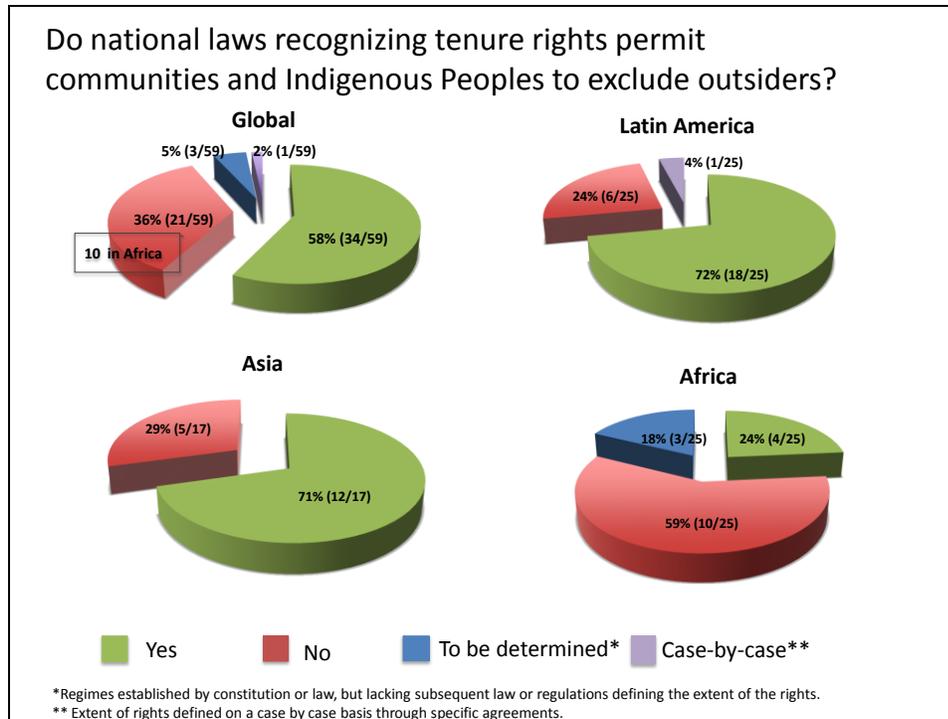
É evidente, porém, que na prática o progresso no reconhecimento de todo o conjunto de direitos florestais tem sido irregular, na melhor das hipóteses. Embora o número de leis nacionais que têm sido aprovadas é impressionante, as limitações dos direitos reconhecidos por essas leis reduzem os possíveis benefícios que as comunidades possam ter. Em muitos casos, as leis nem sequer podem ser implementadas por causa de regulamentos em falta, ou de vontade política contínua limitada.

Os 59 regimes analisadas pelo estudo da RRI reconhecem os direitos da comunidade de formas largamente variáveis - desde a total autonomia até muito menos direitos do que eram antigamente mantidos sob a propriedade habitual. O estudo examinou em detalhe um “pacote” de direitos: o acesso, a retirada, a gestão, a exclusão, a alienação, a duração e a extingüibilidade. Pouco mais de metade dos regimes de posse levantados (32 de 59) garantem aos Povos Indígenas e às comunidades os direitos de acesso, da exploração comercial e da gestão dos recursos florestais. No entanto, em todos os casos esses direitos estão condicionados ao cumprimento dos planos de gestão impostos pelo Governo e/ou à estipulação de licenças. Em 34 dos 59 regimes, os direitos são reconhecidos por um período de tempo indeterminado.

Perhaps most critically, more than one-third of all surveyed regimes (21 of 59) do not recognize the right to exclude outsiders from entering the forest and exploiting its resources (Figura 3). O direito de exclusão é norma apenas na América Latina, abrangendo três quartos das florestas da região na posse das comunidades. Na África, o direito de excluir é mais a exceção do que a regra.

**Figura 3: As leis nacionais que reconhecem os direitos de posse, permitem que os Povos Indígenas e comunidades excluam pessoas de fora?**

## ESBOÇO DE TRABALHO



\* Regimes estabelecidos pela constituição ou pela lei, mas que carecem de leis ou regulamentos subsequentes definindo a extensão dos direitos.

\*\* Extensão dos direitos definidos numa base casuística, por acordo individual.

A América Latina tem a maior percentagem de regimes que garantem os direitos de acesso, exploração comercial e gestão dos recursos florestais. É também a região em que mais direitos estão constitucionalmente garantidos por um período indeterminado, e onde o maior número de regimes não podem ser extintos a não ser que os governos sigam o devido processo legal e proporcionem uma compensação adequada. A Ásia é um pouco de tudo, e a África está muito atrasada. Desde o ano 2000, muitos países africanos aprovaram leis que reconhecem os direitos dos Povos Indígenas e das comunidades aos recursos florestais. No entanto, seis dos 17 regimes estudados na região, estabelecidos por leis nacionais, não podem ser implementados devido a uma falta de regulamentação complementar, que defina claramente os direitos das comunidades e os processos pelos quais esses direitos possam ser reconhecidos na prática.

