



Melhoramento da justiça nas florestas

Março de 2005



Uma ferramenta de políticas desenvolvida a partir da experiência na Uganda: Cornelius Kazoora, John Carvalho do Sustainable Development Centre

Lista de acrônimos

AAC (CAP)	:	Corte Anual Permitido
ACODE	:	<i>Advocates Coalition for Development and Environment</i> (Coalizão de Advogados para o Desenvolvimento e Meio Ambiente)
ADR (RDA)	:	Resolução de Distribuição Alternativa
CBO (OBC)	:	Organização Baseada na Comunidade
CADER	:	<i>Centre for Alternative Dispute Resolution</i> (Centro para Resolução Alternativa de Disputas)
CF	:	<i>Community Forestry</i> (Silvicultura de Comunitária)
CFR	:	<i>Central Forest Reserves</i> (Reservas de Florestas Centrais-RFC)
CFR	:	Reserva de Floresta Central
CFs	:	Florestas Comunitárias
DPP	:	<i>Department for Public Prosecution</i> (Departamento de Promotoria Pública)
OAA	:	Organização de Alimentos e Agricultura
FD	:	Departamento de Florestas
FID	:	<i>Forest Inspection Division</i> (Divisão de Inspeção Florestal)
FORRI	:	<i>Forest Resource Institute</i> (Instituto de Recursos Florestais)
UMPF	:	Unidade de Monitoramento de Produtos Florestais
IIED	:	International Institute for Environment and Development
JLOS (SOPJ)	:	Setor de Ordem Pública e Justiça
LFs (RFL)	:	Reservas Florestais Locais
LGs (GMs)	:	Governos Municipais
LGs (GMs)	:	Governos Municipais
MFPED	:	Ministério de Finanças e Planejamento e Desenvolvimento Econômico
MJCA	:	Ministério de Justiça e Assuntos Constitucionais
MWLE	:	Ministério de Água, Terras e Meio Ambiente
NEMA	:	Autoridade Nacional de Manejo do Meio Ambiente
NFA	:	Autoridade Nacional de Silvicultura
NFTPA	:	Lei Nacional de Silvicultura e Plantação de Árvores
ONG	:	Organização Não-Governamental
NWFPs (PFNMs)	:	Produtos Florestais Não-Madeireiros
PEAP (PAEP)	:	Plano de Ação para Erradicação da Pobreza
PRSP (DERP)	:	Documento da Estratégia para a Redução da Pobreza
RBs (ORs)	:	Órgãos Responsáveis
SDC	:	Sustainable Development Centre
UIA	:	<i>Uganda Investment Authority</i> (Autoridade de Investimento da Uganda)
UNBS	:	<i>Uganda National Bureau of Standards</i> (Secretária Nacional de Padrões da Uganda)
URA	:	<i>Uganda Revenue Authority</i> (Autoridade Tributária da Uganda)
UWA	:	<i>Uganda Wildlife Authority</i> (Autoridade de Vida Selvagem da Uganda)
UWASNET	:	<i>Uganda Water and Sanitation NGOs Network</i> (Rede de ONGs da Uganda de Serviços de Água e Saúde Pública)
UWFA	:	<i>Uganda Wood Farmers Association</i> (Associação de Uganda de Cultivadores de Madeira para Lenha)
IVA	:	Imposto sobre Valor Agregado

Resumo

A presente ferramenta destina-se a ajudar as instituições florestais ao prestar apoio aos órgãos de execução da lei e a outras instituições ao criar sistemas para eliminar a ilegalidade e a corrupção, oferecendo justiça para os meios de subsistência florestais. Ela está baseada na experiência em Uganda. Descreve uma série de passos:

1. Identificar os principais produtores, comerciantes e consumidores finais de madeira e visualizar a cadeia de produção, comércio e consumo.
2. Alistar as leis, regulamentos e procedimentos que os atores na cadeia devem cumprir ao procurarem acesso e usarem a madeira.
3. Alistar as agências de fiscalização jurídica e outras instituições designadas com as quais os atores devem interagir.
4. Esboçar como os processos formais devem funcionar.
5. Em seguida, esboçar como os mesmos funcionam, ou não, na realidade.
6. Identificar os pontos fortes e fracos do processo, em todas as fases, pelo qual os pobres e marginalizados podem ter acesso à justiça.
7. Definir um método estratégico para o melhoramento através do uso de uma combinação de ferramentas que possam proporcionar justiça melhor nas seguintes áreas:
 - Instituições de justiça e ordem pública
 - Produção de madeira
 - Comércio de madeira
 - Consumo de madeira
8. Registrar e analisar as observações e os impactos das ferramentas utilizadas na capacitação dos pobres e na promoção do manejo florestal sustentável.
9. Adaptar e modificar as ferramentas e empenhar-se em prol da incorporação dos sucessos nas políticas e instituições.

Resumo

Espera-se que a complementaridade das ferramentas descritas seja proveitosa para a melhoria da administração de justiça para as subsistências florestais. Há sinais animadores na Uganda e em vários outros países que o meio ambiente talvez esteja mudando de modo tal que aumente a probabilidade de ferramentas como esta causar um impacto: maior disposição política de manejar as florestas para fins da redução da pobreza; a crescente confiança do público geral no ministério da justiça; expansão crescente da televisão e do rádio e uma imprensa de liberdade razoável e o crescimento de um movimento de ONGs que defende os direitos dos pobres. O aparecimento de uma responsabilidade social corporativa entre as empresas privadas e o consumismo, que se mostra responsável quanto ao meio ambiente, também está na sua infância mas poderiam ser vitais.

1.0 Introdução

1.1 Informações gerais sobre o conjunto de ferramentas de políticas

Sem sistemas seguros e resistentes, para a administração de justiça, não haverá acesso justo aos recursos florestais e as condições estarão propícias para a corrupção e ilegalidade em assuntos florestais. A menos que os governos melhorem e apoiem constantemente a administração de justiça no setor de silvicultura, muitos sofrerão da resultante depleção do patrimônio de recursos, especialmente os pobres. Atualmente, na Uganda, existem problemas com o sistema de justiça – os órgãos de execução da justiça são lentos e caros para os pobres. Esses órgãos também são considerados como altamente corruptos nas Pesquisas Nacionais de Integridade (1998, 2000). Além disso, o principal órgão regulamentar do setor florestal, a *National Forestry Authority*-NFA (Autoridade Nacional de Silvicultura), é novo, tendo sido criado em 2004 depois da dissolução do Departamento de Florestas. Possui experiência limitada que pode ser utilizada para contribuir para a justiça na silvicultura de modo contínuo.

Existem pelo menos quatro razões pelas quais o enfoque na melhoria da administração da justiça é vital para os meios de subsistência florestal na Uganda. Em primeiro lugar, os diferentes meios de subsistência utilizam recursos florestais diferentes e isso é uma das bases de conflito. Em segundo lugar, as pessoas dispõem de diferentes meios e capacidades de obter a justiça e suas necessidades devem ser acomodadas pelos órgãos de execução da justiça. Em terceiro lugar, o Transparency International classifica a Uganda entre as nações mais corruptas, e o início de um processo para corrigir essa situação a partir do setor de silvicultura apresenta grande potencial. Por fim, a harmonização dos diversos interesses das pessoas por meio de um sistema de justiça transparente e eficaz é uma base forte para o manejo florestal sustentável no curto e longo prazo.

As florestas oferecem um grande número de insumos de subsistência tais como alimentos, ervas medicinais, caça, lenha, postes e madeira. Eles também prestam serviços importantes tais como o controle de fluxos de água e o microclima, além de serem habitats para a biodiversidade. As empresas baseadas nas florestas representam uma fonte de emprego para milhões de pessoas. O governo da Uganda está ficando cada vez mais ciente deste fato (Caixa 1). Ele reconheceu o uso prudente de recursos naturais, inclusive as florestas, no seu Plano de Ação para a Erradicação da Pobreza - PAEP1 (MFPED, 2000) O PAEP é importante porque é o quadro de planejamento nacional mais inclusivo que o governo

Caixa 1: Balizas recentes das políticas do manejo florestal na Uganda

- A Política de Silvicultura da Uganda de 2001
- A Lei Nacional de Silvicultura e Plantação de Árvores, 2003
- O Plano Nacional de Florestas, 2003,
- A Autoridade Nacional de Silvicultura, 2004

1 O PAEP é a versão da Uganda dos Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (DERPs) que prevalecem em outros países.

usa para orientar os planos setoriais e distritais, além de obter e alocar recursos financeiros. De modo específico, as florestas contribuem aos “pilares” do PAEP de aumentar as rendas e meios de subsistência dos pobres, bem como da qualidade de vida. O PAEP revisado de 2004 inclui dois indicadores sobre a silvicultura: (i) aumentar a cobertura florestal dos atuais 24% para 30% até os anos 2013/14, e (ii) reduzir a distância média para a coleta de lenha, atualmente de 0,73km para 0,5km, até 2009/10 (MFPED, 2004). A existência desses indicadores no PAEP é uma realização importante (e internacionalmente incomum) do setor florestal, e devem ser desenvolvidos.

