Estudo sobre a transparência no setor florestal em Gabão

Étude sur la transparence dans le secteur forestier au Gabon

Setembro de 2018 ESTUDO SOBRE A TRANSPARÊNCIA NO SETOR FLORESTAL NO GABÃO Por Franck NDJIMBI

-- 1 de 40 --

2

-- 2 de 40 --

3 Este estudo foi realizado para a Organização não governamental Brainforest, com o apoio técnico do Centro para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CED). O financiamento foi fornecido pelo Departamento para Desenvolvimento Internacional (DFID) através da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). As opiniões expressas aqui são de exclusiva responsabilidade do consultor. Elas não refletem necessariamente os pontos de vista dos beneficiários ou dos doadores.

-- 3 de 40 --

4 SUMÁRIO LISTA DE ACRÔNIMOS E ABREVIATURAS ..... 6 LISTA DE MAPAS, FIGURAS, QUADROS E TABELAS ..... 7 RESUMO EXECUTIVO ..... 8 INTRODUÇÃO GERAL ..... 10 ABORDAGEM METODOLÓGICA ..... 11 1 ESTADO DAS COISAS NO SETOR FLORESTAL ..... 12 1.1 Os processos em andamento no setor florestal ..... 12 1.1.1. A indústria florestal ..... 12 1.1.2. A exploração florestal ..... 14 1.1.3. A indústria da madeira ..... 16 1.1.4. Os investimentos nos setores relacionados à indústria florestal: o caso Olam ..... 16 1.2. O regime jurídico do setor florestal ..... 17 1.2.1. O código florestal ..... 18 1.2.2. A lei sobre a proteção do meio ambiente ..... 19 1.3. O APV e a governança florestal ..... 19 2 A TRANSPARÊNCIA NO DISPOSITIVO JURÍDICO ..... 21 2.1. O acesso à informação ..... 21 2.1.1 O acesso à informação no código florestal ..... 21 2.1.2 Os investimentos não florestais frente ao acesso à informação ..... 23 2.1.3 O fenômeno da conversão de terras ..... 24 2.2. A participação na tomada de decisão ..... 25 3 A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DIÁRIA DO SETOR FLORESTAL ..... 27 3.1. A circulação da informação na prática administrativa ..... 27 3.2. As interações entre a administração e as partes interessadas ..... 28 4 REFLEXÃO PARA UMA MELHORIA DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DO DOMÍNIO FLORESTAL ..... 29 4.1. Os fundamentos da reflexão ..... 29 4.1.1 O princípio 10 da declaração do Rio ..... 29 4.1.2 O clipe ..... 29 4.2. Preocupações emergentes na gestão do setor florestal 30

4.2.1 A promoção do manejo sustentável e da certificação 30

-- 4 de 40 --

5 4.2.2 A clarificação das responsabilidades e o acompanhamento/avaliação das atividades ..... 30 4.2.3 Os direitos das populações e outras partes interessadas ..... 30 4.3 Recomendações 30
4.3.1. No plano legislativo e regulatório 30
4.3.2. No plano processual 31
CONCLUSÃO Geral 32
BIBLIOGRAFIA 34
TEXTOS OFICIAIS 35
Anexo 1 : Breve apresentação do projeto "Controle do manejo florestal" 36

-- 5 de 40 --

6 LISTA DE ACRÔNIMOS E ABREVIATURAS AFD : Agência francesa de desenvolvimento ANPN : Agência nacional dos parques nacionais Ageos : Agência gabonesa de estudos e observações espaciais APV : Acordo de parceria voluntária BEAC : Banco dos Estados da África Central CAF : Controle do manejo florestal CED : Centro para o meio ambiente e o desenvolvimento CFAD : Concessão florestal sob manejo sustentável CLIP : Consentimento livre, informado e prévio COMIFAC : Comissão das florestas da África Central CTC : Comitê técnico de concertação DFPE : Domínio florestal permanente do Estado DFR : Domínio florestal rural FAO : Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization) FLEGT : Aplicação das legislações Florestais, Governança e Trocas Comerciais FSC : Conselho de manejo florestal Graine : Gabonesa de realizações agrícolas e de iniciativas para os nacionais engajados ONG : Organização não governamental PFA : Permissão Florestal Associada PGG : Permissão de Gré a Gré PIB : Produto interno bruto PSGE : Plano estratégico Gabão emergente SIAF : Sistema de informação do manejo florestal SOTRADER : Sociedade de transformação e desenvolvimento rural SVL : Sistema de verificação da legalidade TNC : The Nature conservancy TVA : Imposto sobre o valor acrescentado UE : União europeia UFG : Unidade florestal de gestão WCS : Wildlife Conservation Society WWF : Fundo Mundial para a Natureza XAF : Franco CFA emitido pelo BEAC segundo o código ISO 4217

-- 6 de 40 --

7 LISTA DE MAPAS, FIGURAS, QUADROS E TABELAS Tabela 1 : Contribuição da cadeia de madeira ao PIB Tabela 2 : Evolução da atividade florestal Tabela 3 : Principais textos legislativos relativos ao setor florestal Tabela 4 : Principais textos regulamentares relativos ao setor florestal Tabela 5 : Tipologia das permissões florestais Gráfico 1 : Contribuição da cadeia de madeira ao PIB Mapa 1 : Situação do domínio florestal em 2015

-- 7 de 40 --

8 RESUMO ANALÍTICO A transparência é um dos principais desafios da governança florestal na África Central. Através de políticas, leis e práticas, ela deve ser constantemente reforçada. Embora as partes interessadas estejam cientes disso, essa preocupação está longe de ser a mais compartilhada. No Gabão, as missões e investigações de campo revelaram numerosos casos de exploração florestal ilegal. A ausência de um plano de manejo, a implementação de planos de manejo não validados, o não cumprimento das recomendações do plano de manejo ou das normas de classificação, manobras fraudulentas, exploração intensiva ou a inexistência de cadernos de encargos contratuais são comuns. Além disso, deve-se acrescentar uma corrupção

endêmica que corrói toda a administração. Ao mesmo tempo, estão em curso atribuições de terras em grande escala para o desenvolvimento de culturas comerciais (palma de óleo e borracha) ou atividades mineradoras. Apesar das boas intenções proclamadas tanto pelas empresas de agricultura industrial quanto pelos gigantes da mineração, esses investimentos ocorrem em uma relativa opacidade. Apesar dos anúncios governamentais, o setor florestal está fortemente abalado pelo desenvolvimento de plantações e concessões mineradoras. De fato, a indústria florestal está fortemente ameaçada por práticas que estão em desacordo com a exigência de transparência. Além disso, supostamente para permitir uma aceleração do processo de industrialização da cadeia madeireira, a proibição de exportar toras de madeira retirou um pouco a exploração florestal das restrições internacionais, especialmente aquelas relacionadas à legalidade e rastreabilidade. No entanto, essas exigências contribuem enormemente para a definição de normas e práticas que favorecem a transparência. Se nada for feito, o setor florestal pode afundar na mais completa opacidade. Além disso, as negociações relativas à assinatura de um Acordo de Parceria Voluntária (APV) com a União Europeia estão atualmente paralisadas. Já se observa que o Sistema de Verificação da Legalidade (SVL), a grade de legalidade e todos os instrumentos previstos nesse contexto perderam sua relevância. Pior ainda, as disposições relacionadas à marcação e até ao controle tornaram-se inaplicáveis. É por isso que, em março de 2017, o Comitê Técnico de Concertação (CTC) sugeriu (i) uma redefinição do escopo do APV, (ii) uma simplificação da grade de legalidade levando em conta a tipologia dos permissões florestais e, (iii) uma revisão do SVL. Para isso, um projeto de roteiro atualizado deveria ser submetido à aprovação do ministro responsável pelas Florestas. Na época, tratava-se de capitalizar os avanços dos processos em andamento, especialmente o projeto denominado Controle do Manejo Florestal (CAF). No entanto, com as diversas mudanças ocorridas no nível governamental, esse dossiê ficou em suspenso. A reorientação da política florestal do Gabão também se traduz em uma conversão dos exploradores florestais em industriais da madeira. No entanto, o processo APV/Flegt visa, acima de tudo, as explorações florestais. Portanto, há uma urgência em reconsiderar os mecanismos em vigor. É nessa perspectiva que as organizações não governamentais Brainforest e Centro para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CED) decidiram apoiar todos os processos que possam criar um clima de confiança e relações vantajosas entre as diferentes partes interessadas. Seu objetivo é promover um modo de gestão das florestas que favoreça uma "utilização em uma intensidade que mantenha a diversidade biológica, a produtividade, a capacidade de regeneração, a vitalidade e a capacidade de satisfazer, atualmente e no futuro, as funções ecológicas, econômicas e sociais nos níveis local, nacional e global, sem causar danos a outros ecossistemas"1. 1 Adaptado da definição de gestão sustentável das florestas proposta pela "Conferência Ministerial sobre a Proteção das Florestas na Europa" em 1993.

9 Este estudo considera a transparência sob a perspectiva da implementação de dois direitos processuais essenciais: o direito de acesso à informação e o direito de participação no processo de decisão. Devido aos bloqueios encontrados nas negociações com a UE, à redefinição do escopo do APV pelo CTC e à instabilidade crônica no nível ministerial, esta análise não pode ser validamente realizada com base no projeto de grade de legalidade. Como consequência, ela se baseia essencialmente nas disposições pertinentes da lei 16/01 que estabelece o Código Florestal2. 2 Elaborado pelo governo com a participação dos diferentes atores (setor privado e sociedade civil, entre outros), um projeto de lei florestal modificada está no circuito legislativo há pouco mais de dois anos.