Mesmo quando regulamentos existem, os mesmos muitas vezes constituem barreiras burocráticas ao pleno gozo dos direitos concedidos por lei. Por exemplo, a Lei de Florestas e Fauna Bravia de Moçambique, de 1999, autorizou as comunidades a se candidatarem a concessões florestais, mas como parte dos seus requerimentos, têm que fornecer seis exemplares de um mapa topográfico que identifica todas as características geográficas da terra, incluindo caminhos, lagoas e rios, juntamente com pormenores sobre a fauna bravia e as árvores que possam ser exploradas, e sobre quaisquer direitos de propriedade de terceiros. Consequentemente, em 2009, uma década após a aprovação da lei, não haviam sido atribuídas concessões comunitárias.

## ESBOÇO DE TRABALHO

Da mesma forma, no Perú, a documentação necessária para que as comunidades possam obter o direito de extrair madeira das suas próprias terras é tão complexa que, as empresas privadas de exploração madeireira intervieram - ostensivamente como agentes para realizar o processo em nome das comunidades, mas com o efeito de usurpar o direito.

A transição para florestas pertencentes a e geridas por Povos Indígenas e comunidades, por vezes tem sido complementada por mudanças na legislação para permitir que, as comunidades beneficiem mais das actividades artesanais que envolvem produtos florestais. Anteriormente, muitas destas actividades não foram autorizadas, devido à crença de que os artesãos pilhariam as florestas de forma insustentável. Assim, na Libéria, foi um grande avanço quando, em Maio de 2012, a Autoridade Liberiana do Desenvolvimento Florestal legalizou e publicou regulamentos para o corte local de árvores com motosserras, notando que “(estas) actividades fazem contribuições sociais significativas e também constituem uma fonte crítica de meios de sustento para muitas pessoas”.

A preliminary analysis undertaken as part of the RRI study shows that less than one-third of the surveyed regimes (18 of 59) are minimally consistent with the rights required by the relevant land rights articles of UNDRIP (ou seja, a duração indeterminada dos direitos de acesso, retirada e exclusão).<sup>2</sup>

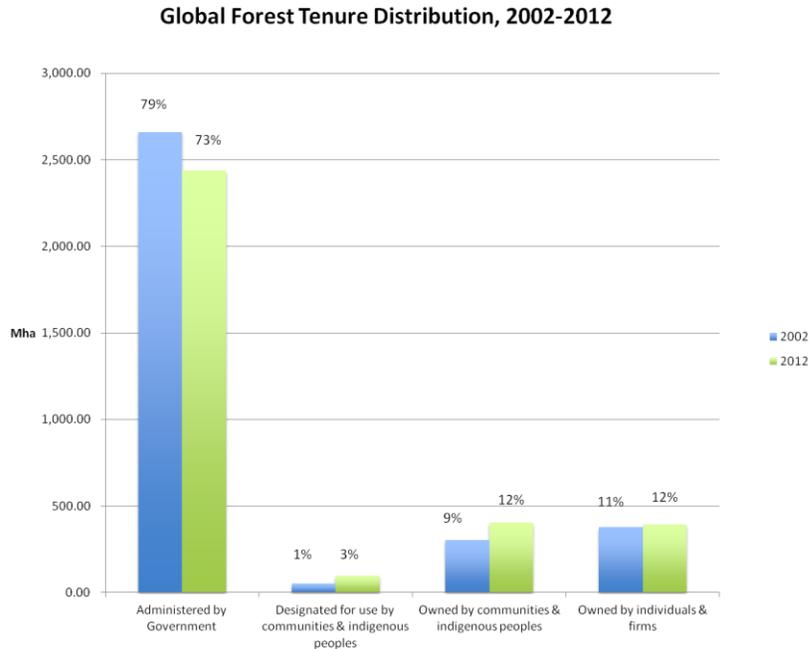
### **Progressos no terreno: Um aumento crescente, embora ténue, na posse indígena e comunitária de terras florestais**

#### **As áreas florestais sob posse juridicamente reconhecida de Povos Indígenas e comunidades, aumentaram de forma significativa desde 1992**

A RRI periodicamente actualiza e revê a sua base de dados global sobre propriedade de terra, que agora mostra que a área florestal na posse de ou designado para uso pelas comunidades locais e Povos Indígenas aumentou de 10 por cento em 2002 para 15 por cento em 2012 (Figura 4).<sup>3</sup> Este aumento notável mostra que a tendência identificada pela primeira vez no relatório de 2002 *Who Owns the World's Forests*<sup>4</sup> continuou, e que os governos estão a reconhecer, demarcar e registar áreas florestais sob a posse e gestão dos Povos Indígenas e das comunidades florestais.