De acordo com a *Forest Sector Review* [Informe do Setor Florestal] (MWLE, 2001), menos que 10%, possivelmente menos que 5% da madeira removida das reservas florestais é registrado e documentado da maneira apropriada. O informe passa a afirmar que “a maioria das remoções é ilegal e é insensato confiar nos dados fornecidos pela NFA” [referindo-se ao Departamento de Silvicultura, uma vez que a NFA ainda não tinha sido estabelecida formalmente]. Em termos monetários, a *Forest Sector Review* declarou que a NFA estava arrecadando apenas cerca de Ushs 800 milhões (\$470.000) da renda antecipada de Ushs 20 bilhões (\$11,756 milhões). O Anexo 1 fornece uma avaliação geral da situação atual das florestas e do corte de madeira na Uganda.

As preocupações acima citadas foram expressas novamente num despacho de imprensa do Ministro de Estado para o Meio Ambiente, no dia 12 de novembro de 2004, o qual foi publicado no jornal local, *The New Vision*. Ele informou que:

*“A execução da lei, especialmente no que tange à verificação da **cadeia de custódia** dos produtos florestais, é problemática porque os vários órgãos responsáveis possuem diferentes graus de prontidão para a operação eficaz. De todos os órgãos responsáveis, somente a National Forestry Authority - NFA (Autoridade Nacional de Silvicultura) e a Uganda Wildlife Authority – UWA (Autoridade de Vida selvagem da Uganda) possuem a capacidade necessária para se incumbir da execução da lei. Os governos municipais locais estão perdendo renda considerável e os donos de florestas/ árvores privados não estão recebendo os preços reais do mercado.... Esta tem provocado a proliferação de impostores e vigaristas que, sob o pretexto de serem pessoas que estão executando a lei, estão aterrorizando o público que não desconfia”.*

Como medida preparatória para um esforço determinado que vise à melhoria das perspectivas dos meios de subsistência sustentável, baseados nos recursos florestais, por combater a ilegalidade e a corrupção na silvicultura bem como a melhoria do clima para a justiça equitativa, o Governo, através da Autoridade Nacional de Silvicultura (NFA), ordenou a realização do estudo “Justiça nas Florestas: o Combate da Ilegalidade em prol da Subsistência Baseada nas Florestas” (Kazoora e Carvalho, 2004). O estudo foi efetuado em colaboração com *Forest Governance Learning Group* (Grupo de Aprendizagem de Governança Florestal), apoiado pelo *International Institute for Environment and Development* (IIED). O estudo teve os seguintes dois objetivos: identificar o impacto da legislação atual na exploração das florestas e no comércio de produtos florestais e encontrar meios práticos de implementar os controles e melhorar a governança florestal. Este conjunto de ferramentas de políticas tem por objetivo desenvolver os resultados do estudo para produzir orientações práticas.

1.2 Objetivo, âmbito e usuários potenciais do conjunto de ferramentas de políticas

O objetivo do conjunto de ferramentas de políticas é fornecer orientações práticas para as instituições florestais da Uganda e de outros lugares sobre o modo em que os órgãos de execução da lei e outros podem criar sistemas para eliminar a ilegalidade e a corrupção e instalar a justiça para os meios da subsistência florestal.

Caixa 2: Algumas ações que constituem transações ilegais de madeira

Do ponto de vista da Lei Nacional de Silvicultura e Plantação de Árvores 2003, as seguintes ações constituem ilegalidade:

- Ações ou omissões de impacto provável e significativo nas florestas. (20 (a)).
- O uso das reservas florestais de maneira que não adira ao plano de manejo. 13(a)
- Corte, perturbação, dano, queima ou destruição de qualquer produto florestal sem uma licença. 14 (1)
- A colheita de produtos florestais em terras privadas fora que não adira às disposições e regulamentos do plano de manejo. 22 (2)
- Corte, coleta, transporte, exportação, venda, compra, aquisição ou eliminação de qualquer parte de uma árvore protegida. 31(4) (a) e (b)
- A exportação de madeira e a emissão de licença de exportação para madeira que não foi classificada. 44(1) (2)
- Causar incêndio ou dar início a fogo numa floresta. 35 (1) e (2)

Há outras leis e regulamentos que tornam a lista ainda maior. Por exemplo, os Regulamentos Florestais (sendo promulgados atualmente) também relacionarão outras violações. De modo similar, outras violações se relacionam à sonegação de impostos (conforme as leis de finanças e tributação), e à degradação ambiental dos ecossistemas florestais (conforme a Lei Nacional do Meio Ambiente). Além disso, um plano de manejo florestal delinea os limites de ações permitidas bem como os locais na floresta. Portanto, do ponto visto prático para se garantir a justiça, a pessoa tem que estar ciente das leis setoriais, dos planos de manejo florestal para as respectivas florestas e de outras leis associadas. As parcerias com outros órgãos passam a ser importantes – a fim de ser informado das mudanças prováveis das leis.

O conjunto de ferramentas concentra-se principalmente na madeira. O uso e o comércio de madeira atraem mais ilegalidade e corrupção, quando comparados com outros produtos florestais (Caixa 2). Considera-se que, com algum sucesso na restrição das transações ilegais de madeira, as lições poderão ser utilizadas para tratar da ilegalidade que afeta outros produtos florestais.

Alguns princípios de orientação sobre a boa governança que influenciaram nossos pensamentos ao elaborar este conjunto de ferramentas são:

- O relacionamento transparente e equitativo entre os participantes
- O processo participativo de tomada de decisões
- A separação dos poderes das instituições a fim de aprimorar o controle e reduzir a conspiração
- A responsabilidade maior ao público
- O estado de direito, e
- Revelação de informações

Prevê-se que os principais usuários do conjunto sejam atores “informados” do sistema governamental e judiciário, grupos que foram marginalizados pela prática atual de administrar a justiça, e as Organizações Baseadas na Comunidade (OBCs) e Organizações Não-Governamentais (ONGs) que atuam nos interesses das pessoas pobres e marginalizadas.

Na Uganda, os usuários imediatos do conjunto serão as pessoas da Autoridade Nacional de Silvicultura (NFA) que trabalham com a Divisão de Inspeção Florestal e a Unidade de Monitoramento de Produtos Florestais. O advento oportuno deste conjunto de ferramentas se evidencia em outro extrato do recente boletim de imprensa do Ministro, que esclarece a função de monitoramento do governo:

“... o Ministro de Águas, Terras e Meio Ambiente decidiu reestruturar e fortalecer a Unidade de Monitoramento de Produtos Florestais. Este “ponto de parada para todas suas consultas” está sediado na NFA que a administra. A NFA também ajudará os outros órgãos responsáveis a desenvolver sistemas recíprocos para este fim.... Além dos órgãos responsáveis, a Unidade de Monitoramento de Produtos Florestais coordenará e trabalhará com a Divisão de Inspeção Florestal (DIF) do Ministério, com órgãos de segurança associados e com a Autoridade Tributária da Uganda. Esta rede terá profunda penetração no campo a fim de prevenir e confrontar as atividades ilegais”. (New Vision, 12 de novembro de 2004).

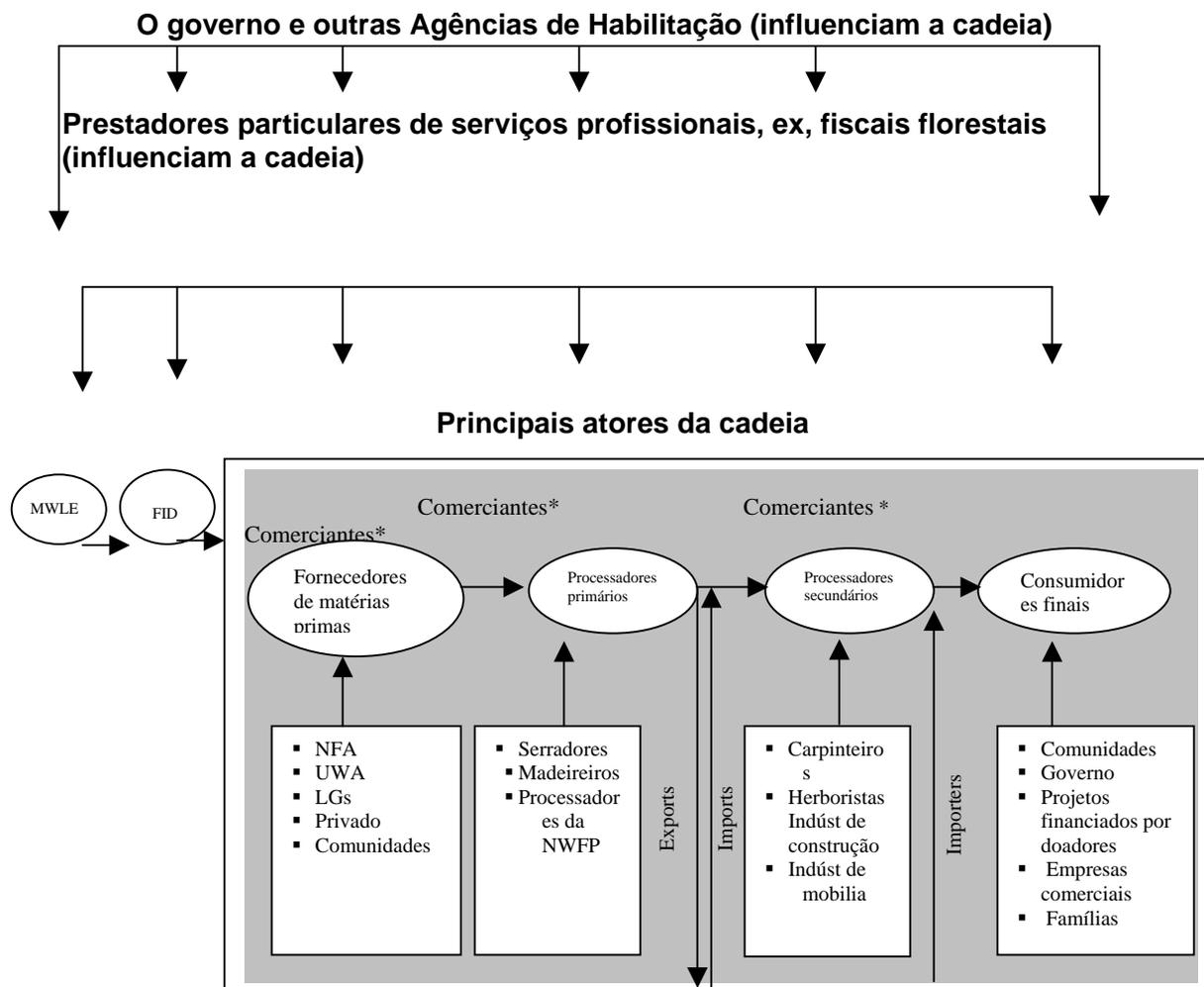
2.0 Compreensão da cadeia de madeira e do sistema de administrar a justiça