10 INTRODUÇÃO GERAL A transparência é tanto uma exigência de gestão sustentável dos

recursos naturais quanto um imperativo democrático. Sem grande sucesso até agora, muitos atores do setor florestal têm se preocupado regularmente com a forte implicação da elite política. Para eles, essa dominação favorece a opacidade. Portanto, é uma preocupação real em um contexto onde as medidas, processos e modalidades de gestão devem manter o equilíbrio dos ecossistemas em benefício das gerações atuais e para sua transmissão nas melhores condições às gerações futuras. Especialmente porque a aplicação fraca e seletiva da lei, a corrupção endêmica e a multiplicação de investimentos comprometem a circulação da informação. Diante dessa realidade, há riscos reais de ver o setor florestal afundar na opacidade. Regularmente, numerosos casos de infrações ou exploração florestal ilegal são documentados. Por exemplo, em julho de 2015, uma boa parte da alta administração do ministério responsável pelas Florestas foi interpelada. Suspeitos de terem recebido subornos ou favorecido práticas ilegais, muitos altos responsáveis foram até mesmo presos. Evidentemente, o setor florestal nem sempre brilha por sua transparência. Assim, os contratos de concessão, a lista de permissões, as áreas exploráveis, as informações sobre a fiscalidade, os relatórios das missões de controle ou as atas dos litígios nunca são publicados. Apesar da recorrência de faltas profissionais, os agentes raramente são punidos administrativamente. Além disso, a deontologia administrativa os obriga a considerar como confidenciais muitas informações em sua posse. Tudo isso cria um terreno fértil para a corrupção, manipulação e ocultação. Portanto, é urgente promover modos de gestão que facilitem o controle e o acompanhamento das atividades. Para isso, é necessário, entre outras coisas: • Permitir que as partes interessadas acessem a informação pública sem serem obrigadas a justificar um interesse particular; • Coletar suas opiniões e garantir que sejam levadas em conta. Naturalmente, essa empreitada deve ser realizada em conformidade com as disposições legais em vigor e os compromissos internacionais do país, especialmente aqueles relacionados à transparência no setor florestal. Comprometidas na defesa dos direitos das populações em relação à proteção dos ecossistemas, a Brainforest e o CED pretendem contribuir para um possível exercício dessa natureza. Por meio deste estudo, essas organizações desejam contribuir para a melhoria da governança florestal no Gabão. Mais especificamente, esperam (1) adaptar a carta sobre a transparência realizada em Camarões ao contexto gabonês, (2) examinar a regularidade das operações florestais e investimentos diversos em áreas florestais e (3) abrir caminhos de reflexão para uma melhor visibilidade da gestão da massa florestal gabonesa. Do ponto de vista metodológico, este estudo se baseia em: 1. O estado do setor florestal e seu sistema de gestão; 2. O estado das negociações relativas à assinatura do APV; 3. Uma avaliação das disposições legais sobre acesso à informação e participação no processo decisional e; 4. Medidas corretivas.

11 ABORDAGEM METODOLÓGICA Este estudo foi conduzido segundo uma metodologia de urgência descrita da seguinte forma: Etapa 1 Coleta de dados Foi realizada em três etapas. Primeiro, a revisão jurídica consistiu em uma análise da lei 16/01 que estabelece o Código Florestal na República Gabonesa e da proposta de grade de legalidade submetida pelo Comitê Técnico de Concertação (CTC). Em seguida, uma leitura da abundante literatura sobre governança florestal. Por fim, entrevistas com algumas organizações da sociedade civil. A metodologia assim apresentada permitiu: • Identificar as partes interessadas; • Identificar os processos e investimentos em andamento; • Identificar as restrições, desafios e questões da transparência em áreas florestais. Etapa 2: Elaboração do relatório provisório Consistiu em registrar os resultados da análise e interpretação dos dados e informações coletadas. Dificuldades encontradas O estudo foi realizado em ritmo acelerado. Devido aos prazos relativamente curtos, a administração e o setor privado não puderam ser entrevistados. Apenas alguns atores do meio associativo foram consultados. Não prevista pelos termos de referência, a visita ao campo nem mesmo foi considerada. Como resultado, o ponto de vista das populações

rurais não pôde ser coletado. Se a informação disponível nem sempre está atualizada, uma boa parte é impossível de encontrar. No total, a dificuldade de acesso à informação confirmou, se necessário, a necessidade de refletir sobre as maneiras e meios de reforçar a transparência das operações em áreas florestais.

12 1 ESTADO ATUAL DO SETOR FLORESTAL 1.1 - Os processos em andamento no setor florestal A transparência é uma exigência fundamental da boa governança no setor florestal. Há anos, muitos estudos destacam a excessiva participação da elite dirigente na indústria florestal. Sem sucesso, os parceiros de desenvolvimento têm denunciado regularmente essa situação. Uma situação ainda mais preocupante, pois dificulta a aplicação rigorosa da lei, especialmente as disposições relativas à atribuição de licenças por licitação, ao manejo sustentável ou à apresentação ao Parlamento de um relatório anual sobre o estado das florestas. Até hoje, todas as informações (dados de exploração, controle, litígios) disponíveis para a administração permanecem confidenciais. Ao mesmo tempo, as missões de controle estão se tornando raras. Quando são realizadas, geralmente abrem a porta para o fenômeno da corrupção. Ao contrário do discurso oficial, nunca são exigidas medidas disciplinares contra os agentes desonestos, e as prisões espetaculares às quais às vezes assistimos invariavelmente resultaram em absolvições puras e simples. Como em todo o mundo, o setor florestal gabonês está intimamente ligado a outros setores que utilizam espaços (agricultura, mineração, infraestrutura, entre outros). Empiricamente, observa-se que a crescente demanda por terras e os setores correlatos afetam particularmente: i) os procedimentos de classificação e desclassificação dos diferentes tipos de floresta, ii) a sinceridade dos processos de atribuição de licenças, iii) a implementação dos planos de manejo e, iv) as operações de mapeamento. As influências dos setores correlatos sobre o setor florestal constituem, portanto, um obstáculo à transparência. E por uma boa razão: excessivamente politizado, o desenvolvimento da agroindústria freia consideravelmente a disseminação da informação técnica; atividades mineradoras, consideradas estratégicas e altamente lucrativas, se adaptam muito mal à participação de terceiros. 1.1.1 A indústria florestal Desde sempre, a floresta desempenhou um papel essencial no Gabão. No plano econômico, social ou ambiental, ela tem sido de grande importância. Como mostra a tabela 1 abaixo, entre 2005 e 2009, a contribuição da cadeia de madeira ao Produto Interno Bruto (PIB) aumentou, com períodos de desaceleração em 2007 e 2010. Em 2015, a produção da cadeia de madeira representou 215 bilhões XAF, ou cerca de 3,5% do PIB (cf gráfico 1 abaixo). Em 2016, a produção de toras alcançou 1.523.163 m3, um aumento de 7,1% induzido pela demanda das unidades industriais. No nível local, o comércio de toras observou a mesma tendência (+15,6%). Isso se traduziu em um aumento da receita de cerca de 12,2%, ou 31,4 bilhões XAF de receitas (cf tabela 2 abaixo). 3 Em Estados falidos: o setor florestal na África Central (Karsenty e Fournier, 2008). 4 Por exemplo, todos os altos funcionários da administração das Florestas, suspeitos de diversos e variados tráficos e detidos em julho de 2015, foram liberados menos de um mês depois. Desde então, a maioria deles voltou a ocupar cargos de supervisão. 5 Relatório sobre o impacto da medida de proibição de exportação de toras sobre a floresta, a indústria da madeira e a economia do Gabão (FRM engenharia/Grupo do Banco Mundial, março de 2017). 6 Painel econômico 2016 (Direção Geral da Economia e da Política Fiscal)

13 No Gabão, a indústria florestal é fortemente marcada pela proibição de exportar madeira em toras. A decisão, tomada em 6 de novembro de 2009, sem qualquer base legal, tinha como objetivo acelerar o processo de industrialização do setor. Na prática, isso exigiu ajustes, especialmente na formulação e implementação dos planos de manejo. Não se adaptando facilmente ao novo contexto, a administração agora luta para cumprir suas missões: estruturas

operacionais como as direções provinciais de Águas e Florestas estão isoladas, desconectadas dos centros de decisão. Portanto, é urgente proceder a um fortalecimento institucional, que passa tanto pela reforma da administração central quanto pela reestruturação das entidades de campo e pela melhoria do controle do manejo florestal. Com o objetivo de favorecer essas mudanças, o governo gabonês lançou, em março de 2018, um "Projeto de apoio à cadeia de madeira", que deve durar cinco anos. Financiado pela Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) com um montante de 10 milhões de euros no âmbito do Acordo de conversão de dívida assinado em 2008, este projeto visa "oferecer, em um quadro formal, um apoio multifacetado aos atores econômicos da cadeia (...), em um setor que evolui rapidamente, mas, acima de tudo, impulsionar ainda mais o dinamismo necessário para a materialização das orientações do Plano Estratégico Gabão Emergente (PSGE)". No campo, este projeto deve resultar em: • Uma redefinição da política e da estratégia da cadeia; • Uma melhor gestão dos recursos florestais; • A implementação de um monitoramento econômico; • Um melhor acompanhamento da rastreabilidade dos produtos florestais; • Um apoio às iniciativas de certificação; • A realização de estudos temáticos visando uma gestão sustentável das florestas e; • O fortalecimento das capacidades institucionais dos serviços florestais e aduaneiros. Tabela 1: Contribuição da cadeia de madeira ao PIB – Evolução em 10 anos PIB a preços correntes (Bilhões FCFA) 2005 2007 2009 2010 2012 2014 2015 Exploração florestal 72,3 95,8 79 53,7 51,2 64,8 75,1 Indústrias da madeira 32,5 46 42,7 62,2 92,5 114,1 139,8 TOTAL 104,8 141,8 121,7 115,9 143,7 178,9 215,0 Fonte: Painéis econômicos de 2005 a 2015 (Direção Geral da Economia e da Política Fiscal) 7 Em seu parágrafo 2, o artigo 227 da lei 16/01 que estabelece o Código Florestal na República Gabonesa dispõe: "A taxa de transformação da produção local deve evoluir para atingir 75% durante a década seguinte à data de promulgação da presente lei". Em outras palavras, até 2012, o objetivo era aumentar a transformação local, reservando uma parte para a exportação. 8