#### **Figura 4: Distribuição global da posse das florestas, 2002–2012**

## ESBOÇO DE TRABALHO

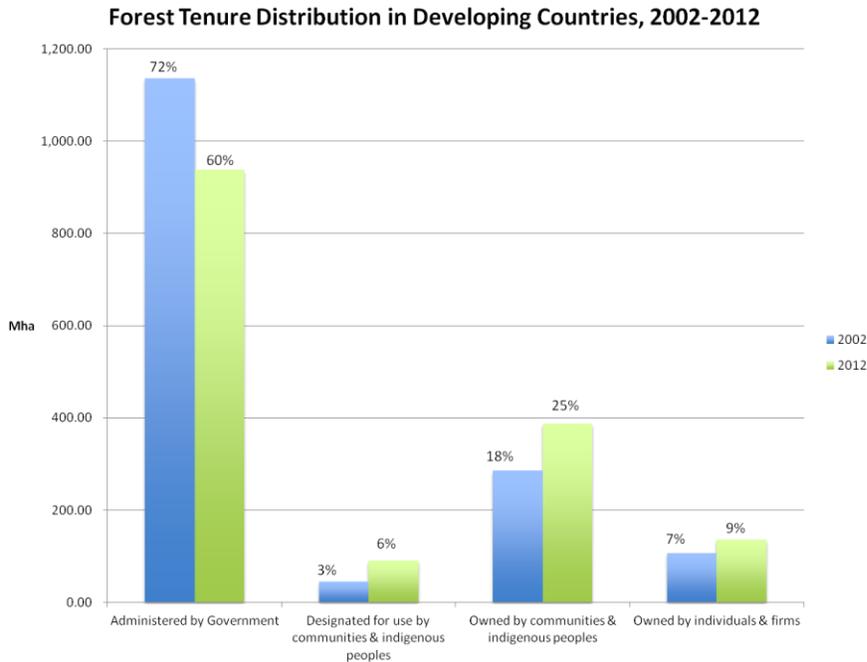


Os países incluídos aqui abrangem 85 por cento das florestas do mundo. Para mais pormenores, consultar: [www.rightsandresources.org/tenuredata](http://www.rightsandresources.org/tenuredata)

Digno de nota é talvez o facto de os progressos substanciais que estão a ser alcançados a nível mundial, deverem-se principalmente a mudanças na posse da floresta estatutária nos países *em desenvolvimento*. A área florestal na posse de ou controlada por Povos Indígenas e comunidades nos países em desenvolvimento, quase duplicou entre 1985 e 2002, devido principalmente ao progresso no Brasil e noutros países latino-americanos desde a Cimeira da Terra de 1992.<sup>5</sup> A última avaliação periódica da RRI mostra que cerca de 31 por cento da propriedade florestal nos países em desenvolvimento é legalmente de propriedade ou designado para o uso pelos Povos Indígenas e comunidades – o que compara com 21 por cento em 2002.

**Figura 5: Distribuição da posse das florestas em países em desenvolvimento, 2002–2012**

## ESBOÇO DE TRABALHO



Nota: Os países incluídos aqui abrangem 80 por cento da posse florestal total dos países em desenvolvimento. Para mais pormenores, consultar: [www.rightsandresources.org/tenuredata](http://www.rightsandresources.org/tenuredata)

No entanto, a maior parte deste progresso foi alcançado em apenas alguns países da América Latina e Ásia. O Brasil mostrou liderança nessa transição: hoje em dia, cerca de 150 milhões de hectares da propriedade florestal do país são legalmente de propriedade ou designados para uso pelos Povos Indígenas e comunidades, a maior parte desses desde 1992. As alterações propostas ao Código Florestal Brasileiro põem em causa esses ganhos.<sup>6</sup>

In Africa, governments still claim ownership of 97 percent of the continent's forests.<sup>7</sup> Na República Democrática do Congo, que tem a maior área florestal de qualquer país da África, o governo reivindica a propriedade de todas as florestas, apesar dos milhões de pessoas que vivem dentro e ao redor delas. Além disso, o governo tem favorecido as concessões industriais em grande escala, em vez de implementar o Código Florestal de 2002, que prevê o reconhecimento legal dos direitos às florestas das comunidades locais.