2.1 Visualização da cadeia de produção-comércio-consumo de madeira

A fim de compreender o papel desempenhado pelas diversas instituições na restrição da ilegalidade e na administração da justiça, é importante entender, de um lado, como se organiza as transações de madeira e, por outro lado, a estrutura da administração da justiça.

A Figura 1 ilustra a cadeia de produção-comércio-consumo na Uganda. Pode também ser chamada ‘a cadeia de valor’. Os principais níveis da cadeia e os atores nas transações de madeira a cada nível são mostrados na parte cinza da Figura. Eles são os fornecedores de matérias-primas florestais, os beneficiadores primários, os beneficiadores secundários e os consumidores. Todos eles têm responsabilidades primárias de restringir a ilegalidade. Porém, esses atores também recebem serviços de (i) outros provedores particulares de serviços profissionais e outros serviços, por exemplo fiscais florestais, advogados, contadores, engenheiros, profissionais do meio ambiente, transportadores, financeiros etc. e (iii) órgãos governamentais de habilitação, tal como a Autoridade de Investimento da Uganda (UIA), para investimentos; a Autoridade Tributária da Uganda (URA), para tributação, a Secretaria Nacional de Padrões da Uganda (UNBS), para padrões; a Autoridade Nacional de Manejo do Meio Ambiente (NEMA), para o meio ambiente; o Instituto de Recursos Florestais (FORRI), para pesquisas; o Ministério de Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Econômico (MFPED), para a mobilização de recursos internos, e órgãos doadores para finanças externas.

Figura 1: Atores na cadeia de produção-comércio-consumo de madeira na Uganda

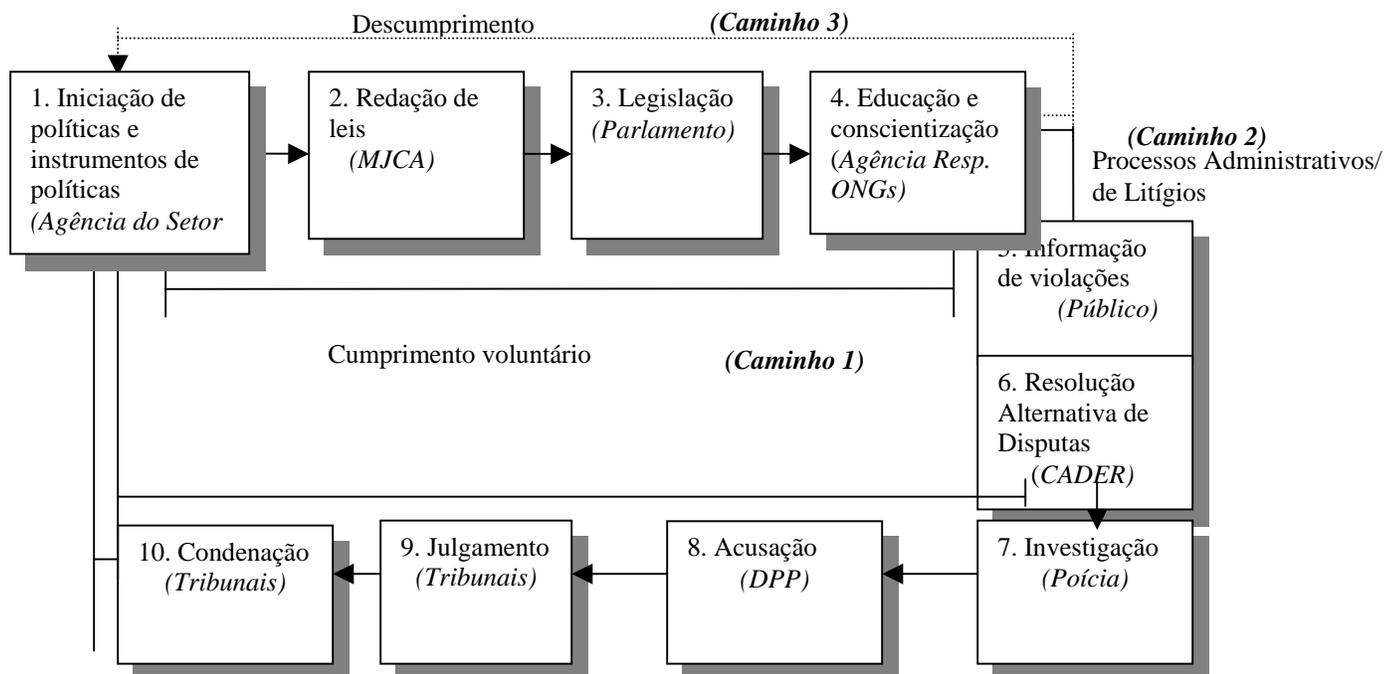


*Os principais comerciantes empresariais encontrados no estudo são Amaply Ltd, Serraria Nileply (Nile Plywood Ltd), Techna Sawmills, Buchana Timber Products, Budongo Sawmills, Furniture World, Uganda Forest Industries Ltd Mbarara e Elmaco Crafts. Porém, há muitas outras pessoas que comerciam como indivíduos, e informalmente. Elas representam a maioria e não há nenhum lugar central onde suas identidades verdadeiras podem ser constatadas.

2.2 Compreensão dos passos formais da administração da justiça

Esta seção esclarece a seqüência das atividades da administração de justiça que utiliza o sistema judiciário tradicional. A Caixa 3 fornece uma lista de instituições do setor de Ordem Pública e Justiça. Os passos do sistema formal (com a instituição responsável por cada passo citada entre parênteses) são apresentados na Figura 2.

Figura 2. “Como deve ser” – passos da administração de justiça



Um bom ponto de partida na administração da justiça é a iniciação da formulação de políticas pelos órgãos setoriais. As políticas que se baseiam em análise completa da situação e num procedimento consultivo oferecem a possibilidade de revelar as questões que precisam ser tratadas através de legislação, ou seja, de maneira melhor que um modo baseado em capricho executivo. Os interesses e preocupações dos principais atores, inclusive as pessoas marginalizadas, precisam receber atenção igual. A política recentemente aprovada da Uganda (2001) foi elaborada de maneira consultiva. Foram realizados seminários regionais e o projeto-lei foi sujeito a diversas revisões.

A política, uma vez aprovada, torna-se a base para a redação de leis e legislação futura pelo parlamento. Quando a lei entra em vigor, o público é informado disso não apenas pelas Organizações da Sociedade Civil, mas também pelas Organizações Não-Governamentais e as Organizações Baseadas na Comunidade. Na prática, os indivíduos poderão reagir de três modos, descritos como “caminhos” na Figura 2. Seguindo o **Caminho 1**, uma pessoa obedece à lei voluntariamente devido às informações e conhecimentos obtidos, aos incentivos e dissuasões, e ao medo de sanções. As lições de alimento de prática em iniciação de políticas futuras.

Seguindo o **Caminho 2**, a ilegalidade ou a corrupção é controlada **de modo reativo** pelos processos administrativos (pelas instituições designadas, por exemplo, a NFA) ou por processo legal (pela Justiça, instituições do setor de Ordem Pública). Tanto o demandante como o acusado podem decidir resolver suas desavenças por meio de um mecanismo de resolução alternativa de disputas (RAD), nos termos da Lei de Arbitragem e Conciliação de 2000, no Centro para Resolução Alternativa de Disputas (CADER). Esta lei é relativamente nova, e ainda não é usada amplamente pelo público.