14 Gráfico 1: Contribuição da cadeia de madeira ao PIB (Exploração florestal e indústrias da madeira) 4 Brainforest Centro para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CED) Gráfico 1: Contribuição da cadeia de madeira ao PIB (Exploração florestal e indústrias da madeira) 10.000 4,0% 9.000 3,5% 8.000 7.000 3,0% 6.000 2,5% 5.000 2,0% 4.000 1,5% 3.000 1,0% 2.000 0,5% 1.000 0,0% 0 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 Parte da exploração Parte da indústria Parte da cadeia de madeira PIB nominal total TOTAL 104,8 141,8 121,7 115,9 143,7 178,9 215,0 Fonte: Painéis econômicos de 2005 a 2015 (Direção Geral da Economia e da Política Fiscal) Parte da cadeia no PIB nacional Tabela 2: Evolução da atividade florestal 2014 2015 2016 16/15 Produção florestal (m3) 1.228.592 1.421.531 1.523.163 7,1% Vendas para indústrias locais (m3) 352.706 387.638 448.157 15,6% Faturamento (milhões XAF) 27.351 27.943 31.356 12,2% Efeito (número de agentes) 1.716 1.398 1.514 8,3% Fonte: Pesquisa painel econômico 2016 (Direção Geral da Economia e da Política Fiscal) 1.1.2 A exploração florestal Com 23,59 milhões de ha, a cobertura florestal gabonesa representa 88,97% do território nacional. A exploração florestal ocorre essencialmente no Domínio Florestal Permanente do Estado (DFPE), ou seja, nas Concessões Florestais sob manejo sustentável (CFAD) e nas Licenças Florestais Associadas (PFA). Essas atividades obedecem às normas estabelecidas pelo Guia Técnico de Manejo. Elas se referem apenas às espécies identificadas pela portaria n°119-PR-MEFEPEPN de 1º de março de 2004. Quanto a espécies particulares como o okoumé e o ozigo, a exploração está sujeita às flutuações do mercado. Ela deve ser objeto de uma decisão da administração fixando um volume anual de produção. 9 Esses números que contradizem os geralmente utilizados foram fornecidos em outubro de 2016 pelos serviços da Agência Gabonesa de Estudos e Observações Espaciais (Ageos) sem que fosse possível confirmá-los ou refutá-los. 10 Artigos 96 e 97 da lei n°16/2001 de 31 de dezembro de 2001 que estabelece o código florestal. 11 De um pouco mais de 400 espécies catalogadas, apenas 44 são exploradas e

comercializadas até hoje, com um foco especial no okoumé. 12 Artigo 239 da lei n°16/2001 de 31 de dezembro de 2001 que estabelece o código florestal. 13 Até onde sabemos, a única decisão nesse sentido já tomada diz respeito ao kevazingo, agora proibido de ser cortado e explorado por uma decisão do Conselho de Ministros de 23 de fevereiro de 2018, conforme os artigos 67 e 297 do código florestal.

15 No entanto, a maior parte da área florestal do Gabão está atribuída, como pode ser visto no mapa 1 abaixo14. Para promover uma implementação mais eficaz dos planos de manejo e uma maior transparência do setor, um projeto denominado "Controle do Manejo Florestal (Caf)" foi lançado em abril de 2014. Financiado em 12 milhões de euros pelo Acordo de Conversão de Dívida, abrange uma superfície total de 9.380.000 ha e uma área líquida de 8.258.000 ha, ou seja, 60% da área florestal produtiva. Este projeto visa três objetivos: • Reforçar os meios de controle dos planos de manejo e da exploração florestal pela administração; • Reforçar as capacidades técnicas da administração central e descentralizada; e • Desenvolver a qualidade do controle do manejo florestal. • De forma operacional, este projeto visa seis resultados específicos: • A construção de bases de vida e escritórios fora de Libreville; • O fornecimento de equipamentos adequados para a administração; • A reformulação dos textos e regulamentos relativos ao manejo florestal; • O desenvolvimento de referências e ferramentas de controle com base em textos e boas práticas que já se mostraram eficazes em outros lugares; • A formação; e • A implementação de um dispositivo independente de verificação do controle e divulgação dos resultados. Infelizmente, por ter se transformado em uma operação de extorsão ou em um pretexto para legitimar a corrupção 15, o projeto Caf foi suspenso pelo governo, a pedido da AFD, três anos após seu lançamento, ou seja, em maio de 2017. Na ocasião de sua suspensão, o governo lamentou fortemente as "vazamentos" sobre os resultados do projeto. Em outras palavras, ele não apreciou que informações relativas ao projeto, particularmente sobre as práticas dos agentes, tivessem sido tornadas públicas. Isso demonstra que a transparência nem sempre foi sua principal preocupação. No entanto, a 3ª sessão do comitê de pilotagem do projeto, realizada em maio de 2018, decidiu pela retomada das atividades. Com referências de controle já concebidas, foi recomendado às equipes que se apropriassem para proceder à sua divulgação para uma apropriação pelas partes interessadas e um melhor controle das atividades16. Desde então, as atividades do projeto se resumem a sessões de trabalho. 14 Em 2015, estimava-se que 15.083.300 ha de floresta já haviam sido concedidos a diferentes operadores florestais. 15 Segundo muitos testemunhos, especialmente de operadores florestais, as equipes do projeto geralmente ultrapassaram seu mandato. Soube-se que brigadas mistas compostas por agentes da Agência Nacional de Parques Nacionais (ANPN), um destacamento de gendarmes e agentes das Águas e Florestas frequentemente invadiram, armadas e encapuzadas, as concessões florestais. Geralmente, os operadores eram então convocados a Libreville, onde pesadas multas, incluindo uma controversa taxa de carbono, eram impostas. Mesmo que essas equipes frequentemente se apresentassem com uma ordem de missão devidamente assinada pela administração das Florestas, a inexistência de um status para os agentes da ANPN, o valor das multas e o caráter fantasioso de algumas delas geraram muitas críticas. 16 Fala-se de oito referências realizadas com base em uma metodologia proposta pela Agência Gabonesa de Normalização (Aganor) em parceria com o Bureau Veritas e o escritório FRM. Essas referências abordam respectivamente os seguintes temas: exploração sob CPAET; decalação dos CPAET: exploração sob CFAD; declaração dos CFAD; atribuição de licenças; atribuição de florestas comunitárias; exploração de florestas comunitárias e exploração de zonas de amortecimento.

16 Mapa 1: Situação da área florestal em 2015 6 Brainforest Centro para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CED) se apropriassem para proceder à sua divulgação para uma apropriação pelas partes interessadas e um melhor controle das atividades 16. Desde então, as atividades do projeto se resumem a sessões de trabalho. Mapa 1: Situação da área florestal em 2015 Fonte: Fundo Mundial para a Natureza 15 Segundo muitos testemunhos, especialmente de operadores florestais, as equipes do projeto geralmente ultrapassaram seu mandato. Soube-se que brigadas mistas compostas por agentes da Agência Nacional de Parques Nacionais (ANPN), um destacamento de gendarmes e agentes das Águas e Florestas frequentemente invadiram, armadas e encapuzadas, as concessões florestais. Geralmente, os operadores eram então convocados a Libreville, onde pesadas multas, incluindo uma controversa taxa de carbono, eram impostas. Mesmo que essas equipes frequentemente se apresentassem com uma ordem de missão devidamente assinada pela administração das Florestas, a inexistência de um status para os agentes da ANPN, o valor das multas e o caráter fantasioso de algumas delas geraram muitas críticas. 16 Fala-se de oito referências realizadas com base em uma metodologia proposta pela Agência Gabonesa de Normalização (Aganor) em parceria com o Bureau Veritas e o escritório FRM. Essas referências abordam respectivamente os seguintes temas: exploração sob CPAET; declaração dos CPAET: exploração sob CFAD; declaração dos CFAD; atribuição de licenças; atribuição de florestas comunitárias; exploração de florestas comunitárias e exploração de zonas de amortecimento. Fonte: Fundo Mundial para a Natureza 1.1.3 A indústria da madeira Tendo optado pela industrialização da cadeia de madeira, o Gabão se esforça para organizar as atividades industriais em três níveis de transformação: • corte e desdobramento; • molduras, perfis, pisos e compensados; e • marcenaria e marcenaria fina. Em 201617, a produção desses segmentos foi de 797.187 m3. Do ponto de vista comercial, as exportações observaram um aumento de 11%, totalizando 677.621 m3. No entanto, as vendas locais caíram 13,7%. Nessas condições, o faturamento aumentou 5,2%, situando-se em 186,987 bilhões XAF. Os empregos cresceram 6,7%, totalizando 9.953 agentes. 1.1.4 Os investimentos nos setores relacionados à indústria florestal: o caso Olam Além da exploração florestal e dos parques nacionais, o espaço gabonês também é ocupado por concessões minerais e culturas comerciais. O governo anunciou sua intenção de fazer do Gabão o maior produtor africano de óleo de palma até 2017 18, investimentos pesados estão sendo realizados em 17 Fonte: Painel da Economia 2016 (Direção Geral da Economia e Política Fiscal) 18 http://www.gabon-services.com/l-actualite/l-actualite/17318/le-gabon-ambitionne-de-devenir-le-premier-producteur-africain-d-huile.

17 cultivo de açaí e, em certa medida, de borracha. Conduzidos segundo um processo considerado "opaco, politizado e controverso" 19, são promovidos pela Olam, subsidiária de uma multinacional presente em 64 países e com sede em Cingapura, onde está listada na bolsa desde 2005 (SGX-código ISIN: SG1Q75923504). Com base em uma parceria público-privada20 com o Estado gabonês, a Olam-Gabão investe no setor agrícola através de suas três subsidiárias seguintes: Olam Palm Gabon 21: plantações de palmeiras de óleo e produção de óleo; Olam Rubber Gabon 22: plantações de borracha e produção de látex; Sotrader: apoio à agricultura familiar através do programa Graine. Até o momento, as atividades dessas subsidiárias estão distribuídas da seguinte forma23: Olam Palm Gabon: 58.000 ha de plantações de palmeiras de óleo (38.000 ha na região de Mouila na província de Ngounié e 20.000 em Awala no Estuário), antigas plantações da Siat Gabon em Makouké na província de Médio-Ogooué, uma fábrica existente e duas outras fábricas de processamento de óleo de palma em Kango e em Mouila. Olam Rubber Gabon: 28.000 hectares de plantações de borracha em Okok na região de Bitam/ Minvoul (Woleu-Ntem) e uma fábrica de processamento. Programa Graine: desenvolvimento de 20.000 hectares de plantações em torno de duas culturas comerciais (palmeira de óleo e borracha) e quatro culturas alimentares (mandioca, banana, tomate e pimenta). Regularmente

acusada de desrespeitar a legislação, a Olam-Gabão afirma ter firmado um acordo com o Estado para a disponibilização de 300.000 ha de terras para culturas comerciais e 200.000 ha para culturas alimentares até 202024. Do ponto de vista financeiro, este grupo reivindica um investimento de 508 bilhões XAF, entre 2011 e 2017, para projetos relacionados à agricultura e ao desenvolvimento rural25. 1.2 O regime jurídico do setor florestal Para a gestão do setor florestal, o Gabão dispõe de um importante dispositivo jurídico e regulatório. A evolução desse corpus legal ocorreu de acordo com as tendências internacionais. Após a Cúpula da Terra de 1992, várias leis foram revisadas. Uma lei relativa à proteção e melhoria do meio ambiente foi adotada em agosto de 93. Em 2001, foi a vez da lei que institui o Código Florestal ser adotada. Os dois textos tinham como objetivo promover a gestão dos riscos ambientais e a conservação da diversidade biológica. Entre as evoluções decorrentes de sua aplicação, observa-se a sistematização dos estudos de impacto ambiental e a obrigação para os operadores florestais de se dotarem de documentos de exploração, entre os quais um plano de manejo. Na prática administrativa, a consulta pública surgiu nesse momento. Com essa atualização, a dupla questão do acesso à informação pública e da participação na tomada de decisão emergiu naturalmente. Com o tempo, ela se tornou cada vez mais premente. 19 No "As populações gabonesas diante da insegurança fundiária – Estudo sobre o impacto das plantações agroindustriais de palmeira de óleo e de borracha" (Franck Ndjimbi – Brainforest/Fern/WRM, janeiro de 2013) 20 Apesar da controvérsia e das diversas acusações, ninguém ainda teve acesso aos documentos que estabelecem essas joint-ventures 21 70% Olam, 30% Estado gabonês 22 80% Olam, 20% Estado gabonês 23 No "Impactos das atividades do grupo Olam na economia da República Gabonesa entre 2010 e 2017" (Mays Mouissi consulting, maio de 2017) 24 http://www.presidentalibongo.com/presse/communiques/lancement-du-programme-graine-pour-l-entreprenariat-agricole?page=4 25 No "Impactos das atividades do grupo Olam na economia da República Gabonesa entre 2010 e 2017" (Mays Mouissi consulting, maio de 2017)