Na Ásia, enquanto vários países (p.ex. a China e Vietnam) deram passos significativos no sentido de reconhecer os direitos de posse da floresta locais, menos de um por cento das florestas no país mais florestado da região, a Indonésia, estão legalmente nas mãos das comunidades locais. O governo reivindica o resto, tornando cerca de 50 milhões de pessoas dos Povos Indígenas pouco mais de posseiros das suas terras ancestrais. O compromisso assumido em Julho de 2011 pelo governo indonésio para prosseguir um processo de reforma da posse, em consulta com a sociedade civil, é uma importante oportunidade para os Indonésios e para o mundo.<sup>8</sup>

Infelizmente, a monitorização pela RRI mostra que, a maior parte desse progresso foi feito nos anos noventa e na primeira década dos anos 2000. Nos últimos 2 anos, não houve aumento significativo a

## ESBOÇO DE TRABALHO

nível mundial na área florestal comunitária.<sup>9</sup> It É muito cedo para dizer se este abrandamento é temporário, mas não é cedo demais para suspeitar de que poderia se dever à valorização das terras florestais e ao aumento do fenómeno da “apropriação de terra”, o que sugere a diminuição da vontade política para reconhecer os direitos comunitários à terra.

### **As grandes e crescentes ameaças para as florestas, as pessoas e o desenvolvimento**

Desde a Cimeira da Terra de 1992, as florestas têm tomado o centro do palco numa série de importantes debates globais. As negociações para um novo acordo sobre a mudança climática, que substitua o Protocolo de Quioto, concluíram que a manutenção do papel das florestas como sumidouros de carbono era essencial, e que isso exige um sistema que gratifica a protecção florestal. Enquanto não houver um novo acordo sobre a mudança climática antes de 2020, as negociações sobre o mecanismo chamado REDD (concebido para incentivar a redução das emissões de gases de efeito estufa, provenientes da desflorestação e da degradação florestal nos países em desenvolvimento) poderiam atribuir um novo valor económico, potencialmente comercializável, às florestas como depósito de carbono. É possível que as comunidades florestais, nos seus esforços para proteger as suas florestas, sejam capazes de beneficiar financeiramente do REDD. Mas ainda é preciso aguardar para ver se o efeito de qualquer acordo sobre o REDD irá habilitar ou marginalizar ainda mais as comunidades.<sup>10</sup>

A terra aonde se encontram as florestas também é um recurso económico cada vez mais valioso, que actua como impulsionador da conversão das florestas para outros usos. No passado, os governos tentaram manter as terras florestais nas mãos do Estado, mas há uma crescente pressão para vender ou arrendar terras estatais para o sector privado, em prol de um desenvolvimento económico rápido. Na medida em que a demanda mundial de madeira, metais, carne, cereais, óleos e biocombustíveis aumentou, a pressão se estendeu para muitos outros recursos conjuntamente detidos, incluindo pastagens, zonas húmidas e florestas.

A apropriação de terras escalou, e as terras comuns são valorizados mais altamente por investidores nacionais e internacionais. A Oxfam estima que mais de 220 milhões de hectares de floresta, pastagens, e terras agrícolas foram vendidos ou alugados para investidores na última década. Isto aconteceu principalmente desde 2008, e dois terços do mesmo teve lugar na África.<sup>11</sup> Uma das razões porque a África tem sido alvo é que, os direitos consuetudinários à terra são fracos - e executados de forma débil. Segundo um estudo de 2011 por Alden Wily, os habitantes de três quintos da terra da África sub-saariana dependem de direitos de posse de terra consuetudinários, a maioria dos quais não são legalmente reconhecidos ou executáveis.<sup>12</sup> Mesmo nos países que parecem favorecer a codificação dos direitos consuetudinários em legislação estatutária, as leis aplicáveis são raramente respeitadas na prática, e as comunidades são frequentemente tratados como espectadores passivos em grandes negócios de terra. Por exemplo, quando a nova nação do Sul do Sudão levantou a sua bandeira em Julho de 2011, quase um décimo do país já havia sido alugado a estrangeiros, com as leis sobre o controlo comunitário raramente invocadas. “Direitos à terra fracos permitem a África a ser consumida”, conclui Alden Wily.

### Provas empíricas: Os Povos Indígenas e as comunidades com direitos seguros à terra realizam os objectivos do desenvolvimento sustentável

Uma série de estudos recentes investigaram a gestão comunitária, tanto em termos sociais como na forma de ferramenta de conservação. Surprisingly to many, the evidence is growing that community-managed forests outperform state-run protected areas by most measures of ecological value.