De modo geral, as pessoas percorrem todo o processo jurídico, sendo investigadas pela polícia, processadas pelo Departamento de Promotoria Pública (DPP), e condenadas pelos juízes ou

magistrados de Tribunais. Vários órgãos de execução participam desse processo – suas funções são definidas pela Constituição da Uganda, 1995. Incluem-se entre eles, a polícia (investigação), a Diretoria de Promotoria Pública (acusação) e os Tribunais (julgamento e sentenças). No **Caminho 3**, ocorre a situação de ilegalidade persistente, com ou sem conhecimento ou informações. É por isso que as linhas são pontilhadas – para mostrar que não há nenhuma justiça.

2.3 Avaliação de níveis de confiança no sistema judiciário

Uma das principais descobertas do estudo Kazoora e Carvalho (2004) foi que as instituições do sistema de Ordem Pública e Justiça (JLOS) tendem a atrasar a administração de justiça. De fato, há um acúmulo atrasado de 5 anos de casos nos juízos ugandenses. Além disso, o Ministério da Justiça e a Polícia foram classificadas como altamente corruptas nas Pesquisas Nacionais de Integridade.

Na Tabela 1, delineamos os mandatos das principais instituições na cadeia de administração de justiça e seus pontos fortes e fracos.

Tabela 1: Identificação dos principais pontos fortes e fracos da cadeia de administração de justiça

Atividade	Redação	Legislação	Informação	ADR (RDA)	Investigação	Acusação	Julgamento	Condenação
Instituição	MJCA	Parlamento	Qualquer pessoa	CADER	Polícia	Polícia, DPP	Tribunais	Tribunais
Mandato	<ul style="list-style-type: none"> Assessor do governo sobre políticas e todos os assuntos jurídicos Serve como câmara de compensação para todas as políticas e legislação 	<ul style="list-style-type: none"> Debate e aprova as leis 		<ul style="list-style-type: none"> Para acelerar a resolução de disputas fora do tribunal 	<ul style="list-style-type: none"> Proteger a vida, propriedade e meio ambiente Manter a ordem pública Prevenir e detectar crimes 	<ul style="list-style-type: none"> Orientar o andamento de investigações Iniciar procedimentos penais em qualquer tribunal, a não ser uma corte marcial 	<ul style="list-style-type: none"> Julgamento de casos, isto é, civil ou criminal Asseguram do que a justiça seja proporcionada a todos 	<ul style="list-style-type: none"> Adjudicar compensação adequada às vítimas de injustiças
Pontos fortes	<ul style="list-style-type: none"> Possui a capacidade geral para a redação de leis 	<ul style="list-style-type: none"> Presença de um comitê para o Meio Ambiente e Recursos Naturais 	<ul style="list-style-type: none"> Cada indivíduo tem direito a oportunidades iguais 	<ul style="list-style-type: none"> Mais rápido na administração da justiça do que os outros tribunais 	<ul style="list-style-type: none"> Instituição de grande âmbito Trata dos casos conforme o padrão processual estabelecido 	<ul style="list-style-type: none"> Instituição de grande âmbito Trata dos casos conforme o padrão processual estabelecido 	<ul style="list-style-type: none"> Independente 	<ul style="list-style-type: none"> Independente

<p>Pontos fracos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Algumas leis não declaram claramente as penas para cada crime 	<ul style="list-style-type: none"> • Geralmente, os parlamentares não possuem experiência ou treinamento de silvicultura 	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento limitado de crimes relacionados à silvicultura • Não possui os recursos para obter justiça • As pessoas tendem a não denunciar os parentes • A ausência de participação privada na silvicultura talvez desestimule as denúncias 	<ul style="list-style-type: none"> • Como um novo mecanismo de administração de justiça, ainda não foi completamente aproveitado 	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento limitado sobre crimes de silvicultura • A polícia talvez seja relutante para investigar um departamento do governo • Falta de casos julgados (precedentes) para demonstrar a prática 	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento limitado sobre a investigação jurídica de silvicultura • Os órgãos de promotoria talvez desenvolvam certa relutância para processar o governo ou seus órgãos 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouca compreensão das questões de silvicultura 	<ul style="list-style-type: none"> • A lei de silvicultura não esclarece claramente a ordem de restauração como sentença adicional às multas, ao serviço comunitário e à prisão.
-----------------------------	---	---	---	---	---	--	--	---

Outro ponto de fraqueza fundamental identificada foi que a polícia, os promotores e os juizes não estão familiarizados com as leis do meio ambiente, incluindo as leis de silvicultura. Além da falta de conhecimento adequado, os juizes carecem de suficientes casos julgados em juízos para desenvolver um acervo adequado de precedentes para as sentenças que administram.

Uma categoria de pessoas cujo papel é crucial na administração da justiça é a das vítimas. A ação depende da informação feita pelas vítimas da ilegalidade. O público também tem responsabilidade de informar a ilegalidade. Contudo, isso poderá incorrer custos consideráveis. Isto está ilustrado na Caixa 4. O caso ilustrado também indica os méritos de uma organização de usuários de recursos compartilhar os custos de obter justiça.

Caixa 4: Combinação de recursos para obter a justiça – se você tiver as condições

Em 1996, o Parlamento decretou a alocação, por anúncio no diário oficial, 1.006 hectares da Reserva Florestal de Namanve, que continha, entre outras, árvores de eucalipto que foram plantadas por vários agricultores com uma licença florestal emitido conforme a Lei da Floresta de 1964. Enquanto os agricultores desejavam ser compensados pela árvores que teriam um ciclo de vida de dezesseis anos, o Governo estava disposto a compensá-los por apenas cinco anos, o período inicial de suas licenças. Houve impasse nas negociações entre os agricultores e a Autoridade de Investimento da Uganda que queria a terra em questão para investidores. Os agricultores formaram a *Uganda Wood Farmers Association* – UWFA (Associação de Cultivadores de Madeira da Uganda) e elegeram líderes que os representaram no tribunal no processo *Kabbs Twizukye e outros contra UIA, No.761 de 1998*. O Juiz Richard O.Okumu Wengi, no fim, emitiu julgamento a favor dos agricultores, determinando a compensação pelas árvores que teriam quatro rotações (dezesseis anos). Este caso mostra que, para obter justiça, os agricultores tiveram que formar uma associação para aumentar sua voz coletiva e agrupar seus recursos para contratar os serviços de um advogado (Sr. Muhanguzi). Conseguiram fazer isso porque, primeiro, tiveram interesse privado nas árvores que tinham plantado, e segundo, eram agricultores com recursos financeiros.

Fonte: Kazoora (2003)

Por outro lado, o caso na Caixa 5 demonstra que os perdedores da ilegalidade florestal poderão deixar de receber justiça, a menos que haja outras organizações para articular suas queixas. Isto é verdade especialmente quando o governo deixa de cumprir sua obrigação de administrar justiça conforme a doutrina de confiança pública. O caso também justifica o investimento em organizações da sociedade civil que defendem os interesses de pessoas pobres.

Caixa 5: Defesa dos Marginalizados

De acordo com a Constituição da Uganda, “o estado protegerá os recursos naturais importantes, inclusive terras, águas, pantanais, minerais, petróleo, fauna e flora em nome do povo da Uganda”. Isto está em harmonia com a doutrina de confiança pública. De acordo com esta doutrina, certos recursos, inclusive as florestas, detêm tanta importância para o povo como um todo que torná-los objetos de propriedade particular seria completamente sem justificativa. Assim, a doutrina atribui ao governo a responsabilidade de protegê-los para o prazer do público geral. Porém, poderão surgir conflitos na prática entre as comunidades marginalizadas e o estado, como resultado do rompimento pelo estado da relação judiciária criada pela confiança.

A revogação da proteção legal à Reserva Florestal de Butamira em 2001 foi um bom caso em tela. Naquela reserva, 148 grupos de comunidade e 30 indivíduos tinham posse de terrenos em que plantaram árvores conforme permitido pelas licenças de alocação do Departamento de Florestas (agora NFA). Em 2001, o governo decidiu revogar a condição de reserva da área a fim de arrendá-la à Kakira Sugar Works (Usina de Açúcar Kakira), incluindo-a nas terras de usos gerais, principalmente para derrubar a floresta e substituí-la por plantações de cana-de-açúcar. As comunidades ao redor da Reserva Florestal de Butamira reclamavam contra a dizimação da reserva florestal. A fim de obter a justiça, várias ONGs de advocacia se ofereceram para defender a causa, sendo uma delas *Advocates Coalition for Development and Environment - ACODE* (Coalizão de Advogados para Desenvolvimento e Meio Ambiente). O governo prosseguiu e revogou a condição de reserva florestal da área, com compensação para os membros da comunidade. Isto foi considerado pela comunidade como um resultado insatisfatório, mas é improvável que se tivesse oferecido compensação sem a ação intermediária das ONGs.

Fonte: Tumushabe et al (2001)

As frustrações com as instituições de JLOS, descritas nos parágrafos anteriores, indica de modo destacado que a principal agência do setor florestal, em colaboração com as outras agências, inclusive as instituições de JLOS, deve fazer mais para defender a justiça nas florestas. Examinaremos isso agora.