18 Os textos atualmente em vigor estão consignados nas tabelas 3 e 4 abaixo. Tabela 3: Principais textos legislativos relativos ao setor florestal Setor Natureza, número e data Objeto Águas Florestas Lei 16/01 de 31 de dezembro de 2001 Gestão sustentável do setor Águas e florestas Meio Ambiente Lei 07/2014 de 1º de agosto de 2014 Proteção do meio ambiente Tabela 4: Principais textos regulamentares relativos ao setor florestal Setor Natureza, número e data Objeto Florestas Decreto n° 689/PR/MEFEPEPN de 24 de agosto de 2004 Normas técnicas de manejo e de gestão durável das florestas dominiais produtivas registradas Florestas Decreto n°001028-PR-MEFEPEPN de 1º de dezembro de 2004 Condições de criação das florestas comunitárias Florestas Portaria n°018-MEF-SG-DGF-DFC de 31 de janeiro de 2013 Procedimentos de atribuição e de gestão das florestas comunitárias Florestas Portaria n°136-MEF de 10 de outubro 2011 Modalidades de atribuição e de gestão do PGG 1.2.1 O Código Florestal Inspirada pela Declaração do Rio, a lei 16/01 que institui o Código Florestal se propõe a ser um instrumento de implementação de uma política de gestão sustentável das florestas26. No âmbito da exploração florestal27, ela confere uma posição preponderante ao plano de manejo. Mesmo que não fixe os limites, essa lei divide o domínio florestal em dois: o Domínio Florestal Permanente do Estado (DFPE) e o Domínio Florestal Rural (DFR)28. O DFPE é composto pelas florestas dominiais classificadas que apresentam interesse para a preservação e pelas florestas dominiais produtivas registradas (florestas atribuídas e reservas florestais de produção)29. O DFR é, por sua vez, constituído por terras e florestas cuja fruição é reservada às comunidades rurais30. 26 O artigo 3 desta lei dispõe: "A gestão sustentável do setor de Águas e Florestas é a exploração racional da floresta, da fauna silvestre e dos recursos pesqueiros baseada na proteção dos ecossistemas e na conservação da biodiversidade; a valorização dos recursos e dos ecossistemas; a regularidade e a durabilidade da produção; o inventário contínuo dos

recursos; o manejo dos recursos natu- rais; a formação e a pesquisa; a implicação dos nacionais nas atividades do setor de Águas e Florestas; a sensibilização e a educa- tion dos usuários e das populações". 27 O artigo 20 desta lei dispõe: "Toda floresta dominial concedida ou não deve ser objeto de um plano de manejo integrando os objetivos tais como definidos no artigo 3". 28 Artigo 5 da lei 16/01 de 31 de dezembro de 2001 que institui o Código Florestal 29 Artigos 6, 7, 8, 10 e 11 da lei 16/01 de 31 de dezembro de 2001 que institui o Código Florestal 30 Artigo 12 da lei 16/01 de 31 de dezembro de 2001 que institui o Código Florestal

19 A tipologia em vigor também reconhece os permissões de gré à gré (PGG)31 reservados apenas aos nacionais, incessíveis e baseados no volume de madeira. (cf. Tabela 5 abaixo). Os outros tipos de permissões (CFAD e PFA) também podem ser atribuídos de gré à gré, desde que respeitadas as normas administrativas e de exploração, especialmente aquelas contidas no decreto n° 689/PR/MEFEPEPN de 24 de agosto de 2004 que fixa as normas técnicas de manejo e de gestão sustentável das florestas dominiais produtivas registradas. Essas normas são complementadas por um guia técnico de manejo. Além disso, a lei gabonesa reconhece às populações rurais o direito de beneficiar de florestas comunitárias32, geridas de acordo com as recomendações de um "plano simples de gestão" 33. As condições de criação dessas florestas são fixadas pelo decreto n°001028-PR-MEFEPEPN de 1° de dezembro de 2004. Tabela 5: Tipologia das permissões florestais Tipo de permissão Concessão florestal sob manejo durável (CFAD) Permissão florestal associada (PFA) Permissão de gré à gré (PGG) Objetivos Industrialização Industrialização Transformação Beneficiários Todos Nacionais Nacionais Área Entre 50 000 e 200 000 ha (por UFA). O total atribuído a um mesmo concessionário não pode exceder 600 000 ha Entre 15 000 ha (quando integrado em uma CFAD) e 50 000 ha (fora da CFAD) Máximo de 50 pés de árvores Domínio de pertencimento DFPE DFPE DFR Duração da concessão Rotação (mínimo de 20 anos e geralmente 25 a 30 anos) Rotação (mínimo de 20 anos e geralmente 25 a 30 anos) Fonte: Adaptado do Relatório de análise do quadro jurídico e regulamentar do setor florestal no Gabão – Brainforest dezembro 2010 1.2.2. A lei sobre a proteção do meio ambiente A lei 007/2014 de 1° de agosto de 2014 relativa à proteção do meio ambiente persegue cinco (5) objetivos que são: (i) a preservação e o uso sustentável dos recursos naturais, (ii) a luta contra as poluições e nuisances, (iii) a melhoria e a proteção do ambiente, (iv) a promoção de novos valores e atividades geradoras de renda, relacionadas à proteção do meio ambiente e, (v) a harmonização do desenvolvimento com a salvaguarda do meio natural. Ela fixa os princípios, o quadro institucional e os instrumentos de implementação. Para tal, prevê procedimentos, avaliações, estudos de impacto e um regime de sanção. 31 O artigo 95 da lei 16/01 de 31 de dezembro de 2001 que institui o Código Florestal fala de 50 pés de árvores em perímetros previamente identificados e materializados pela administração das Águas e Florestas 32 Artigo 156 da lei 16/01 de 31 de dezembro de 2001 que institui o Código Florestal 33 Artigo 2, da portaria n° 018-MEF-SG-DGF-DFC de 31/01/2013, que fixa os procedimentos de atribuição e gestão das florestas comunitárias

20 1.3. O APV e a governança florestal As negociações entre o Gabão e a União Europeia visando a assinatura de um Acordo de Parceria Voluntária (APV) sobre o comércio de madeira estão bloqueadas. Desde a adoção da medida de proibição de exportar toras, os industriais da madeira têm se sobreposto aos exploradores florestais. Mesmo que vários investidores se esforcem para conciliar as duas atividades, trata-se de duas profissões diferentes, apresentando servidões diferentes. Assim, em janeiro de 2018, o CTC 34 decidiu redefinir o perímetro do APV. Para tal, dois eixos foram identificados: • Revisão da grade de legalidade finalizada em julho de 2016 com base nos tipos de permissões para a retirar os elementos relativos ao Sistema de

verificação da legalidade (SVL) e ; • Implementação de um SVL destinado a capitalizar os ganhos do Sistema de informação do manejo florestal (Siaf) desenvolvido pelo projeto "Controle do manejo florestal (Caf)". Uma nota relativa a essas preocupações deveria ser submetida ao governo para validação. Até o momento, é difícil dizer se ela foi apresentada e quais foram os retornos. Especialmente, em vista das frequentes mudanças na equipe governamental 35. De qualquer forma, parece extremamente arriscado analisar a transparência no setor florestal no Gabão com base em qualquer instrumento desenvolvido no âmbito dos APV. 34 O Comitê técnico de concertação é o órgão multiatores criado para conduzir as negociações entre o Estado gabonês e a UE no âmbito dos APV. 35 Com 8 ministros em 9 anos, o ministério responsável pelas Florestas é um dos que mais muda de titular, o ministro anterior não ficou mais de 9 meses, entre agosto de 2017 e maio de 2018.

21 2 A TRANSPARÊNCIA NO DISPOSITIVO JURÍDICO A noção de transparência remete a práticas sociais baseadas na busca de sinceridade e na acessibilidade da informação relacionada à vida pública. Se o objetivo principal da transparência é o estabelecimento de relações de confiança, essa noção também se traduz na obrigação de prestar contas. De uma maneira geral, a transparência diz respeito ao conhecimento das decisões e suas motivações. Uma análise da transparência em um determinado setor se traduz, portanto, em uma compreensão dos mecanismos de acesso à informação pública e de participação no processo de tomada de decisão. 2.1. O acesso à informação Reconhecido como um direito fundamental pelo bloco de constitucionalidade36, o acesso à informação não é entretanto enunciado no texto da Constituição. O gozo efetivo desse direito é, portanto, subordinado a textos nacionais subsequentes que nunca foram adotados. Por falta de transposição em direito nacional, a aplicação desse princípio de valor constitucional nem sempre é fácil. Especialmente porque o princípio de divulgação máxima, embora consagrado pelo Princípio 10 da Convenção sobre a biodiversidade 37, colide com as disposições da lei relativa aos arquivos, que impõe prazos que podem variar de 30 a 100 anos, dependendo da natureza da informação 38. Além disso, a noção de "indiscrição administrativa" defendida pela deontologia da Função pública favorece a ocultação da informação detida pela administração 39. Mesmo que o Código Florestal enuncie disposições pertinentes que deveriam se aplicar a todos e em todo o território nacional, a prática é bem diferente. Em muitos aspectos, os agentes da administração das florestas se comportam primeiro como funcionários, sujeitos às regras da função pública, e não como agentes de uma administração paramilitar que dispõe de poder de polícia. 2.1.1. O acesso à informação no Código Florestal O Código Florestal e seus textos de aplicação impõem parcialmente à administração a obrigação de publicar as informações em sua posse. Mas, eles não obrigam de forma alguma a comunicar os nomes e qualidades dos membros do Comitê para a industrialização da cadeia de madeira. Além disso, os direitos do beneficiário de 36 A Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789, a Declaração universal dos direitos do homem de 1948 e a Carta africana dos direitos do homem sendo anexos da Constituição gabonesa, suas recomendações têm valor constitucional. No entanto, o artigo 19 da Declaração universal dos direitos do homem de 1948 reconhece a todo cidadão "o direito de buscar, receber e disseminar a informação" enquanto o artigo 9 da Carta africana dos direitos do homem lhe confere o "direito à informação". 37 Essa disposição indica, entre outras coisas: "A nível nacional, cada indivíduo deve ter devidamente acesso às informações relativas ao meio- ambiente que detêm as autoridades públicas (...) Os Estados devem facilitar e encorajar a sensibilização e a participação do público colocando as informações à disposição deste". Mesmo que o Gabão tenha ratificado essa Convenção, não figura entre os países que adotaram posteriormente uma legislação sobre o acesso à informação pública. 38 Artigo 15 da lei n° 009/2006 de 4 de dezembro de 2006 relativa aos arquivos. 39 O artigo 60 da lei n° 14/2005 de 8 de agosto de 2005