Por exemplo, numa revisão de estudos em 80 áreas florestais em 10 países na Ásia do Sul, África Oriental e América Latina, Chhatre e Agrawal<sup>13</sup> concluíram que as florestas pertencentes às e geridas pelas comunidades produziram benefícios superiores para as comunidades (como seria de esperar) e também um maior armazenamento de carbono. Estudos na Tanzânia, Índia, Nepal, Guatemala e em outros países constataram que a ideia convencional de que os benefícios para a comunidade vão em detrimento da integridade da floresta, não se aplica no caso da gestão comunitária da floresta, pelo menos não para o armazenamento de carbono. Quando as florestas foram classificadas como geridas de forma “sustentável” ou “insustentável”, houve associações positivas entre a autonomia local e a sustentabilidade e entre a posse governamental e a insustentabilidade.

As florestas que não estão sob controle da comunidade - até mesmo as sob protecção estatal supostamente estrita – sofreram mais com a exploração madeireira ilegal. Os autores concluíram que isso se deveu ao facto de “quando os usuários locais sentem que os seus direitos são inseguros (porque o governo central possui a terra), eles extraem elevados níveis de benefícios de sustento, mas quando os seus direitos de posse são seguros, eles conservam a biomassa e o carbono nas tais florestas.” Por outro lado, “as comunidades locais restringem o consumo dos produtos florestais quando eles possuem florestas em comum, aumentando assim o armazenamento de carbono”.<sup>14</sup> Como Chhatre referiu, “we can simply increase carbon sequestration by transferring ownership of forests from governments to communities”.<sup>15</sup>

Outro estudo, liderado por Porter-Bolland, realizou uma meta-análise de estudos de caso publicados, que comparou 40 florestas sob protecção estatal e 33 geridas por comunidades.<sup>16</sup> Verificou-se que, enquanto a desflorestação era a norma em ambos os tipos, “em geral, as florestas geridas pelas comunidades apresentaram taxas anuais de desflorestação menores e menos variáveis do que as florestas protegidas pelo estado”. Porter-Bolland et al. concluíram que, “pelo menos”, os gestores das florestas tropicais devem ter por objectivo a “aplicação de normas respeitadoras do ambiente ... que são adaptáveis, inclusivas, eficazes e flexíveis sob posse justa e equitativa e regimes de acesso aos recursos.” Eles concluíram ainda que, para obter resultados em termos de carbono e sustento vantajosos para todos, seria necessário aumentar a autonomia das comunidades para gerir as suas florestas.

Nelson e Chomitz do Banco Mundial analisaram a incidência de incêndios em diferentes tipos de áreas florestais protegidas na Ásia, África e América Latina. Eles compararam as florestas sob protecção estrita, com as sob controle indígena e com as áreas protegidas de “múltiplo uso”, nas quais se permite a colheita até certo ponto, muitas vezes sob o controle da comunidade. Depois de controlar variáveis perturbadoras, tais como o afastamento, que influencia a vulnerabilidade das florestas a intrusões, constataram que as florestas de protecção estrita reduziram a incidência de incêndios, mas que as áreas protegidas de múltiplo uso e as florestas de posse indígena eram “ainda mais efectivas”. As áreas

## ESBOÇO DE TRABALHO

estritamente protegidas reduziram a incidência de incêndios em 1 - 3,5 por cento, as áreas protegidas de uso múltiplo em 1,5 - 5,6 por cento, e as áreas indígenas, todas as quais situaram-se na América Latina, em 16 por cento. Os efeitos de protecção eram menores nas áreas remotas e maiores nas áreas “não-remotas” que têm a maior ameaça de incêndio. Os autores, que utilizaram os incêndios florestais como representantes da desflorestação mais ampla, concluíram que as suas constatações mostram “a compatibilidade entre as metas globais ambientais e o apoio ao sustento local”.<sup>17</sup>

Numerosos estudos locais chegaram a conclusões semelhantes.<sup>18</sup> Na Tanzânia a administração local está sendo introduzida em quase 2.000 aldeias, que cobrem 4 milhões de hectares de terra florestal, um décimo da área florestal do país. Blomley e os seus colegas estudaram 13 florestas em três áreas do leste da Tanzânia que são ou geridas comunalmente ou controladas em conjunto por uma agência do Estado e uma comunidade. Eles descobriram que as áreas de gestão comunitária foram ganhando na cobertura florestal e tiveram um maior volume de árvores, enquanto as florestas governamentais (e as florestas de acesso livre) apresentaram um declínio. Blomley et al. concluíram que as florestas comunitárias foram um modelo de sucesso para a conservação, modelo esse que concretiza o conceito de desenvolvimento sustentável estabelecido na Cimeira da Terra de 1992, combinando o desenvolvimento económico com a gestão efectiva dos recursos florestais para as gerações futuras.<sup>19</sup>