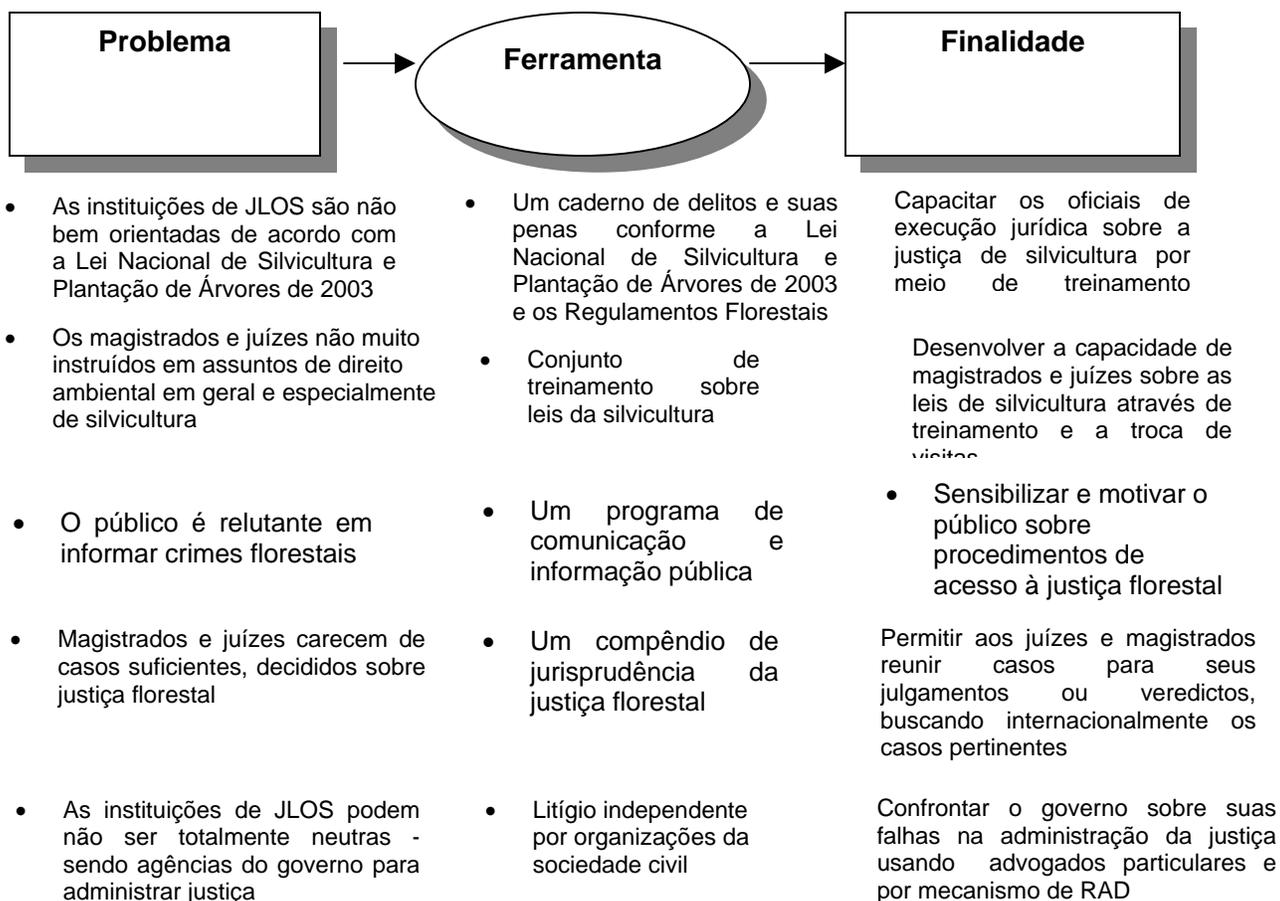
2.4 Definição de procedimento estratégico

É evidente que a justiça para a subsistência baseada nas florestas não pode ser garantida por apenas uma instituição. Em primeiro lugar, as leis que definem a ilegalidade existem no âmbito de várias instituições. Segundo, as capacidades para interpretar essas leis são diferentes de uma instituição para outra. Em terceiro lugar, não são encontradas em todas as instituições as competências técnicas para entender as operações de silvicultura e usá-las como prova para assegurar que haja justiça. Acima de tudo, os crimes e a ilegalidade ocorrem em áreas extensas.

Por isso, somos da opinião de que seria necessária uma ampla gama de ferramentas, e as diversas agências poderão usar as ferramentas que lhes são mais vantajosas. Reconhecemos, também, a necessidade de desenvolver as boas práticas já existentes dentro e fora do setor e de introduzir inovação. Enfim, são a complementaridade e a sinergia do uso de várias ferramentas que ofereçam a possibilidade de fazer uma diferença. Nas seguintes seções, recomendam-se ferramentas para as instituições de JLOS como também para a NFA e a Unidade de Monitoramento de Produtos Florestais. Recomendamos fortemente o uso de

ferramentas nos níveis de produção e consumo da cadeia (Figura 1). Estas são necessárias para complementar as ferramentas usadas (por exemplo Unidade de Monitoramento de Produtos Florestais) para o comércio que atualmente são inadequadas.

3.0 Ferramentas para melhorar a justiça entre as Instituições de Justiça e Ordem pública

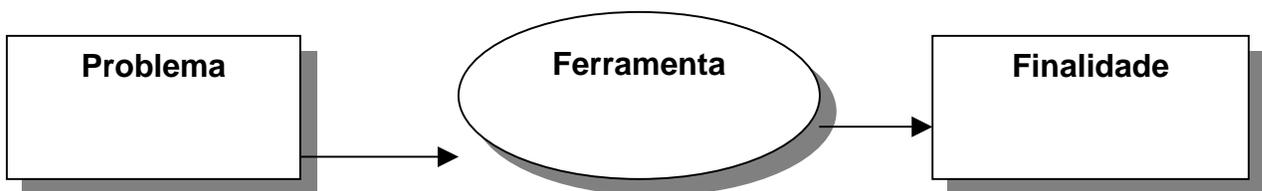


As ferramentas acima citadas não são descritas em maiores detalhes neste documento. Várias outras ferramentas da série de “Ferramentas de Poder”, do IIED, são mais propícias para essas áreas do que podemos oferecer aqui, por exemplo:

- Acampamentos de Alfabetização sobre Legislação. Sessões interativas para a familiarização com os conceitos jurídicos e a legislação atual, baseada em experiência com tribos na Índia.
- *A Lei do Povo*. Conselhos para compreender e utilizar a legislação nas campanhas sobre terras e recursos naturais, baseados em experiência na Gana.
- *Bom, Médio, Ruim: A lei em Ação*. Quadro para perscrutar e melhorar os resultados práticos de legislação específica, baseado em experiência em Moçambique.

O desafio é suportar os meios de subsistência através do desenvolvimento da capacidade dos órgãos de execução jurídica e das ONGs para administrar a justiça re-orientando seus procedimentos para escutar os marginalizados e instalar uma cultura de colaboração na administração da justiça entre os órgãos de execução, as autoridades florestais e as ONGs.

4.0 Ferramentas para a melhoria da justiça na produção de madeira



- | | | |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• A produção de madeira em reservas florestais do governo é, às vezes, desperdiçadora e descontrolada porque os sistemas da NFA ainda não são adequados e não estão abertos a escrutínio pelo público | <ul style="list-style-type: none">• Planos de manejo florestal agilizados e mais bem usados• Licenças reestruturadas como incentivos verdadeiros para boas práticas• Melhor marcação e documentação da madeira• Auditoria institucionalizada das operações e recursos da NFA• Padrões e diretrizes para operações florestais | Instilar uma cultura de responsabilidade e controle |
| <ul style="list-style-type: none">• O método de valorização da madeira usado mostra a tendência de subvalorização - a diferença entre o preço do mercado e o preço estipulado foi motivo de conspiração entre as partes contratuais | <ul style="list-style-type: none">• Ordenar estudos de estimação que a NFA poderá usar como base para estipular os preços de reserva para a madeira• Licitação competitiva | Melhorar as rendas da madeira e reduzir a corrupção causada pela conspiração e subvalorização |
| <ul style="list-style-type: none">• É dispendioso para a NFA lidar com muitos indivíduos espalhados que querem acesso aos produtos florestais | <ul style="list-style-type: none">• Associações de usuários florestais• Acordos colaboradores de manejo florestal | Agilizar e conceder direitos de acesso a associações formais dispostas a aderir às leis florestais |

4.1 Planos de manejo florestal agilizados e mais bem usados

As Reservas de Florestas Centrais (RFC) na Uganda deveriam ser manejadas conforme os planos de manejo florestal específicos para cada reserva. Esses planos oferecem o primeiro critério de avaliação das atividades dos madeireiros no nível da reserva florestal. Portanto, a NFA precisa adiantar os processos de formular esses planos. Sem eles, a NFA não terá nenhuma base para conceder as licenças de corte porque tal concessão seria equivalente a cometer um crime. Espera-se, também, que os donos privados de florestas, inclusive as comunidades, elaborem planos de manejo, mas eles podem não, necessariamente, ter a capacidade de fazer isso. De fato, os planos de manejo geralmente não são preparados porque as regras e as orientações constituem uma sobrecarga que excede suas necessidades.