que institui o código de deontologia da função pública recomenda, entre outras coisas, ao "agente público que se abstenha de qualquer comportamento contrário à moralidade (...) (e constitutivo de) (...) indiscrição administrativa".

22 A informação, as responsabilidades da administração e as modalidades de divulgação da informação estão totalmente ausentes dos textos. De forma detalhada, uma análise de todo o corpus jurídico permite destacar o seguinte : Sobre a atribuição dos títulos florestais: a legislação prevê a publicação dos editais para os diferentes permissos40, a publicação dos avisos motivados designando as entidades adjudicatárias dos títulos florestais, a publicação dos mapas e permissos atribuídos, a publicação da lista das empresas credenciadas e certificadas41. Por outro lado, muitos aspectos não são levados em consideração: publicação das unidades florestais de gestão (UFG) atribuídas com os nomes dos concessionários e as superfícies, publicação das convenções provisórias de manejo/exploração, notificação do início das atividades de exploração às populações vizinhas, notificação do início das atividades de recuperação da madeira abandonada nas áreas de desmatamento. Sobre a informação em matéria de manejo: apenas a publicação dos estudos de impacto ao meio ambiente42 é prevista. As outras modalidades de acesso à informação não são mencionadas em lugar algum, nada obriga a administração ou o concessionário a tornar públicos os documentos de gestão (plano de manejo, plano de gestão) ou as informações relacionadas aos inventários, aos aspectos sociais dos cadernos de encargos e mesmo às superfícies concedidas ou exploradas. Sobre a informação relativa à produção e à transformação: nenhuma obrigação de informação é feita nem à administração nem aos operadores privados. Seja os documentos de exploração (plano de industrialização, plano anual de operação, mapas, cadernos de encargos), a produção anual de toras, o volume exportável por espécie, o título ou a empresa, o volume transformado ou os documentos fiscais, todas as informações podem ser mantidas em segredo. Sobre a informação relativa à gestão de conflitos: aqui também nenhuma disposição legal obriga as partes a comunicar. Sobre os procedimentos de classificação e desclassificação: a legislação obriga a administração a comunicar sobre qualquer projeto eventual43, notadamente em direção às comunidades ribeirinhas ou povos indígenas que possam ser afetados. Ela também prevê as modalidades de divulgação. No entanto, melhorias podem ser feitas para permitir uma divulgação máxima. Sobre a informação relacionada às operações de mapeamento: as disposições a esse respeito dizem respeito apenas ao mapeamento participativo44. Está previsto que os resultados sejam divulgados segundo modalidades precisas45. Mas, como nenhuma sanção está prevista, tudo isso permanece como recomendações. Ninguém é, portanto, obrigado a se submeter a isso. Sobre a informação relacionada às florestas comunitárias: as atas das negociações que entram no âmbito da formulação dos documentos de gestão devem ser divulgadas46. Essa exigência vale também para os procedimentos de atribuição e normas de gestão47. Aqui também tudo isso não passa de recomendação e não de obrigação legal. 40 Decreto n° 00640-08MEFEPA de 8 de outubro de 2008 que fixa as modalidades de atribuição das concessões florestais por adjudicação. 41 Decreto n° 0278/PR/MEF de 4 de fevereiro de 2011 que fixa as condições de concessão do credenciamento profissional das profissões do setor floresta/madeira. 42 Artigo 226 da lei n° 16/01 que institui o Código Florestal e decreto n°00539/PR/MEFEPEPN de 15 de julho de 2005 que regulamenta os estudos de impacto sobre o meio ambiente. 43 Decreto n° 001032-PE-MEFEPEPN de 1 de dezembro de 2004 que fixa as modalidades de classificação e desclassificação das florestas e das áreas protegidas. 44 Seção 4.6.1 do Guia técnico nacional de manejo florestal [GTNAF] que complementa o decreto n°000689/PR/MEFEPEPN. 45 Decreto n° 018 de 31/01/2013 que fixa os procedimentos de atribuição e gestão das florestas comunitárias 46 Artigo 5 do decreto n° 001028-PR-MEFEPEPN de 1 de dezembro de 2004 que fixa as

condições de criação das florestas comunitárias 47 Decreto n°018/MEF/SG/DGF/DFC de 31 de janeiro de 2013 que fixa os procedimentos de atribuição e gestão das florestas comunitárias

23 Mesmo que a lei gabonesa seja inspirada na Declaração do Rio, muito ainda precisa ser feito: na ausência de uma lei de alcance geral relativa ao acesso à informação, as disposições pertinentes do Código Civil48 devem ser melhor exploradas. Além disso, seria certamente útil proceder à transposição em direito nacional do Princípio 10, que afirma, entre outras coisas: "A nível nacional, cada indivíduo deve ter devidamente acesso às informações relativas ao meio ambiente que detêm as autoridades públicas (...) Os Estados devem facilitar e encorajar a sensibilização e a participação do público, colocando as informações à disposição deste". Além disso, porque a Constituição consagra o francês como "língua oficial de trabalho" ao mesmo tempo em que afirma a necessidade de garantir "a proteção e a promoção das línguas nacionais"49, ajustes podem ser feitos nos mecanismos de divulgação da informação, de acordo com a Carta africana dos direitos humanos e dos povos, cuja artigo 9 dispõe claramente: "Toda pessoa tem direito à informação". No entanto, a melhoria da transparência no setor florestal também é uma questão de prática administrativa: mesmo que o corpus jurídico venha a evoluir, ainda seria necessário garantir sua aplicação efetiva. Em um ambiente onde reina a corrupção, a ausência de sanção pode ser um obstáculo à melhoria da prática. Portanto, parece viável examinar a questão também integrando a questão do direito à justiça, ou seja, a obrigação de cada um assumir seus atos, em contrapartida da possibilidade de exercer recursos. Daí a necessidade de rever o regime de sanções. 2.1.2. Os investimentos não florestais frente ao acesso à informação Há anos, muitos investimentos não florestais estão ocorrendo na massa florestal gabonense. Até o momento, existem muitas explorações minerais ou agrícolas nas terras florestais50. Geralmente, a concessão dos títulos minerais é feita de acordo com a lei mineral, totalmente silenciosa sobre o acesso à informação. Mesmo que em seu artigo 4, essa lei 51 enuncie o objetivo de alcançar a "boa governança e a transparência na gestão e no exercício das atividades do setor mineral", nenhuma disposição de implementação é delineada. Sobre um aspecto totalmente diferente, o artigo 24 do decreto n° 257-2012 PR-MECIT de 19 de junho de 2012 que regulamenta as cessões e locações das terras dominiais condiciona sua atribuição a um pedido dirigido à Agência Nacional de Urbanismo, dos Trabalhos Topográficos e do Cadastro (ANUTTC). O mesmo décreto determina as cessões de mútuo acordo52 ou por adjudicação53 e a concessão de arrendamentos, ordinários54 ou enfiteóticos55. Exige, por outro lado, uma adjudicação em sessão pública por meio de leilões verbais. Ele 48 Artigos 2, 3 e 9 da lei n° 15/72 de 29 de julho de 1972 que adota a primeira parte do Código Civil. O artigo 2 dispõe: "As leis não tornam-se obrigatórias na extensão de cada Distrito até sete dias corridos após a chegada à subprefeitura, do Jornal official que as contém, chegada que será constatada em um registro especial mantido pelo Subprefeito do Distrito. Esta disposição aplica-se às ordenações tomadas pelo Chefe de Estado, de acordo com o artigo 42 da Constituição." O artigo 3: "As leis e ordenações tornam-se obrigatórias na extensão de cada Província, após sua afixação nos painéis dos atos administrativos, ou sete dias corridos após sua publicação em um periódico de anúncios oficiais e legais autorizado". O artigo 9: "Os decretos e atos regulamentares gerais tornam-se obrigatórios nas condições previstas nos artigos 2 e 3 acima". 49 Alíneas 8 e 9 do artigo 2 da Constituição 50 Ver o Atlas florestal realizado em parceria pelo WRI e o MEFDD, Atlas florestal interativo do Gabão, versão 3.0. Disponível em: http://www. wri.org/our-work/project/congo-basin-forests/congo#project-tabs . 51 Lei n°017/2014 de 30 de janeiro de 2015 que regulamenta o setor mineral na República Gabonesa. 52 Artigos 8 e 9 do decreto n° 257-2012 PR-MECIT de 19 de junho

de 2012 que regulamenta as cessões e as locações das terras dominiais 53 Artigo 10 do decreto

n° 257-2012 PR-MECIT de 19 de junho de 2012 que regulamenta as cessões e as locações das terras dominiais. 54 Artigo 21 do decreto n° 257-2012 PR-MECIT de 19 de junho de 2012 que regulamenta as cessões e as locações das terras dominiais. 55 Artigo 24 do decreto n° 257-2012 PR-MECIT de 19 de junho de 2012 que regulamenta as cessões e as locações das terras dominiais.