Com cerca de 1,2 bilhões de hectares de paisagens degradadas em todo o mundo,<sup>20</sup> há uma necessidade urgente de políticas e medidas públicas para restabelecer as funções ecológicas das tais paisagens. Uma revisão recente de grandes projectos de restauração mostrou que, direitos de propriedade claros têm desempenhado um papel fundamental na restauração de florestas degradadas, com destaque para a Coreia do Sul pós-guerra.<sup>21</sup>

## O crescimento verde precisa de direitos

Investimentos maciços em infra-estruturas, extrativos e na produção agrícola estão a ser desenvolvidos no mundo em desenvolvimento. “Haverá centenas de bilhões de dólares em investimentos infra-estruturais na próxima década na África, em portos, ferrovias, estradas, mineração, hidroelétricas, para explorar os recursos e os colocar no mercado.”<sup>22</sup> O mundo em desenvolvimento carece sem dúvida de investimentos, mas precisa de investimentos sustentáveis, socialmente responsáveis, para prosperar. Os investidores reconhecem cada vez mais os riscos de investir em áreas com direitos à terra disputados e inseguros. Para uma história que serve de alerta eles poderiam ter em conta as experiências recentes da Stora Enso, uma das maiores, e sem dúvida mais “verdes”, empresas de papel do mundo e da Sime Darby, a gigante de óleo de palma da Malásia. A Stora Enso é guiado por seu compromisso com a responsabilidade social, mas um estudo de 2010 sobre as actividades da empresa na China mostrou que intermediários que agem em nome da empresa haviam violado a lei - às vezes com violência física - para garantir terras para as plantações de eucalipto da empresa.<sup>23</sup> Ainda mais recentemente, advogados na Libéria chamaram a atenção para os acordos entre o Governo da Libéria e Sime Darby, que efectivamente transferiram os direitos a terras e recursos da comunidade para a empresa. A pressão exercida sobre a empresa, inclusive pelo conselho de administração da Mesa Redonda sobre o Óleo de Palma Sustentável, forçou a empresa a suspender as suas actividades; agora os seus investimentos e a sua reputação estão em risco.

Por outro lado, such cautionary tales is that when land rights are clear, investor and community risks are reduced, and communities either on their own or in partnership with corporations can generate substantial gains for local development. Garantir os direitos à terra, e assegurar a capacidade da comunidade para organizar empreendimentos e tirar proveito das suas terras, geram benefícios em termos sociais, ambientais e económicos. Os documentos de referência elaborados para este relatório mostram exemplos disso. No Nepal, grupos de usuários de florestas comunitárias têm o direito de extrair recursos, de excluir pessoas de fora, e de escolher como gerir as suas florestas. Por outro lado, eles não estão autorizados a colher a floresta a uma taxa superior à produção sustentável, ou a convertê-la para um uso não-florestal. Eles podem explorar comercialmente a floresta, mas devem gastar pelo menos um quarto do rendimento que ganham ao fazê-lo, na protecção e gestão das florestas, e outros 35 por cento em ajudar as famílias mais pobres da comunidade. As comunidades locais geram, pelo menos, quatro vezes mais rendimento por hectare da suas florestas, do que as florestas geridas pelo governo. Um estudo recente concluiu que, a maioria desses benefícios acumularam-se ao nível da comunidade, tais como investimentos em infra-estrutura básica, ao invés de ao nível dos agregados familiares. O maior perigo pode ser que as florestas tornam-se tão valiosas que ficam vulneráveis à captura de uma elite dentro das comunidades. Estudos na Península de Yucatan no México e noutros países têm mostrado que a gestão comunitária protege as florestas e ao mesmo tempo tem um benefício social mensurável na melhoria dos padrões de vida, graças em grande parte às receitas geradas pelas serrarias da comunidade. Na China, a reforma da posse da floresta aumentou o poder dos agregados familiares a tomar decisões sobre o manejo florestal, e tem havido um aumento constante dos rendimentos familiares.

### Uma agenda para Rio e o Mundo

O reconhecimento dos direitos de posse de florestas dos Povos Indígenas e comunidades, fez uma contribuição substancial para o avanço da agenda global para o desenvolvimento sustentável. No entanto, apesar da promulgação de leis (de qualidade variável) para reconhecer esses direitos, a sua implementação em geral tem sido fraca. A falta de direitos-no-terreno, portanto, continua a limitar o progresso quanto a muitas metas de desenvolvimento global.

Rio +20 oferece ao mundo a oportunidade de celebrar as contribuições dos Povos Indígenas e comunidades para a beleza e a viabilidade do planeta, e para a procura do desenvolvimento sustentável. Ela deve reconhecer os avanços significativos que foram feitos em garantir os seus direitos florestais, mas deve também reconhecer que esses avanços estão longe de ser suficientes. Noventa e sete por cento das terras florestais na África e 60 por cento na Ásia permanecem contestadas, e muitas das conquistas que foram feitas na América Latina são ténues. Esta incerteza e instabilidade põe em risco todos os investimentos e planos de desenvolvimento.