Propõe-se que a NFA desenvolva protótipos simples de planos de manejo – não baseados em receitas complexas de manejo, mas em regras sólidas e básicas bem como princípios comuns – os quais os donos privados de florestas podem adotar e adaptar com facilidade. Se isso não for feito, o requisito de um plano de manejo poderá constituir uma barreira para o manejo florestal sustentável entre muitas comunidades nas suas terras privadas.

4.2 Licenças reestruturadas como incentivos verdadeiros para boas práticas

O atual sistema de licenciamento faz com que os madeireiros se sintam inseguros, impedindo muitos de investir em tecnologia melhor ou de modernizar seus sistemas de produção. As madeiras que investem na maquinaria apropriada devem ser preferidas para a concessão de licenças de posse de longo prazo. A transferência de serrarias entre concessões deve ser impedida a fim de evitar a exploração da madeira de escol nas melhores áreas e o desperdício das marginais, conforme ocorre atualmente. Ao todo, a NFA deve encarar a licença como um instrumento para promover, em vez de policiar, o investimento do setor privado neste setor.

4.3. Melhor marcação e documentação da madeira

É difícil falsificar a marca de gravação usada para identificar a madeira, mas junto com a documentação correta isso pode restringir os abusos (Caixa 6).

Caixa 6: Novas diretrizes para o monitoramento da madeira na Uganda

“Os principais instrumentos do sistema de monitoramento são a documentação acompanhada por marcas de selo correspondentes no produto. Os documentos e selos permitirão à unidade de monitoramento de produtos florestais certificar objetivamente a cadeia de custódia e a legalidade da fonte. Os instrumentos serão administrados por meio de um procedimento de cadeia curta com forças intrínsecas que visam a minimizar os custos de transação. Uma característica fundamental do sistema é que toda colheita de produtos florestais será feita sob licença a ser emitida pelo respectivo órgão responsável e o volume, o peso e o comprimento serão os parâmetros normais de medida de unidade.

Serão usados três tipos de selos de martelo a saber, o martelo-sinete de tora (de número de 0 a 9), o martelo-sinete de madeira (0 a 9 mas menor) e o “selo” de distrito (com o número de código do distrito). O princípio básico é nenhum produto florestal se deve transportado de qualquer área para qualquer destino sem ser marcado com um selo apropriado e acompanhado pelos documentos correspondentes emitidos por uma ‘pessoa autorizada’. Serão necessárias as seguintes ações nos casos de toras e madeira.

1. Todas as toras devem ser estampadas com o mesmo número que aparece no toco antes de partir do toco e a toras individuais de uma árvore devem, além disso, ter números de série que devem ser registrados na folha de TORA, VOLUME E MEDIDA antes de serem afastadas. Isto não se aplicará às plantações das Florestas de Reservas Centrais, exceto no caso do transporte de toras.
2. Toda madeira deve ser estampada com o respectivo código da área de origem antes de ser transportada. As marcas do selo devem ficar viradas para o lado de fora durante o carregamento para fins de verificação rápida/ fácil. Qualquer item visto sem marca será confiscado. Durante a marcação, será emitido um Formulário de Declaração de Produto Florestal (FPDF).
3. Toda madeira de um distrito deve ter o “selo do distrito” estampado nela antes de sair do distrito. Será emitida uma “Licença de Transporte de Produto Florestal” depois de estampar com o selo.
4. Os operadores na Floresta de Reserva Central não precisam de uma Licença de Transporte de Produto Florestal, mas pagarão uma “taxa de administração” de 10.000 Xelins ugandenses por cada carga de produtos ao Oficial Chefe de Finanças do respectivo distrito.
5. Cada serrador manual que trabalha em Floresta de Reserva Local ou em terra que era pública ou em florestas privadas, pagará uma taxa de licença anual 350.000 Xelins ugandenses ao Oficial Chefe de Finanças do distrito das operações. Além disso, será paga também uma coleta de “igualação” de 15% do valor do produto acabado, a menos que o operador seja um recolhedor registrado de IVA (Imposto de Valor Agregado).
6. Antes que a madeira possa ser marcada pelo pessoal de campo, todos os documentos pertinentes devem estar disponíveis e completos.
7. Madeira cortada com motosserras é contrabando e será confiscada no local de descoberta, junto com a motosserra e qualquer veículo usado para transporte. Isto é em adição às multas grandes e ao processo jurídico.
8. O Oficiais de Floresta de Distrito presentes no ponto de entrada mais próximo desembarcarão qualquer madeira importada uma vez que sejam apresentados todos os respectivos pagamentos normais, comprovantes do país de origem, licenças de importação da Autoridade Tributária da Uganda e depositadas cópias dos mesmos no Escritório de

Floresta de Distrito. Será comprada uma Licença de Movimento de Produto Florestal para a madeira.

9. *Qualquer produto floresta sem marca ou sem documento será confiscado e será considerado perdido pelo “proprietário.” É responsabilidade primária do “proprietário” certificar-se de que o produto seja adequadamente marcado antes de ser transportado. Cópias dos documentos pertinentes devem acompanhar qualquer madeira em trânsito pela Uganda.*

Fonte: *The New Vision*, 12 de novembro de 2004

4.4 Auditoria institucionalizada de operações de NFA

A NFA precisa cultivar a confiança do público institucionalizando uma auditoria periódica de suas operações florestais. Auditorias ambientais são prescritas pela Lei do Meio Ambiente Nacional mas raramente os governos têm se sujeitado a tais auditorias. Deve ser reconhecido mais amplamente que existe a possibilidade dos governos, e outros, se envolverem em atividades que sejam prejudiciais para o meio ambiente – eles também não são imunes à lei. Devem-se desenvolver normas de referência e convidar empresas competentes a licitar por este trabalho. A auditoria deve ser ordenada preferivelmente pela Divisão de Inspeção de Silvicultura que desempenha o papel de monitoramento e de operações florestais. Os resultados das auditorias devem ser divulgados amplamente para que sejam utilizados para melhorar o manejo florestal. (Veja também a seguinte ferramenta da série de Ferramentas de Poder: O Acesso a Informações ‘Públicas.’ Um conjunto de procedimentos e táticas para obter e usar informações de agências públicas, baseado em experiência na Índia).

4.5 Licitação competitiva

O uso de licitação competitiva baseada em critérios, antes da emissão de licenças e autorizações, pode ajudar a NFA a superar as tendências corruptas inerentes à alocação administrativa de licenças. A NFA já começou a usar esta ferramenta e está percebendo maior renda do que antes. Porém, a licitação competitiva deve ser monitorada a fim de detectar a formação de cartéis que podem prejudicar os objetivos íntegros do sistema. Ao mesmo tempo, a NFA deve designar avaliadores para avaliar a madeira e outros aspectos ambientais a fim de estipular objetivamente o preço mínimo de reserva.

4.6 Associações de usuários florestais e acordos de manejo florestal colaborador

Trabalhar com associações formalmente estabelecidas, e por intermédio delas, proporciona à NFA um meio rentável de oferecer treinamento, informações e serviços de extensão aos usuários florestais. Existem várias associações desse gênero na Uganda – com objetivos e estratégias diferentes. A promoção e o apoio de sua formação e desenvolvimento adicional – especialmente entre as pessoas atualmente marginalizadas pelas decisões de acesso e usos das florestas – devem ser um foco principal para a NFA e grupos da sociedade civil. (Veja também a seguinte ferramenta da série de *Ferramentas de Poder: Organização dos Serradores Manuais para seu Envolvimento*. Quadro para o desenvolvimento de organizações e parcerias comerciais para produtores de pequena escala – baseado em experiência na Uganda).

A Uganda também precisa avançar na prática do manejo florestal colaborador. Acordos desse tipo, entre o governo e as comunidades, já existem em algumas áreas (por exemplo, Mbale, Tororo e Kabale). A popularização de acordos de protótipo seria útil - com diretrizes básicas sobre o que se faz e o que não, a fim de que não sejam vistos como burocráticos e “fora do

alcance” dos usuários florestais pobres. Além disso, é necessário formar um núcleo de treinamento de ONGs, a partir do grupo de provedores que prestam serviços à NFA, que possa treinar as associações para usar e cumprir esses acordos.

No mundo inteiro, a terceirização está se tornando uma estratégia na prestação de serviços, a qual usa profissionais que não sejam das instituições governamentais. A NFA pretende adotar esta estratégia. Enquanto a NFA oferecer tais habilidades profissionais por meio de terceirização, ela continuará responsável somente pela disponibilidade desses profissionais (veja Caixa 6).