24 recomenda, finalmente, a publicação das cláusulas do caderno de encargos 15 dias antes da licitação56 . Em teoria, todas essas disposições abrem uma janela de oportunidade no que diz respeito ao acesso à informação. Em prática, elas são totalmente ignoradas. Na totalidade dos casos, as atribuições de terras aos agricultores ou mineradores são realizadas de acordo com disposições específicas da lei florestal, nomeadamente as relacionadas às autorizações de exploração 57 . Em termos claros, apoiando-se nos silêncios e imprecisões da lei florestal, os investidores agrícolas aproveitam para contornar todo o dispositivo legal. Além disso, a transparência das atividades mineradoras ou agrícolas raramente é questionada. Em contrapartida, através das interrogações sobre a transparência dos processos de aquisição de terras, é a legalidade das concessões com finalidade mineradora ou agrícola que está em causa. Conscientes disso, alguns investidores, nomeadamente Olam-Gabon, integraram o Consentimento livre, informado e prévio (Clip) dentro de sua abordagem. Mesmo que nenhuma lei gabonesa mencione essa noção, Olam-Gabon afirma que a implementa. Talvez para fins de certificação 58 ? Olam afirma que os contratos sociais firmados com as populações locais resultam das consultas realizadas em estrito respeito ao processo clip 59 . O direito à informação é, portanto, respeitado? 2.1.3. O fenômeno da conversão de terras O Gabão opera sob um regime de domínio integral: o Estado é o proprietário e o gestor exclusivo da terra e de todos os recursos, incluindo os do subsolo. Apesar da existência do DFPE e do DFR, a lei florestal não distingue as florestas pertencentes ao domínio público daquelas que pertencem ao domínio privado. No entanto, as florestas do domínio público são consideradas inalienáveis, incessíveis e imprescritíveis, uma vez que são dedicadas a usos públicos ou a missões de interesse público. A princípio, as florestas pertencentes ao domínio privado podem, sim, ser objeto de cessão a pessoas de direito privado. Concretamente, o artigo 6 da lei n°16/2001 de 31 de dezembro de 2001 que estabelece o Código florestal, dispõe que as florestas do DFPE “são destinadas à produção, à proteção e constituem o habitat da fauna selvagem”. O artigo 12 da mesma lei reserva o DFR para as necessidades das comunidades locais. As disposições combinadas desses artigos permitem, portanto, afirmar que o Código florestal não prevê nenhum mecanismo de mudança de afetação para as terras florestais. No terreno, as incoerências jurídicas e a ausência de disposições regulamentares criam uma nebulosidade que facilita as mudanças de afetação, nomeadamente para o desenvolvimento de plantações agroindustriais e atividades mineradoras. De fato, a lei n°017/2014 de 30 de janeiro de 2015 que regula o setor minerador na República Gabonense não menciona de forma alguma qualquer proibição de atividades mineradoras sobre as terras florestais60. Em seu artigo 254, ela até autoriza o desclassificação de certas áreas para fins de prospeção, pesquisa ou exploração mineral. Para isso, um decreto do presidente da República, emitido por proposta do ministro das Minas, é suficiente. Mais grave, com base no artigo 196 da mesma lei, todo titular de licença mineradora pode desmatar ou fazer desmatar as terras florestais, sujeito aos direitos de terceiros e às disposições contrárias, nomeadamente aquelas relativas à proteção do meio ambiente. O acesso à informação pública sobre as atividades mineradoras só é, portanto, possível em aplicação das disposições pertinentes da lei florestal ou daquelas relativas à proteção do meio ambiente, particularmente aquelas que regem os estudos de impacto ambiental. O mesmo constata-se para as atividades agrícolas. 56 Artigo 15 do decreto n° 257-2012 PR-MECIT de 19 de junho de 2012 que regula as cessões e locações de terras dominiais. 57 O artigo 106 da lei 16/01 que

estabelece o Código florestal dispõe, entre outras coisas: «Todo pedido de

Concessão florestal sob manejo sustentável (...) é dirigido ao ministro responsável pelas Águas e florestas (...). O procedimento de atribuição inclui (...) a obtenção de uma autorização de exploração». 58 Desde 28 de dezembro de 2017, as palmeiras da Olam-Gabon são certificadas RSPO mass-balance 59 Em «Impactos das atividades do grupo Olam na economia da República Gabonesa 2011-2017» (Mays Mouissi consulting, maio de 2017) 60 Artigo 251 da lei n°017/2014 de 30 de janeiro de 2015 que regula o setor minerador na República Gabonesa

25 De fato, a legislação fundiária autoriza a cessão de terras pertencentes ao domínio privado do Estado61. Com base nisso, as terras do DFR podem ser objeto de arrendamentos emphyteuticos. Assimilados a arrendamentos florestais dominiais, sua gestão deve ser feita de acordo com as condições estabelecidas pela administração das Águas e Florestas62. No que diz respeito às atividades agrícolas, apenas uma aplicação estrita da lei florestal ou do decreto n° 539 de 15 de julho de 2005 que regula os estudos de impacto ambiental pode, portanto, favorecer o acesso à informação. 2.2. A participação na tomada de decisão A Constituição do Gabão afirma que «a soberania nacional pertence ao povo»63 . Ela reconhece, dessa forma, o direito de se manifestar sobre qualquer questão de interesse nacional, seja através de seus eleitos (parlamentares ou coletividades locais) ou diretamente por referendo. Além disso, o Gabão considera a soberania nacional como indivisível. Ele considera que as mesmas disposições se aplicam a toda a população. Portanto, não reconhece nenhuma especificidade aos povos indígenas, apresentados como cidadãos plenos, mesmo que a realidade seja bem diferente. Globalmente, nota-se que : Sobre a atribuição de títulos florestais: o dispositivo em vigor não prevê a presença das populações no comitê de seleção e atribuição64. Ele também não reconhece o direito de participar da identificação de seus territórios e zonas de uso 65 . No entanto, as disposições relativas aos cadernos de cláusulas contratuais66 ou aos estudos socioeconômicos67 abrem uma janela de oportunidade para a consideração das opiniões das populações. Sobre a elaboração dos planos de manejo: as modalidades de participação das populações não estão de forma alguma previstas, nem para as cláusulas sociais incluídas nos cadernos de encargos68, nem para o exercício dos direitos de uso costumeiros69, nem para a validação dos planos de manejo70, nem para a implementação de uma gestão participativa71. A única disposição que consagra a participação é o artigo 251 do Código florestal, mas ele se limita aos benefícios para as populações rurais. Em nenhum caso, ele visa favorecer uma melhor implicação da sociedade na gestão do domínio florestal. Sobre a gestão cotidiana das concessões: exclusivamente reservada aos operadores privados, a legislação não prevê a intervenção de nenhuma outra parte. 61 O artigo 1º da ordem nº 50-70 PR/MFB/DE de 30 de setembro de 1970 dispõe que arrendamentos emphyteuticos só podem ser concedidos sobre terrenos que fazem parte do domínio privado do Estado. 62 O artigo 38 da lei n°14-63 de 08/05/1963 que estabelece a composição do Domínio do Estado dispõe: «As condições técnicas dos arrendamentos florestais dominiais são fixadas pelo Diretor das Águas e Florestas ou pelo Ministro da Produção Florestal». 63 Artigo 3 da Constituição 64 As populações não figuram em nenhum lugar nos comitês ou comissões criadas para escolher o concessionário florestal. 65 Nenhum texto regulamentar especifica as modalidades de participação 66 Artigos 3 e 4 da portaria n° 00640-08MEFEPA de 8 de outubro de 2008 que estabelece as modalidades de atribuição das concessões florestais por adjudicação 67 Artigo 21 da lei 16/01 que estabelece o código florestal e artigo 32 do decreto n° 689/PR/MEFEPEPN que define as normas técnicas de manejo e gestão sustentável das florestas dominiais produtivas registradas. 68 Artigo 251 da lei 16/01 que estabelece o código florestal. 69 Artigo 14 da lei 16/01 que estabelece o código florestal e decreto n° 692-PR-MEFEPEPN 24-08-2004 que estabelece as condições de exercício

dos direitos de uso costumeiros em matéria de floresta, fauna, caça e pesca. 70 Artigo 23 da lei 16/01 que estabelece o código florestal e decreto n° 689/PR/MEFEPEPN que define as normas técnicas de manejo e gestão sustentável das florestas dominiais produtivas registradas. 71 Artigo 251 da lei 16/01 que estabelece o código florestal e portaria n°015

MEF-SG-DGICBVPF de 03/10/2012 que estabelece as normas e a classificação dos produtos transformados autorizados à exportação.

26 Sobre a classificação e desclassificação: o dispositivo jurídico não tendo integrado o Clip72, as únicas disposições relativas à eventual presença de notáveis nas comissões de classificação e desclassificação73 podem permitir a consideração das opiniões das partes. Sobre a cartografia participativa: exceto para a atribuição das florestas comunitárias74, nenhuma disposição obriga a administração ou os operadores privados a recorrer a ela. Globalmente, as análises socioeconômicas não tendo como objetivo senão identificar as condições de integração das empresas e a implementação dos planos de manejo no contexto socioeconômico local, o dispositivo jurídico faz pouco espaço para terceiros. De forma mais precisa, o artigo 3 do Código florestal prevê «a implicação dos nacionais nas atividades do setor das Águas e Florestas». Mas, ele não especifica as categorias de nacionais envolvidos nem as modalidades de implicação. Um encaminhamento à via regulamentar teria sem dúvida sido necessário. Isso teria facilitado a definição das modalidades de implicação, e em precisá-las a natureza ou o nível. 72 Em exame no circuito legislativo há mais de dois anos, a nova versão da lei florestal integra essa noção. 73 Artigo 7 do decreto n° 001032/PR/MEFEPEPN de 1º de dezembro de 2004 que estabelece as modalidades de classificação ou desclassificação das florestas e das áreas protegidas. 74 Artigo 7 da portaria n° 018 de 31/01/2013 que estabelece os procedimentos de atribuição e gestão das florestas comunitárias.