Os participantes no Rio+20 devem reconhecer a necessidade urgente de acção. Sem ela, existe um risco substancial de que os conflitos civis vão intensificar, os recursos serão desperdiçados, as florestas serão perdidas ou degradadas, e os Povos Indígenas e outras comunidades vão continuar a sofrer de uma pobreza injusta e desnecessária.

A fim de aproveitar o progresso realizado até agora, de evitar conflitos e de completar o trabalho necessário para alcançar um desenvolvimento verdadeiramente justo e sustentável, os líderes mundiais devem:

- 1. Colocar os direitos de posse no centro das agendas de Rio+20 e de outras iniciativas de desenvolvimento global.** Os avanços nos direitos dos Povos Indígenas e comunidades desde 1992 têm sido realizados devido ao forte impulso por parte dos cidadãos, e apesar do fraco reconhecimento dos seus papéis importantes na Agenda 21. Agora, com uma sólida base empírica, para lidar com a pobreza e avançar a segurança alimentar e climática os líderes do Rio+20 e das suas cimeiras de seguimento precisam de priorizar o compromisso de reconhecer os direitos dos Povos Indígenas e comunidades à terra e recursos florestais. Outro avanço seria incluir o reconhecimento dos direitos da comunidade no sucessor dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.
- 2. Incluir as questões de posse e direitos seguros como condições subjacentes do crescimento verde.** Direitos de propriedade claros, seguros e justos são essenciais para o investimento sólido no desenvolvimento sustentável. Novas normas e mecanismos para analisar investimentos precisam de ser estabelecidos e são do interesse dos governos, comunidades e investidores. O mundo deveria aproveitar o compromisso exibido pela recente aprovação das Directrizes Voluntárias sobre a Posse de Terra, para estabelecer mecanismos para aumentar a transparência de todas as transacções e garantir o consentimento livre, prévio e informado das comunidades para com os investimentos na base da terra.

## ESBOÇO DE TRABALHO

- 3. Implementar de forma ampla um novo modelo de conservação pela comunidade, com base nos direitos.** A Cimeira da Terra de 1992 apoiou modelos de conservação convencionais, muitos dos quais deslocaram pessoas e não produziram os resultados desejados. O Rio+20 pode encorajar um novo paradigma de conservação - ou seja, um que se baseia nos direitos humanos, que respeita as culturas e favorece a conservação. Todas as organizações de conservação podem reiterar o seu compromisso para com a conservação e as normas baseadas em direitos, bem como apoiar a monitorização independente das iniciativas de conservação.
- 4. Dar apoio aos países africanos para avançar significativamente o reconhecimento dos direitos de posse da comunidade.** O reconhecimento e o esclarecimento dos direitos à terra da comunidade exige uma enorme vontade política nova, bem como investimentos, na África. Durante a Rio+20 e em fóruns globais subsequentes, alguns países africanos podem destacar o progresso legislativo realizado quanto ao reconhecimento dos direitos de posse da comunidade, e as economias emergentes e dos doadores deveriam dedicar mais energia e apoio financeiro para ajudar a África a enfrentar o seu desafio - com urgência muito maior.
- 5. Reconhecer que as leis aprovadas em si, não são suficientes.** O grande progresso legislativo desde 1992 é um primeiro passo essencial no sentido de garantir os direitos de posse da floresta. Agora os governos devem assumir compromissos firmes para implementar as leis aprovadas que reconhecem e protegem os direitos de posse dos Povos Indígenas e comunidades, e adoptar nova legislação quando necessário, para completar a tarefa de reformar a posse da floresta e os quadros regulatórios.
- 6. Aproveitar as novas oportunidades para garantir os direitos.** O trabalho a realizar é grande, há muitas outras prioridades globais, e o montante do financiamento público imediatamente a disposição é limitado. Devem-se estabelecer parcerias público-privadas inovadoras, para financiar a reforma da posse da floresta. Muitas pessoas do sector privado agora reconhecem que os direitos de posse florestal inseguros apresentam riscos substanciais, tanto financeiros como em termos de reputação das empresas. É o momento de olhar além das formas convencionais de ODA para alavancar compromissos e apoio financeiro maiores dos novos investidores importantes nas áreas florestais – a agro-indústria e os sectores extractivos e infra-estruturais. Desenvolver mecanismos para canalizar apoio do sector privado para implementar uma reforma da posse de florestas generalizada, teria um efeito transformador em muitos países – iria inverter o rumo dos acontecimentos e ajudar-nos a, finalmente, alcançar os objectivos de desenvolvimento sustentável, estabelecidos na primeira Cimeira da Terra no Rio em 1992