Caixa 6: Governo anuncia a procura de provedores de serviços de silvicultura na Uganda

CONVOCAÇÃO DE PRESTADORES DE SERVIÇOS

O Governo estabeleceu recentemente a Autoridade Nacional de Silvicultura (NFA), com a missão de administrar Floresta de Reserva Central na Uganda de modo sustentável. A NFA também fornece produtos e serviços de natureza florestal, de alta qualidade, conforme padrões financeiros e comerciais idôneos. Subordinada à NFA está a Divisão de Serviços Técnicos (TSD) que é o braço consultor da organização que vende os serviços de modo proativo e que responde às demandas dos clientes. O princípio operacional do TSD é contratar serviços de consultores externos/ associados sempre que as perícias destes sejam necessárias como complemento para nosso pessoal. Tendo em vista a demanda antecipada pelos serviços de várias disciplinas, a TSD gostaria de desenvolver relações com consultores associados para a prestação de serviços nas seguintes áreas:

Cartografia e Inventário

- Treinamento de sondagem remota/ aplicação de GIS (Geographic Information Systems – Sistemas de Informações Geográficas)
- Estabelecimento de unidades de GIS para empresas/ instituições
- Inventários florestais e exploratórios
- Cartografia
- Avaliação de biomassa
- Modelagem de rendimentos
- Re-abertura de limites/ agrimensuras
- Demarcação de limites de propriedades

Serviços Privados de Promoção de Silvicultura

- Avaliação de Impacto Ambiental
- Planos de manejo florestal
- Consultoria de silvicultura
- Desenvolvimento de plantações
- Serviços de assessoria (para comunidades, ONGs, setor privado, Serviços de Silvicultura de Distrito, OBCs e NAADS) – especificar as áreas
- Práticas aprimoradas de produção e utilização de lenha
- Agro-silvicultura e silvicultura de fazenda
- Avaliações sociais e econômicas
- Estratégias de comercialização e desenvolvimento
- Serviços de assessoria sobre energia nova e renovável

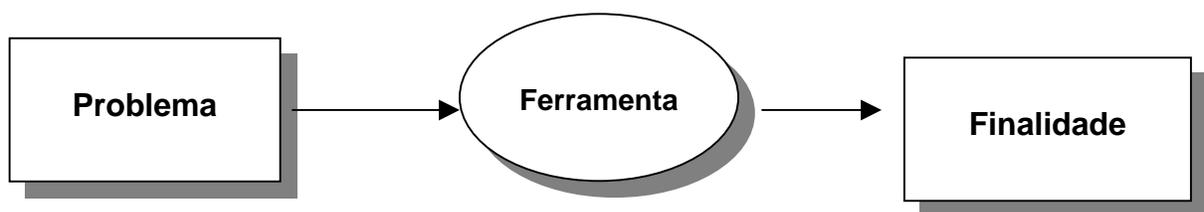
Aquisição e venda sementes de árvores

- Aquisição e venda de sementes de árvores frutífera e não frutíferas
- Desenvolvimento e conservação de recursos genéticos para árvores e sementes de frutas
- Entrega de materiais aprimorados de plantação
- Treinamento e consultorias de práticas de manejo de viveiros
- Desenvolvimento e pesquisas de árvores

A TSD convida os prestadores de serviços/ consultores bem qualificados e experientes – qualquer empresa ou indivíduo – com perícias nas áreas supracitadas a formalizar suas expressões de interesse até 4 de dezembro de 2004. Deve-se incluir o perfil da empresa e CVs dos diretores/ funcionários, indicando suas qualificações e experiência recente de oferecer serviço(s) semelhantes [endereço dado]

Fonte: The New Vision sexta-feira, 19 de novembro de 2004

5.0 Ferramentas para melhorar a justiça no comércio de madeira



<ul style="list-style-type: none"> O Governo tem dado muita ênfase a seu patrimônio florestal próprio e pouca ênfase no sentido de apoiar um setor privado responsável. 	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos financeiros e fiscais 	<p>Promover investimento responsável na silvicultura pelo setor privado para reduzir a pressão no patrimônio florestal do governo</p>
<ul style="list-style-type: none"> A característica fragmentada dos setores de serradores manuais e das serrarias significa que as empresas individuais operam separadamente e freqüentemente promovem de modo insustentável seus próprios interesses em vez dos nacionais 	<ul style="list-style-type: none"> Formação de associação(ões) de serradores manuais e madeireiros com códigos de ética profissional 	<p>Inculcar um código comum de ética e integridade entre os serradores manuais e os madeireiros</p>
<ul style="list-style-type: none"> O declínio da ética profissional e dos padrões entre os fiscais florestais 	<p>Regulamentos que governam a Associação dos Fiscais Florestais da Uganda</p>	<p>Restabelecer a ética profissional e os padrões entre os fiscais florestais que prestam serviços ao público</p>
<ul style="list-style-type: none"> Existem muitos casos de madeira ilegal sendo vendida no mercado livre 	<p>Leilão da madeira ilegal</p>	<p>Impedir o comércio ilegal e remover as distorções do mercado</p>

5.1 Instrumentos financeiros e fiscais

Os instrumentos financeiros e fiscais são usados cada vez mais no mundo inteiro para promover o investimento na silvicultura, especialmente pelo setor privado. Eles podem ajudar também na administração da justiça. Por exemplo, de acordo com o princípio de “o poluidor paga”, uma pessoa que causa dano a uma floresta seria obrigada a pagar multas. Por outro lado, uma pessoa que planta uma floresta numa bacia hidrográfica degradada poderá, de modo justificado, solicitar um subsídio, porque alguns dos benefícios de tal floresta serão proporcionados à sociedade em geral.

Para poder introduzir instrumentos financeiros e fiscais, a NFA precisaria fazer estudos específicos e defender cada caso individualmente perante o Ministério de Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Econômico.

5.2 Formação de associação(ões) de serradores manuais e madeireiros com códigos de ética profissional

As associações industriais oferecem benefícios a seus membros, não apenas no sentido de agregar uma voz coletiva na defesa de políticas, mas também podem servir como um meio de instilar nos seus membros boas éticas comerciais. Na Caixa 4 mostramos como os indivíduos tiveram que formar uma associação para melhorar sua capacidade de negociação e para agrupar seus recursos na busca da justiça. A Uganda possui várias associações de madeireiros e serradores manuais e alguns dos membros pertencem a mais de uma associação. As associações de classe dos madeireiros e serradores manuais podem ser altamente eficazes e poderão receber apoio da NFA para seu desenvolvimento. Um precedente pode ser instrutivo para alguns outros setores. No setor de água, por exemplo, a formação da Uganda Water and Sanitation NGOs' Network - UWASNET (Rede ONGs Ugandenses de Água e Serviços de Saúde Pública), com mais de 70 ONGs, foi facilitada pelo Diretório de Desenvolvimento de Água. Atualmente, ela desempenha papel ativo na prestação de serviços de água.

É claro que uma coisa é para formar uma associação de classe e outra é assegurar que os membros ajam profissional, ética e justamente. A publicação de um código forte de ética e de práticas profissionais serviria muito para assegurar que os membros adiram à lei e ajam de modo responsável e sustentável. Será necessário efetuar um processo consultivo entre os membros e com entidades externas durante a elaboração de tal código.

5.3 Regulamentos que governam a Associação dos Fiscais Florestais da Uganda

A degradação e a ilegalidade no setor de silvicultura são atribuídos em parte ao declínio de profissionalismo na silvicultura. Outras profissões (por exemplo, contadores, advogados, arquitetos, médicos e profissionais do meio ambiente) deram um passo a mais para se unir sob códigos e regulamentos comuns. A atual Associação de Fiscais Florestais da Uganda deve trabalhar com a NFA para mobilizar os membros atuais e potenciais num processo que visa a elaborar regulamentos para sua governança.

5.4 Leilão de madeira confiscada

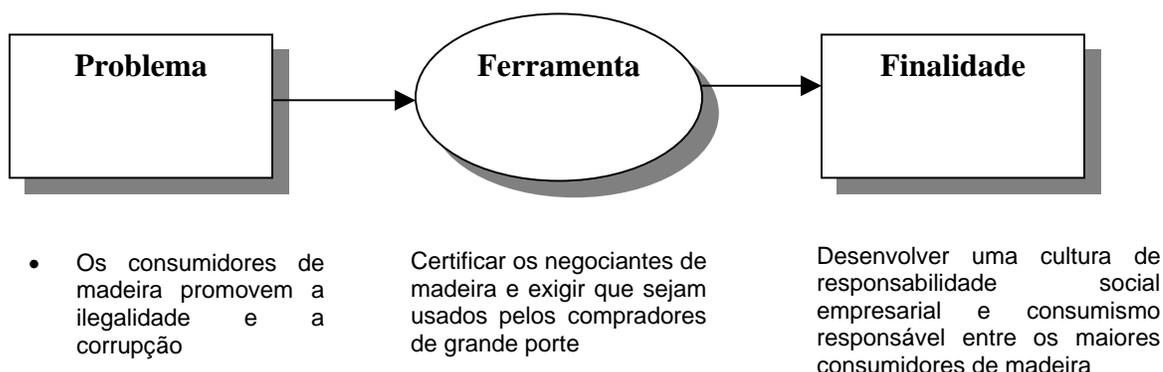
O comércio de madeira ilegal é uma causa de injustiça, especialmente para as outras pessoas que cumprem suas devidas obrigações tributárias e dívidas de transação.

O comércio ilegal de madeira ainda continua com ou sem a conspiração de produtores. A leilão de madeira confiscada seria de ajuda. Efetuam-se atualmente alguns leilões com a recuperação significativa de rendas.

Porém, é necessário mais esforço neste sentido enquanto se intensificam de modo rigoroso os procedimentos de marcação, documentação e monitoramento de madeira. Para efetuar os leilões, a NFA precisa estipular o preço de reserva e, preferivelmente, deve contratar os serviços de um leiloeiro profissional.