27 3 A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DIÁRIA DO SETOR FLORESTAL No Gabão, a lei confere primazia às intervenções da administração, não havendo previsão de mecanismos de delegação das tarefas ou atividades. Na prática, apenas a intervenção do setor privado é reconhecida. Essa situação complica seriamente a implicação de outros usuários, especialmente a sociedade civil e as populações locais. 3.1 A circulação da informação na prática administrativa No seu parágrafo 2, o artigo 15 da lei 16/01 confere à administração das Águas e Florestas "uma missão geral de informação, sensibilização, educação, divulgação, controle, polícia e repressão" sem, no entanto, prever um encaminhamento à via regulamentar para eventuais precisões sobre as modalidades de implementação. Assim, na ausência de um mecanismo claramente enunciado, a difusão da informação pública permanece sujeita a boa vontade, se não ao poder discricionário da administração. Na prática, essa missão de informação se resume a campanhas de sensibilização que entram no âmbito da proteção do recurso ou da propaganda oficial. Os procedimentos de consulta em vigor permanecem muito insuficientes para garantir uma melhor visibilidade das atividades. Em muitos casos, essas operações se assemelham mais a formalidades administrativas do que a uma vontade real de informar as partes ou de se apropriar de suas preocupações. Deveria ser divulgada pelo Jornal oficial, a informação legal está disponível graças ao jornal privado de anúncios legais Gabon Hebdo, de publicação mais regular. Quanto à informação técnica, ela circula pouco, a administração das florestas não dispondo de nenhum canal próprio de divulgação (gazeta, site dedicado, entre outros). Geralmente, a difusão da informação técnica é feita pelos parceiros envolvidos, especialmente a AFD, a delegação da Comissão Europeia ou a representação do Banco Mundial. Não obstante os termos da lei florestal, o acesso à informação esbarra na prática político-administrativa e até mesmo no contexto sociológico. Em um ambiente de baixa cultura jurídica, muitas disposições são

ignoradas. Além disso, sua não observância não é sancionada. Aliás, desde a promulgação da lei florestal em vigor, nenhum relatório anual sobre a evolução do setor florestal foi publicado. No entanto, esse relatório pode contribuir para colocar à disposição do público um conjunto de informações essenciais, incluindo a lista dos diferentes permissões atribuídas, o volume anual de produção de madeira, as receitas geradas pela floresta, a lista das infrações florestais e os infratores da legislação, os acordos assinados entre os concessionários florestais e as populações locais/autóctones, os planos de gestão e de ordenamento elaborados, os mapas detalhados das concessões florestais, os estudos de impactos sociais, ambientais, econômicos e biológicos realizados nas concessões florestais. Porque todas essas informações ainda circulam de maneira confidencial, o setor florestal ainda evolui em uma relativa opacidade. 75 O artigo da lei 16/01 que institui o código florestal exige a publicação de um relatório anual sobre o setor florestal em anexo à lei de finanças

28 3.2 As interações entre a administração e as partes interessadas A administração nem sempre se sente obrigada a associar as partes na tomada de decisão. Nunca tendo aplicado as disposições relativas à adjudicação, ela atribui os títulos florestais de autoridade. Geralmente, ela atua a nível central, nos escritórios e com base nos mapas disponíveis, sem nenhuma consulta. No entanto, preocupada em cumprir os compromissos internacionais do país, especialmente o Tratado que institui a Comissão das Florestas da África Central (Comifac)76, a administração se abriu progressivamente às partes. Embora isso ainda seja relativamente insuficiente, ONGs internacionais como WWF, WCS ou TNC realizam atividades em apoio à administração. Aproveitando esse tipo de colaboração, algumas organizações nacionais agora se fazem ouvir, mesmo que sejam suspeitas de segundas intenções políticas77. Assim, ao formular a versão do Código florestal em exame, a sociedade civil nacional conseguiu apresentar suas ideias. Concretamente, o processo de revisão da lei florestal começou em 2011. Em um primeiro momento, a reescrita do texto foi confiada ao Escritório Nacional de Estudos Técnicos e Desenvolvimento (BNETD). Na opinião geral, os resultados foram considerados insuficientes. Em um segundo momento, consultas intra e interministeriais e outras mais informais foram realizadas entre, por um lado, a administração e a sociedade civil e, por outro lado, a administração e o setor privado. Em junho de 2015, uma versão consolidada do texto foi submetida às partes para comentários. Atuando em nome da sociedade civil ambiental, mas também em nome das comunidades locais e populações autóctones, 12 organizações78 publicaram então uma nota de posição em 08 de julho de 2015. Após isso, um comitê ad hoc foi criado para a finalização do anteprojeto de lei. Esse anteprojeto foi submetido ao governo, antes do Conselho de Estado. Desde então, há dois anos, ele continua no circuito legislativo. No entanto, rumores indicam a vontade de alguns atores, especialmente aqueles encarregados dos parques nacionais, de reconsiderar algumas disposições. Daí as fricções com o Conselho de Estado e os atrasos acumulados. Devido também à situação institucional do Gabão – a Assembleia Nacional foi dissolvida e todos os seus poderes transferidos apenas para o Senado com base em fundamentos jurídicos controversos –, muito poucas informações circulam atualmente sobre esse processo. 76 Entre os compromissos dos Estados signatários, o artigo primeiro deste Tratado estabelece, entre outras coisas, a vontade de "aumentar a participação rápida das populações rurais na planejamento e gestão sustentável dos ecossistemas" e de "garantir uma maior implicação dos operadores econômicos no processo de gestão sustentável e conservação dos ecossistemas florestais". 77 Entidade emblemática da sociedade civil gabonesa, a Brainforest, por exemplo, foi regularmente acusada de conluio com a oposição 78 Inclui WWF, WCS, TNC, Clientearth, Conservation Justice, Brainforest, Centro para a Ação, Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (CADDE), Aventures sans frontières (ASF), Gabon environnement, a Associação gabonesa para as Nações Unidas (Agnu), Protetora dos grandes

primatas de Moukalaba (Program), Iniciativa-desenvolvimento-pesquisa-conservação (IDRC-Africa)

29 4 REFLEXÃO PARA UMA MELHORIA DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DO DOMÍNIO FLORESTAL 4.1. Os fundamentos da reflexão 4.1.1 O Princípio 10 da Declaração do Rio Não tendo até agora sido objeto de uma transposição em direito nacional, este princípio não é diretamente aplicável ao Gabão. Inscrito na Declaração do Rio, ele pode, no entanto, guiar a reflexão sobre uma revisão do corpus jurídico ou das práticas em vigor no setor florestal. Frequentemente designado como "o princípio da democracia ambiental", ele foi transcrito em muitos tratados internacionais, especialmente na Convenção africana para a conservação da natureza e dos recursos naturais em sua versão revisada de 200379, cujo artigo XVI apresenta os direitos processuais que os Estados devem garantir em sua legislação. Trata-se de: "a) a difusão de informações sobre o meio ambiente; b) o acesso do público às informações sobre o meio ambiente; c) a participação do público na tomada de decisões que possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente; d) o acesso à justiça em relação às questões relacionadas à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais". Na confluência dos princípios de transparência, responsabilidade e participação, o Princípio 10 visa garantir os direitos processuais (acesso à informação, acesso à justiça e participação na tomada de decisão) às partes. Concretamente, ele promove a liberdade de acesso aos documentos administrativos, a facilidade de acesso aos tribunais, a existência de vias de recurso, bem como uma melhor implicação dos cidadãos nos processos de interesse público. 4.1.2. O CLIP O “Consentimento Livre, Informado e Prévio (Clip)” permite a uma comunidade aceitar ou rejeitar, em toda a consciência, um projeto que possa ter um impacto em seu espaço vital e seu modo de vida. É um princípio de direito internacional ligado à proteção dos direitos dos povos indígenas e tribais. Supõe negociações livres e não vinculativas entre as partes (administração, operadores privados e populações). Claro, as populações têm o direito de se opor a qualquer projeto. O Clip baseia-se em dois princípios fundamentais: a fornecimento de informações que permitem às populações compreender os impactos de um projeto para decidir com conhecimento de causa e; uma consulta aprofundada entre as populações e o portador do projeto. Ao final do processo, os documentos contratuais estabelecidos de comum acordo, assim como aqueles que atestam o consentimento ou sinalizam as reservas, devem ser acessíveis a qualquer pessoa que deseje consultá-los. Porque se pretende ser uma base sobre a qual construir relações de confiança mútua, o Clip também é uma garantia de transparência. 79 O texto desta convenção, adotada em Maputo (Moçambique), em 11 de julho de 2003, está disponível no seguinte endereço: http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/africa_regional_leg/afr_convention_maputo_2003_freorof.pdf.

30 4.2. Preocupações emergentes na gestão do setor florestal 4.2.1. A promoção do manejo sustentável e da certificação De acordo com a visão estratégica do Gabão de ser uma referência em manejo sustentável e certificação florestal, a lei florestal deve se conformar aos padrões e referenciais internacionais mais exigentes, como o FSC. Em outras palavras, deve esclarecer o processo de atribuição, favorecendo a adjudicação, reforçar o controle do manejo e estabelecer as bases de uma tributação incentivadora em benefício das empresas certificadas. Porque cria confusão e dilui as responsabilidades entre o titular do título florestal e o operador, o arrendamento permite a ocultação de parte da informação. Não favorece, de forma alguma, a circulação da informação. 4.2.2. A clarificação das responsabilidades e o acompanhamento/avaliação das atividades A concentração de poderes e responsabilidades nas mesmas mãos é fonte de opacidade, uma melhor distribuição de papéis é necessária. Trata-se, em particular, de

permitir que a administração delegue total ou parcialmente suas missões a entidades de direito privado ou público por um mecanismo de contratualização claro que possa favorecer uma melhor circulação da informação. Se a administração deve se reorientar para as missões soberanas (conhecimento do recurso e inventários, atribuição dos espaços, polícia, desenvolvimento de parcerias, mobilização de fundos e gestão de conflitos), os diferentes grupos de atores devem ser melhor envolvidos em todos os processos. À luz, de um lado, da ausência de sanção e, de outro, da incoerência jurídica entre o direito da Função pública e a legislação florestal, um estatuto dos agentes parece necessário. Ao esclarecer seus direitos e deveres, estabelecendo as bases dos diferentes procedimentos, limitará necessariamente seu poder discricionário. Como consequência, a transparência das atividades será reforçada. Além disso, mecanismos de controle interno e operações periódicas de controle externo são caminhos a serem explorados. Nesse ponto, a observação independente é uma opção a ser considerada. 4.2.3. Os direitos das populações e outras partes interessadas A integração do CLIP na legislação é uma necessidade de primeira importância. Trata-se de garantir o exercício dos direitos processuais (acesso à justiça, acesso à informação, participação na tomada de decisão) e dos direitos substantivos (direito de uso, direito de propriedade, compartilhamento dos benefícios), especialmente para as populações rurais. Naturalmente, é necessário especificar os meios de implementação e a metodologia a ser utilizada. 4.3. Recomendações 4.3.1. No plano legislativo e regulatório Reconhecer o princípio de "divulgação máxima" da informação pública; Conceber um regime de sanção para os infratores do direito à informação e suas implicações jurídicas; Adotar um estatuto do agente das Águas e florestas como auxiliar ou agente de polícia judicial; Adotar um decreto que precise os limites do DFR;

31 Reconciliar o mecanismo de atribuição de permissões florestais com o procedimento de alocação de terras; Proibir a prática do arrendamento; Prever incentivos fiscais para as empresas cujas concessões são certificadas de acordo com os padrões mais exigentes; Prever um mecanismo de observação independente considerando um encaminhamento à via regulatória para fixar a organização, as missões e o funcionamento; Fazer do Clip uma exigência legal prévia à atribuição de qualquer tipo de concessões. 4.3.2. No plano processual Publicar os relatórios anuais conforme previsto no artigo 290 do Código florestal Tornar pública a lista dos títulos concedidos e atualizá-la regularmente; Conceber um guia técnico de implementação do Clip; Conceber um mecanismo de coleta e análise de informações e constatações de infrações; Conceber um mecanismo de controle da implementação dos planos de manejo; Tornar obrigatória a redação e publicação de atas após toda atribuição de permissões; Tornar obrigatórios os editais de licitação antes de qualquer atribuição de permissões; Instituir o controle da marcação na entrada das fábricas de transformação; Definir e tornar pública a procedimento de venda em leilão público da madeira abandonada ou apreendida, de acordo com as disposições do Ato uniforme Ohada; Realizar missões de controle de forma regular.