Para documentos de referência sobre as reformas da posse da floresta e os seus impactos no Brasil, China, Índia, México e Nepal ver [www.rightsandresources.org](http://www.rightsandresources.org)

## ESBOÇO DE TRABALHO

- 
- <sup>1</sup> RRI. 2012. What rights? A comparative analysis of developing countries' national legislation on community and Indigenous Peoples' forest tenure rights. Washington DC: Rights and Resources Initiative.
- <sup>2</sup> RRI 2012, as cited in endnote 1.
- <sup>3</sup> RRI 2012, as cited in endnote 1.
- <sup>4</sup> White, Andy and Alejandra Martin. 2002. Who owns the world's forests? Washington, DC: Forest Trends.
- <sup>5</sup> White and Martin 2002, as cited in endnote 4.
- <sup>6</sup> Geraque, Eduardo. 2012. Overview of Brazil's Tenure Reform, 1992-2012. Washington, DC: Rights and Resources Initiative.
- <sup>7</sup> This figure refers to a set of countries home to 75 percent of Africa's forests: Democratic Republic of the Congo, Sudan (data collected before the independence of South Sudan), Angola, Zambia, Tanzania, Central African Republic, Gabon, Republic of the Congo, Cameroon, Mozambique, Kenya, Chad, Nigeria, Côte d'Ivoire, Niger, and Togo.
- <sup>8</sup> "Unlocking the potential of Forests through Tenure reform: Key messages and recommendations from the International Conference on Forest Tenure, Governance and Enterprise: Experiences and Opportunities for Asia in a Changing Context." Joint declaration from the International Conference on Forest Tenure, Governance and Enterprise: Experiences and Opportunities for Asia in a Changing Context. July 2011. [http://www.rightsandresources.org/publication\\_details.php?publicationId=2517](http://www.rightsandresources.org/publication_details.php?publicationId=2517)
- <sup>9</sup> RRI. 2012. Turning point: What future for forest peoples and resources in the emerging world order? Washington DC: Rights and Resources Initiative.
- <sup>10</sup> RRI. 2012. Turning point: What future for forest peoples and resources in the emerging world order? Washington DC: Rights and Resources Initiative.
- <sup>11</sup> Oxfam. 2011. Land and power: The growing scandal surrounding the new wave of investments in land. Oxfam Briefing paper 151 —summary. London: Oxfam.
- <sup>12</sup> Alden Wily, Liz. 2011. Rights to Resources in Crisis: Reviewing the fate of customary tenure in Africa. Washington DC: Rights and Resources Initiative.
- <sup>13</sup> Chhatre, Ashwini and Arun Agrawal. 2009. Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons. *PNAS* 106(42): 17667–17670.
- <sup>14</sup> Chhatre and Agrawal 2009, as cited in endnote 11.
- <sup>15</sup> Chhatre and Agrawal 2009, as cited in endnote 11.
- <sup>16</sup> Porter-Bolland, Luciana, Edward A. Ellis, Manuel R. Guariguata, Isabel Ruiz-Mallén, Simoneta Negrete-Yankelevich, and Victoria Reyes-García. 2011. Community-managed forests and forest protected areas: An assessment of their conservation effectiveness across the tropics. *Forest Ecology and Management* in press.
- <sup>17</sup> Nelson, Andrew and Kenneth M. Chomitz. 2011. Effectiveness of strict vs. multiple-use protected areas in reducing tropical forest fires. *PLoS ONE* 6(8): e22722.
- <sup>18</sup> See the case studies associated with this report for several of these.
- <sup>19</sup> Blomley, Tom et al., 2008. "Seeing Wood for the Trees: an assessment of the impact of participatory forest management on forest condition in Tanzania." London, UK: Fauna and Flora International.
- <sup>20</sup> World Resources Institute. 2011. Forest Landscape Restoration. <http://www.wri.org/project/forest-landscape-restoration>.
- <sup>21</sup> Gregersen, Hans, Hosny El Lakany, Luke Bailey, and Andy White. 2011. The greener side of REDD+: Lessons for REDD+ from countries where forest area is increasing. Washington DC: Rights and Resources Initiative.
- <sup>22</sup> (IFC May 2011)
- <sup>23</sup> Ping, Li and Robin Nielson. 2010. A Case Study on Large-Scale Forestland Acquisition in China: The Stora Enso Plantation Project in Hepu County, Guangxi Province. RDI and RRI. [http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc\\_1800.pdf](http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1800.pdf)