Os participantes, inclusive comerciantes/ negociantes, usuários, fabricantes de mobília, empresas de construção e o público geral devem ser convidados a participar nos leilões. Isso deve ser feito pela mídia pública a fim de promover transparência. Deve-se permitir o exame da madeira dois dias antes da data do leilão. O leiloeiro deve explicar as exigências e condições do leilão e salientar qual a quantia mínima que o licitante vencedor teria que pagar no encerramento dos lances. Só devem ser aceitos cheques de empresas ou dinheiro em espécie e não cheques pessoais.

6.0 Ferramentas para melhorar a justiça no consumo de madeira



A fim de promover a responsabilidade social e empresarial na utilização de madeira, a NFA deve instar com firmeza que os departamentos governamentais e as práticas de aquisição de madeira apoiadas por doadores sejam baseados em meios comprobatórios de obtenção de madeira de fontes legais. A fim de viabilizar isso, a NFA deve considerar a elaboração de um sistema confiável de certificar alguns comerciantes de modo voluntário que podem provar que estão trabalhando somente com madeira obtida legalmente. Nos casos em que os departamentos governamentais ou doadores tomam a dianteira – negociando compras significativas – outros serão encorajados a seguir este modelo. No longo prazo, isto e as outras ferramentas descritas podem abrir o caminho para um processo plenamente confiável de certificação da produção florestal e da cadeia de custódia.

7.0 Documentação das lições do conjunto de ferramentas de políticas

Prevê-se que as lições tiradas do uso deste conjunto de ferramentas sejam incluídas nos processos de aprendizagem. Isso teria três objetivos principais, a saber:

- Aperfeiçoar continuamente as táticas de impedir a ilegalidade
- Disponibilizar ferramentas de advocacia para aumentar o perfil legítimo das atividades de silvicultura nas estratégias nacionais de redução da pobreza.
- Habilitar o grupo de aprendizagem de governança florestal, bem como outros processos que visam à melhoria contínua da governança florestal, a destacar os sucesso e fracassos e a tomar ações adicionais num ambiente dinâmico.

A fim de apoiar essa aprendizagem, recomendam-se as seguintes atividades para o convocador do grupo de aprendizagem de governança florestal na Uganda, e para os processos similares em outros lugares:

- Devem ser guardadas estatísticas para monitorar a mudança de indicadores relacionados à transações de madeira;
- Devem ser obtidas percepções e opiniões periódicas dos participantes e principais atores do setor a fim de avaliar a mudança de comportamento;
- Deve-se criar um repositório de informações obtidas de uma variedade de fontes sobre governança e assuntos de justiça a fim de apoiar o acima citado;

- Deve-se dar apoio à publicação e disseminação de resultados e tendências – de modos apropriados para as audiências-chave (por exemplo, muito trabalho para a imprensa e mídia bem como o relatório detalhado ocasional).

Agradecimentos

Os autores gostariam de agradecer as contribuições, comentários e sugestões de participantes dos Grupos de Aprendizagem de Governança Florestal da Uganda, Gana, Mali, Níger, Malauí e África do Sul. Estes grupos são facilitados pelo IIED e damos muito valor a este trabalho. Tiramos enormes benefícios de três seminários internacionais realizados na Gana, na África do Sul e em Portugal, onde os resultados de nosso trabalho foram compartilhados e comentários adicionais foram obtidos. Agradecemos também o pessoal do IIED, chefiado pelo Sr James Mayers, que sempre estava a nossa disposição para orientar nosso trabalho com o grupo de aprendizagem e com a compilação deste conjunto de ferramentas de políticas. Expressamos agradecimentos especiais a nossos assistentes de pesquisa, Charles Tondo e Bob Kazungu. Por fim, gostaríamos de agradecer a *Forestry Inspection Division* da Uganda e o DFID que forneceram o apoio financeiro para este trabalho.

Referências:

Carvalho, J and Eichinger, F. (2003) *A Review of the Wood and Non Wood Products Market in Uganda*, National Forestry Authority Uganda.

Kazoor, C. (2003) *Conflict Resolution in the Namanve Peri-urban Reforestation Project in Uganda*. In A. Peter Castro and Erik Nielsen (eds) *Natural Resource Conflict Management Case studies: An analysis of power, participation and protected areas*. FAO, 2003.

Kazoor, C. and Carvalho, J. (2004) *Forestry Justice: Combating Illegality for Forest Linked-Livelihoods in Uganda*. Forest governance learning group, IIED, London

McCaughan, R, and Carvahlo, J (2003) *Plantation Harvesting and Saw Milling*.

Ministry of Finance, Planning and Economic Development (2004) *Poverty Eradication Action Plan (Draft)*. National Forestry Authority, Uganda.

Forestry Department (1999) *National Biomass Study Technical Report*

Ministry of Water Lands and Environment (2001) *Forest Sector Review*.

Tumushabe, G.W., Mwebaza, R. and Naluwayira, R. (2001) *Legal Implications of the Proposed Degazettement of Butamira Forest Reserve*.

New Vision (2004), *New Guidelines on Timber Monitoring in Uganda* 12th December 2004

National Environment Management Authority (2002) *The State of the Environment Report for Uganda, 2002*.

Anexo 1: Situação Atual das Florestas e da Colheita na Uganda

A Tabela A1 apresenta o tipo, tamanho, e a propriedade de florestas na Uganda. A Lei Nacional de Silvicultura e Plantação de Árvores (NFTPA) 8/2003) estabeleceu vários tipos de propriedade de florestas de acordo com um conceito genérico inclusivo de “órgãos responsáveis” (ORs). Os tipos de propriedade e os órgãos correspondentes incluem:

- *Central Forest Reserves* -CFR (Floresta de Reserva Central – com a Autoridade Nacional de Silvicultura (NFA) como órgão responsável;
- *Local Forest Reserves* – LFR (Floresta de Reserva Local) – com o Escritório de Silvicultura de Distrito como órgão responsável;
- *Community Forests* – CFs (Florestas de Comunidade) – com o grupo registrado especificado de comunidades locais como o órgão responsável, e
- *Private Forests* (Florestas Privadas) – com o dono registrado do terreno/floresta como órgão responsável.

A *Uganda Wildlife Authority* (Autoridade de Vida Selvagem) é o órgão responsável pelas florestas nas áreas de sua jurisdição. Incluem-se entre elas os Parques Nacionais, Reservas de Vida Selvagem e Áreas de Vida Selvagem de Comunidades.

Tabela A1: Área (hectares) de floresta e mato que se encontram em categorias diferentes de propriedade e manejo

Cobertura da terra	Terra do governo		Terra privada	Total
	Reservas Florestais (NFA&LGs)	Parques Nacionais e Reservas (UWA)	Privada	
Floresta tropical alta	306.000	267.000	351.000	924.000
Matos	411.000	462.000	3.102.000	3.975.000
Plantações	20.000	2.000	11.000	33.000
Floresta total	737.000	731.000	3.464.000	4.932.000
Porcentagem	15%	15%	70%	100%

Fonte: Forestry Department (1999) National Biomass Study Technical Report

De acordo com a Lei Nacional de Silvicultura e Plantação de Árvores, de 2003, uma pessoa pode registrar na *District Land Board* (Secretaria de Terras de Distrito), uma floresta natural situada em sua terra conforme a Lei de Terras de 1998. O proprietário pode colher os produtos dela conforme o plano de manejo e os regulamentos promulgados conforme esta Lei. Por outro lado, cabe à NFA e à UWA autorizar o corte de madeira nas suas propriedades pela concessão de autorizações. As comunidades também podem colher produtos florestais permissíveis destas duas propriedades sob manejo colaborador. Quando a propriedade de florestas é compartilhada entre várias instituições e indivíduos, os desafios de coordenação e colaboração são formidáveis.

Num estudo sobre a colheita em plantações e o desdobro (Rory McCaughan e John Carvalho, junho de 2003), constatou-se que o Plano Colheita de 2001 tinha sido ignorado e que foram emitidas licenças de desdobramentos independente do Corte Anual Permissível (CAP). O resultado foi o derrubamento excessivo, severo e insustentável. A capacidade instalada de produção das serrarias existentes, totalizando 300.000M³, excede o CAP disponível de cerca de 100.000M³.

O governo iniciou uma política e reforma institucional do setor de silvicultura, que culminou em novas declarações de políticas para governar o setor florestal (Caixa A1).

A Política de Silvicultura baseava-se em nove princípios, um deles referente à subsistência, declara: *“a melhoria dos meios de subsistência deve ser uma meta principal de todas as estratégias e ações para o desenvolvimento do setor florestal e para contribuir à erradicação da pobreza”*

Outro sobre governança declara: *“relações institucionais novas devem melhorar a eficiência, a transparência, a responsabilidade superior e o profissionalismo e deve aumentar a confiança de todos os participantes florestais.”*

Caixa A1: Declarações de Política de Silvicultura da Uganda

- Silvicultura em terras do governo
- Silvicultura em terras privadas
- Silvicultura em plantações florestais comerciais
- Indústrias de beneficiamento de produtos florestais
- Manejo florestal colaborador
- Silvicultura de fazenda
- Conservação da biodiversidade florestal
- Manejo da bacia hidrográfica e conservação de terras
- Silvicultura urbana
- Educação, treinamento e pesquisas
- Abastecimento de sementes de árvores e materiais para plantar