32 CONCLUSÃO GERAL O presente estudo tenta traçar uma síntese dos desafios e questões da transparência no setor florestal no Gabão. Também apresenta os processos em andamento que têm impacto no setor florestal bem como o quadro jurídico. No Gabão, a transparência remete primeiramente à questão eleitoral. No inconsciente coletivo, ela é até sinônimo de integridade eleitoral. Regularmente convocada durante as eleições, essa noção retorna cada vez mais na gestão das finanças públicas. E por uma boa razão, a transposição em direito nacional da diretiva comunitária n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relativa ao Código de transparência e boa governança, a lei n° 021/2014 de 30 de janeiro de 2015 relativa à transparência e à boa

governança define a transparência como "a publicidade que deve cercar as operações financeiras do Estado, desde a preparação até a execução e o controle do Parlamento. Ela abrange também a produção de relatórios e as coletivas de imprensa". A lei limita, portanto, a exigência de transparência e de publicidade às operações relacionadas à gestão das finanças públicas. No entanto, como membro da União Africana e signatário de numerosos instrumentos internacionais, o Gabão deve proceder à sua transposição em direito nacional. Fala-se assim da lei-modelo sobre o acesso à informação pública proposta pelo relator encarregado da liberdade de expressão na África ou do Princípio 10 da Convenção sobre a diversidade biológica. Devido à não transposição em direito nacional desses instrumentos, o acesso à informação pública assemelha-se a uma invocação. Mesmo assim, esse princípio tem valor constitucional, pois consagrado por todos os anexos da Constituição (Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789, assim como a Declaração universal dos direitos do homem de 1948 ou a Carta africana dos direitos do homem e dos povos), não existe nenhum mecanismo de implementação. Apesar das recomendações do Código civil sobre a publicidade das leis ou das disposições da lei florestal sobre a "missão geral de informação, sensibilização, educação, divulgação", a irregularidade da publicação do Diário oficial não facilita a circulação da informação. O jornal privado de anúncios legais, Gabon Hebdo, serve como paliativo. Mas, isso diz respeito apenas à informação legal, os dados técnicos ou operacionais estão sujeitos ao poder discricionário dos agentes, ao código deontológico da Função pública e aos prazos impostos pela lei sobre os arquivos. Tudo isso favorece a opacidade, a dissimulação e a corrupção. De fato, a administração florestal não possui nenhum canal de informação para o grande público. Às vezes, se tem até a sensação de que ela se compraz na opacidade, como vimos durante a suspensão do projeto Controle do manejo florestal (Caf), o ministro em exercício tendo então lamentado e denunciado as "vazamentos" relativos às atividades em andamento. Lembremos que nada obriga a administração ou os operadores privados a publicar os documentos contratuais ou de gestão (plano de manejo, plano de gestão e plano anual de operação) ou a comunicar a gestão dos CFAD ou PFA. Mais esclarecedor, na indiferença geral, o relatório anual sobre a evolução do setor florestal, previsto no artigo 290 da lei em vigor, nunca foi publicado, 17 anos após a promulgação da lei. Conscientes de seu papel de vigilância da boa governança, as ONGs Brainforest e CED gostariam de contribuir para a melhoria da circulação da informação, especialmente para as partes interessadas e o grande público. Além do acesso à informação, o estudo propõe, para isso, medidas de ordem legislativa e regulatória, mas também mudanças no plano processual. A combinação dos dois tem

33 a vantagem de facilitar a aplicação da lei e de levantar a hipoteca que constituem as incoerências entre as diferentes legislações conexas. O estudo retoma os fundamentos teóricos da reflexão, ou seja (i) o Princípio 10 da Declaração do Rio e (ii) o Consentimento livre, informado e prévio (Clip). Aponta também as preocupações emergentes no contexto gabonense relacionadas à busca de transparência, particularmente (i) a promoção do manejo sustentável e da certificação, (ii) a clarificação das responsabilidades e o acompanhamento das atividades e (iii) os direitos das populações e partes interessadas. Com o objetivo de operacionalização e eficácia, enuncia medidas das quais algumas vão muito além do mero acesso à informação pública.

34 BIBLIOGRAFIA DIREÇÃO GERAL DA ECONOMIA E DA POLÍTICA FISCAL (2016) – Painel da economia FRANCK NDJIMBI/ BRAINFOREST/FERN/WRM (Janeiro 2013) – As populações gabonesas frente à insegurança fundiária FRM ENGENHARIA/ GRUPO DO BANCO MUNDIAL (Março 2017) – Relatório sobre o impacto da medida de proibição de exportação de toras sobre a

floresta, a indústria da madeira e a economia do Gabão MAGALI DREYFUS (Janeiro 2011) – Retorno sobre a aplicação do princípio 10 da Declaração do Rio, 20 anos após a Cúpula da Terra de 1992 NYARE ESSIMA. N e MILENDJI NTOUGOU. C (2010) – Análise do quadro legislativo e regulatório do setor florestal no Gabão. Brainforest/ Projeto FAO ACP-FLEGT, 76 pp. OLAM INTERNATIONAL (2011). Relatório de responsabilidade e desenvolvimento sustentável 2011. www. olamonline.com. PERFORMANCES MANAGEMENT CONSULTING (2011). – Plano estratégico Gabão emergente. República Gabonesa. WRI e MEFEPA (2008). Atlas florestal interativo do Gabão. 47 pp + anexos.

-- 34 de 40 --

35 TEXTOS OFICIAIS A carta africana dos direitos do Homem e povos (1986) A Declaração do Rio sobre o meio ambiente (1992), Investimentos Lei 15/1998 instituindo a Carta dos Investimentos Propriedade fundiária Lei 15/63 de 08 de maio de 1963 fixando o regime da propriedade fundiária Domínios Lei 14/63 de 8 de maio de 1963 fixando a composição do Domínio do Estado e as regras que determinam os modos de gestão e alienação Florestas Lei 016/2001 de 31 de dezembro de 2001 que institui o Código florestal Meio ambiente Lei 07/2014 de 1 de agosto de 2014 relativa à proteção e melhoria do meio ambiente Pesca e aquicultura Lei 015/2005 de 8 de agosto de 2005, que institui o código das pescas e da aquicultura na República gabonense Agricultura Lei 022/2008 de 10 de dezembro de 2008, que institui o código agrícola na República gabonesa Lei 023/2008 de 10 de dezembro de 2008 que institui a política de desenvolvimento agrícola sustentável Arquivos Lei 009/2006 de 4 de dezembro de 2006 relativa aos arquivos

-- 35 de 40 --

36 Anexo 1: Breve apresentação do projeto "Controle do manejo florestal" Com duração de cinco anos (2013 – 2017), o projeto Caf tem como objetivo preservar e garantir o patrimônio florestal natural do Gabão por meio de uma valorização sustentável do recurso. Trata-se de assegurar a aplicação efetiva dos planos de manejo florestal, da legalidade da gestão florestal e do controle da exploração. O projeto espera influenciar os seguintes pontos: - Atribuição de licenças; - Declaração das convenções provisórias de manejo-exploração-transformação (CPAET); - Exploração sob CPAET; - Declaração das concessões florestais sob manejo sustentável (CFAD); - Exploração sob CFAD. Concretamente, este projeto visa: (i) Reforçar os meios de realização do controle dos planos de manejo e da exploração florestal pela administração, (ii) Reforçar as capacidades técnicas da administração nos níveis central e local e (iii) Melhorar a qualidade do controle do manejo florestal. Além do ministério responsável pelas Florestas, este projeto visa todos os interessados no manejo florestal (empresas florestais, escritórios de consultoria, ONGs, representantes eleitos, comunidades locais, financiadores, etc.). Ele é executado em fases. A primeira diz respeito às florestas das peneplains das províncias do Ogooué-Lolo e do Ogooué-Ivindo, a segunda às das peneplains de Minvoul no Woleu- Ntem e a terceira às das cadeias montanhosas da Ngounié ou das colinas e planaltos do Alto- Ogooué. A área total de intervenção direta do projeto é de 9.380.000 ha e a área líquida (CFAD e CPAET) é de 8.258.000 ha, ou seja, 60% do domínio florestal produtivo. Este projeto deve dotar os serviços descentralizados da administração responsável pelas florestas de escritórios e moradias que permitam a implantação de seu pessoal designado para o controle do manejo florestal. Este programa de investimento cobre um montante de X AF 2,6 bilhões. O projeto cobre os veículos, embarcações, kits de campo (câmera, fitas, bússolas, clinômetros, etc.), o combustível, o mobiliário e o material informático por um montante total de XAF 910 milhões. Os custos de manutenção dos equipamentos são avaliados em XAF 200 milhões por ano. Este projeto espera ajudar na implementação de um Sistema de Informação do Manejo Florestal (SIAF) que compreende oito módulos (parametrização, massas florestais, licenças/concessões, manejo,

exploração florestal, transformação, comercialização, fontes documentais). Formações especializadas estão previstas para um montante de XAF 240 milhões. O montante total do projeto é de 12 milhões de € (XAF 7.871.484.000).

37

38

Centro para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CED) 167, Rua 1115 Etoa-Meki B.P. 3430 Yaoundé, Camarões Tel:(237) 695 544 931 E-mail: contact@cedcameroun.org; site Web:www.cedcameroun.org Realizado pelo CED: