Taxas florestais e implementação do Artigo 251 do Código Florestal Gabonês: Experiência piloto na cidade de Makokou

Redevances forestières et mise en œuvre de l'Article 251 du Code Forestier Gabonais : Expérience pilote dans la ville de Makokou

EXPERIÊNCIA PILOTO NA CIDADE DE MAKOKOU maio 2014 TAXAS FLORESTAIS E IMPLEMENTAÇÃO DO ARTIGO 251 DO CÓDIGO FLORESTAL GABONÊS: PROJETO: "FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES PARA O RESPEITO E A PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS COMUNIDADES FLORESTAIS"

-- 1 de 28 --

2 FOTOS © DR

-- 2 de 28 --

3 maio 2014 EXPERIÊNCIA PILOTO NA CIDADE DE MAKOKOU TAXAS FLORESTAIS E IMPLEMENTAÇÃO DO ARTIGO 251 DO CÓDIGO FLORESTAL GABONÊS:

-- 3 de 28 --

Taxas florestais e implementação do Artigo 251 do Código Florestal Gabonês: Experiência piloto na cidade de Makokou Esta publicação foi possível graças ao apoio financeiro do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID). As opiniões expressas neste relatório são dos autores e não representam a posição dos doadores. maio 2014 Autores: a presente publicação, iniciativa conjunta da Brainforest e da Rainforest Foundation United Kingdom, foi produzida no âmbito do projeto: "Fortalecimento das capacidades para o respeito e a promoção dos direitos das comunidades florestais" pela equipe a seguir: Djinang Martial (Jurista Ambiental, Chefe de Projeto); Sam Ziengui Kassa (Chefe de Projeto Adjunto); Ntsame Ollomo Grâce Elodie (Jurista Comunitário); Mvé Abessolo Elvis (Jurista Comunitário), e Mbélé Minko Marius (Jurista Comunitário). Maquete e diagramação: Germain DJEUKING (infógrafo, Célula de Comunicação Brainforest) Colaboração: Laurence Duprat (Rainforest Foundation United Kingdom) e Dr. Njipgang Hermann (Doutor em Comunicação, Especialista em Sistemas de Informação Documental).

-- 4 de 28 --

5 Sumário I. CONTEXTO .... 9 A. O Projeto e suas justificativas .....9 B. Exploração Florestal, Mecanismos de compartilhamento de benefícios .....9 1. Fundamento e Definição .....9 2. Textos internacionais e regionais ratificados pelo Gabão que preveem o compartilhamento dos benefícios em matéria florestal .....9 3. Código Florestal gabonês e compartilhamento de benefícios no setor florestal .....10 C. As comunidades florestais-alvo e os permissões florestais envolvidos .....11 II. A CONTRIBUIÇÃO DO PROJETO PARA A PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS COMUNIDADES NO SETOR FLORESTAL .....13 A. Relevância do projeto para a promoção dos direitos em geral e interesse do apoio jurídico neste processo em parti- cular .....

.....13 B. Abordagem adotada no
âmbito do artigo 251 .....13 1. No
nível
nacional 13
2. No nível
local 15
2.a. O fortalecimento das capacidades das
comunidades .....15 2.b. A facilitação de
quadros de diálogo multiatores .....17 III.
ANÁLISE DINÂMICA DO ARTIGO 251: CONTEÚDO E OPORTUNIDADES DE
AÇÃO .....19 A. Conteúdo e limites do artigo 251 do
CF .....19 B. Oportunidades
para a implementação do artigo
251 .....19 C. Ameaças para uma boa
aplicação do artigo 251 .....20 IV.
RECOMENDAÇÕES E PERSPECTIVAS PARA A REALIZAÇÃO DOS DIREITOS DAS COMUNIDADES À
LUZ DO ARTIGO 251 DO CÓDIGO FLORESTAL GABONÊS 21
A. A melhoria do quadro legal
atual .....21 B. O
desenvolvimento ou a continuidade de ações e atividades
práticas.....21 V. CONCLUSÃO .....
..... 23 VI.
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....
..... 24
VII.ANNEXOS .....
..... 24

Taxas florestais e implementação do Artigo 251 do Código Florestal Gabonês: Experiência piloto na cidade de Makokou 6 WCTS: Wanchman timber Sarl CF: Código Florestal DPEF: Direção Provincial das Águas e Florestas RFUK: Rainforest Foundation United Kingdom TBNI: Transporte de Madeira e Comércio Internacional XWBS: Xinwang madeira Sarl COMIFAC: Comissão das Florestas da África Central PIB : Produto Interno Bruto PSGE : Plano Estratégico Gabão Emergente ONG : Organização Não Governamental SMIG : Salário Mínimo Interprofissional Garantido WWF: Fundo Mundial para a Natureza WCS: Sociedade de Conservação da Vida Selvagem SIGLAS E ABREVIATURAS

7 INTRODUÇÃO O Gabão é um pequeno país da África Central com uma população baixa (1,5 milhão de habitantes) cobrindo um território de 267.667 quilômetros quadrados1. Trata-se de um país florestal coberto em 85% por floresta densa2. O Gabão possui uma economia de renda baseada em recursos petrolíferos que contribuem com mais de metade para a formação do Produto Interno Bruto (PIB) e cerca de 80% para as receitas de exportação. As receitas da economia florestal ocupam o segundo lugar entre as receitas que o Estado obtém de seus recursos naturais3. O setor da economia florestal continua a ser o maior empregador privado4. Os desafios neste sec- teor são enormes, considerando a demanda mundial por madeira, mas também o triplo papel que a floresta desempenha: ambiental, econômico e social. Embora cerca de 85% da população gabonesa esteja concentrada em Libreville, a capital, e em cidades com

atividades econômicas importantes como Port-Gentil, Franceville ou Lambaréné, o restante da população vive em áreas rurais. Essa população é composta por comunidades locais e indígenas cuja sobrevivência está intimamente ligada ao uso das terras e florestas, que são consideradas bens comuns, acessíveis e utilizáveis sem restrições. Elas representam a base de sua existência. De fato, é a sua mãe nutridora, sua fonte de farmacopéia, o espaço de distração e celebração cultural e espiritual5. Em razão da presença das comunidades locais e indígenas em seu território e, sobretudo, do vínculo estreito que mantêm com as florestas, o governo gabonês reforçou sua adesão ao princípio de gestão sustentável dos recursos naturais defendido pelos textos subregionais, regionais e internacionais dos quais é signatário. Essa vontade foi reiterada na Lei N°016/01 que institui o código florestal, promulgada em 31 de dezembro de 2001 e seus numerosos decretos de aplicação. Trata-se de um conjunto de disposições regulamentando o setor florestal e reconhecendo, entre outras coisas, os direitos das comunidades locais nesse setor. Esses direitos abrangem os direitos de uso costumeiro e econômico, a possibilidade de criar e gerenciar florestas comunitárias. Esses direitos também incluem a consulta e a participação das comunidades na criação e gestão de áreas protegidas, a possibilidade de criar áreas protegidas comunitárias, o compartilhamento de benefícios provenientes da exploração florestal através do artigo 251, a possibilidade de solicitar uma caça administrativa e de praticar atos de legítima defesa em caso de tentativas de danos à vida humana e aos bens por animais selvagens. No âmbito da presente publicação, nos concentraremos no direito ao compartilhamento de benefícios conforme previsto pelo artigo 251 do Código florestal gabonês. Trata-se, de fato, da obrigação imposta aos concessio- nários florestais, cujas concessões se encontram em terras de aldeias ou em sua periferia, de contribuir para seu desenvolvimento. A noção de "benefício" nesta disposição, embora não esteja claramente especificada, parece corresponder a um conjunto de realizações sociais (construção de escolas, de postos de saúde, bombas hidráulicas etc.) mas também a uma contribuição "financeira" que alimentaria um fundo local para a realização de projetos de desenvolvimento comunitário. Isso visa ajudar as com- munidades locais a melhorar seu cotidiano por meio da redução da pobreza. Esse é, aliás, o objetivo principal do projeto "Fortalecimento das capacidades para o respeito e a promoção dos direitos das com- munidades florestais" no âmbito do qual a presente publicação é redigida. É também um dos pilares do Plano Estratégico Gabão Emergente (PSGE) que apresenta o desenvolvimento sustentável como sendo a primeira fundação da emergência. Neste documento de política geral do Gabão, está previsto especialmente a instituição de um novo modelo de desenvolvimento que integre o bem-estar humano, a equidade social, a crescimento sustentável e a conservação ambiental. 1 Djinang Martial, CED Camarões:

"Investimentos e Proteção dos Direitos das comunidades na África Central: Caso do Gabão ", Dezembro 2013 2 ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/X6686f/X6686F00.pdf 3 http://www.fao.org/docrep/ARTICLE/WFC/XII/0288-C2.HTM#P118_20393 4 Bernard Cassagne, Jean-François Chevalier: "Que gestão sustentável para os pequenos permissões florestais no Gabão?" 5 Djinang Martial em colaboração com Marc Ona Essangui, Fundação Friedrich Ebert Stiftung, Yaoundé Camarões: "A Problema- tica das concessões de terras em Grande escala na África Central, Análise do quadro legal e regulamentar no Gabão", Agosto 2012

Taxas florestais e implementação do Artigo 251 do Código Florestal Gabonês: Experiência piloto na cidade de Makokou 8 Uma vista da aldeia Adjap acima do Ivindo © Foto Brainforest 2010.

Contexto 9 I. CONTEXTO A. O Projeto e suas justificativas Na República Gabonesa e mais precisamente no setor florestal, várias disposições foram tomadas em favor das comunidades locais e indígenas. Essas disposições geralmente dizem respeito ao acesso e uso dos recursos e

à partilha dos benefícios decorrentes da exploração florestal. Esses direitos que lhes são reconhecidos também vêm acompanhados de deveres. Apesar desse estado de coisas, foi constatado que: ou as disposições existentes não são satisfatórias, ou não são sempre implementadas. Essa ausência de aplicação pode ser explicada pela ambiguidade que caracteriza certas noções, como a da partilha de benefícios prevista pelo artigo 251, ou ainda pela falta de conhecimento da lei por parte dos principais usuários. De fato, as comunidades nem sempre conhecem seus direitos e deveres em matéria florestal e faunística, assim como os procedimentos a serem seguidos neste assunto. Apesar dos investimentos consideráveis observados na cadeia madeireira e do lugar que esta ocupa na economia nacional, a maioria das comunidades ribeirinhas nem sempre se beneficia dos retornos provenientes deste setor de atividades. É com base nessa constatação e na situação geral dos direitos das comunidades sobre as terras e recursos naturais que o projeto "Fortalecimento de Capacidades para o Respeito e Promoção dos Direitos das Comunidades Florestais" foi iniciado pela Rainforest Foundation United Kingdom (RFUK) e implementado no território gabonês pela ONG Brainforest. B. Exploração Florestal, Mecanismos de Partilha de Vantagens e Benefícios 1. Fundamento e Definição O conceito de "partilha de vantagens e benefícios" foi inscrito no quadro legal pela Convenção sobre a Diversidade Biológica e refere-se a formas específicas de responsabilidade social relacionadas à partilha de receitas da exploração de recursos naturais, sejam financeiros ou não, com as comunidades locais. O objetivo final desse conceito é permitir que as comunidades locais partilhem as riquezas criadas pela exploração dos recursos dos quais dependem. Até o momento, esse conceito ainda é um tanto vago, mas há um consenso de que exclui formas de imposição e tributação e se concentra mais nas comunidades locais em risco do que no público em geral. No que diz respeito à Convenção sobre a diversidade biológica que introduz esse conceito, é importante notar que ela foi adotada, em 1992, no Rio. Trata-se de um acordo internacional que aborda questões de biodiversidade, ratificado até hoje por 192 países, incluindo o Gabão. Esta convenção persegue três objetivos principais: - Conservar a diversidade biológica; - Utilizar a diversidade biológica de forma sustentável; e - Partilhar os benefícios da diversidade biológica de forma justa e equitativa. 2. Textos internacionais e regionais ratificados pelo Gabão que preveem a partilha das vantagens e benefícios em matéria florestal Além da Convenção sobre a Diversidade Biológica que introduz essa noção de acesso e partilha de vantagens, o Gabão também é signatário de outros textos que preveem esse conceito. O Gabão é um membro fundador da Comissão das Florestas da África Central (COMIFAC) e, como tal, participou do processo de elaboração de todas as decisões e diretrizes dessa organização. Alguns textos legislativos e regulamentares do Gabão convergem com muitas decisões ou diretrizes da COMIFAC. O Tratado que institui a COMIFAC está em continuidade com a Declaração de Yaoundé e confere um caráter vinculativo aos seus compromissos. Seu objetivo é alcançar a conservação e gestão sustentável dos ecossistemas florestais da África Central por meio de uma cooperação sub-regional nesse sentido. De acordo com o Plano de Convergência da COMIFAC, que serve como suporte à visão comum dos Estados partes para promover a sustentabilidade das florestas da África Central, um certo número de ações prioritárias foi estabelecido para serem implementadas conjuntamente, visando harmonizar as políticas -

Préambulo e Artigo primeiro da Convenção sobre a Diversidade Biológica - ClientEarth, Novembro 2013, "Direitos das comunidades locais e indígenas à partilha dos benefícios decorrentes da exploração florestal (Gabon)".

Taxas florestais e implementação do Artigo 251 do Código Florestal Gabonês: Experiência piloto na cidade de Makokou 10 florestais nacionais. Dez eixos estratégicos decorrem disso, dos quais o sexto visa "O desenvolvimento de atividades alternativas e a redução da pobreza". Nas

diretrizes sub-regionais sobre a participação de populações locais e indígenas e de ONGs na gestão sustentável das florestas da África Central, existe um consenso em torno da ideia de que a gestão sustentável das florestas depende da abordagem participativa e da luta contra a pobreza em áreas rurais. O Gabão também é signatário do Protocolo de Nagoya sobre o acesso a recursos genéticos e a partilha justa e equilibrada dos benefícios decorrentes de seu uso, relativo à Convenção sobre a Diversidade Biológica. O protocolo de Nagoya institui o mecanismo de acesso e partilha de benefícios (APB), que responde ao terceiro objetivo da Convenção sobre a diversidade biológica e visa organizar as relações entre fornecedor e usuário de recursos genéticos e de conhecimentos tradicionais associados. Nesse contexto, os Estados soberanos sobre seus recursos naturais são responsáveis pela implementação em seu território das modalidades de acesso a esses recursos e conhecimentos, e pela partilha dos benefícios decorrentes de seu uso. Em suas abordagens, os Estados devem integrar as disposições do Protocolo de Nagoya sobre o APB. A partilha dos benefícios gerados, com as comunidades locais e indígenas, deve ser justa e equitativa. Esses benefícios partilhados podem ser monetários e não monetários e devem contribuir para a conservação e uso sustentável da Biodiversidade. Outros textos internacionais vêm, além dos abordados, e também se inscrevem nas orientações da Convenção sobre a Diversidade Biológica do Rio 1992. Como se pode observar, o Gabão é signatário de vários textos internacionais que preveem a noção de partilha justa e equitativa dos benefícios e vantagens decorrentes da exploração dos recursos natu- rais. Está previsto, em particular, que essa partilha pode ser monetária ou não. Em outras palavras, a partilha quando não é monetária pode, entre outras coisas, envolver a contratação de mão de obra, a disponibilização de sobras de madeira para as comunidades e a realização de projetos ou obras sociais em benefício dessas comunidades. À luz do que foi exposto, é tentador perguntar em que termos a partilha de benefícios no setor florestal se apresenta no Gabão? Em outras palavras, o conteúdo que lhe é dado traduz o conteúdo dos compromissos do Gabão no âmbito internacional? Notemos, por outro lado, que o sistema monista do direito gabonês tem implicações no plano nacional em relação à implementação das convenções inter- nacionais ratificadas. De fato, segundo a Constituição, dotada de supremacia jurídica, os tratados ratificados pelo chefe de Estado são imediatamente aplicáveis e não necessitam ser transformados por uma lei para serem plenamente efetivos (ao contrário do que ocorre em países dualistas, que se encontram essencialmente em sistemas de common law, nos quais um direito de estabelecimento "transforma" os tratados em lei nacional). Isso tem implicações consideráveis, quando as obrigações internacionais às quais o Estado se compromete a cumprir são imediatamente aplicáveis na ordem jurídica nacional; Esses compromissos são, portanto, imediatamente oponíveis aos beneficiários dos direitos consagrados por esses dispositivos inter- nacionais. No entanto, há um limite: a ratificação propriamente dita dos textos pelo Presidente da República e a publicação no Diário Oficial. As obrigações permanecerão caducas se a assinatura do acordo ou da convenção não resultar em uma ratificação e, posteriormente, em uma publicação. 3. Código Florestal gabonês e partilha de benefícios no setor florestal Assim, em referência ao terceiro objetivo da Convenção, o legislador gabonês introduziu essa noção através do artigo 251 do código florestal promulgado em 2001. Embora preveja

esse princípio, o código florestal não o define. Segundo este artigo, os exploradores florestais, principais usuários dos recursos naturais em questão, devem contribuir para a redução da pobreza nas comunidades que vivem na periferia de suas concessões florestais. O legislador, por meio dessa disposição, consagrou o princípio da partilha dos benefícios e vantagens. Esse princípio baseia-se na detenção dos direitos consuetudinários pela comunidade sobre as florestas. Além disso, o legislador quis atenuar os inconvenientes que essas comunidades poderiam sofrer devido a essa exploração. A consagração jurídica da partilha dos benefícios é apenas a tradução em direito interno dos compromissos que foram assumidos pelo Gabão no

âmbito internacional no domínio dos recursos naturais.

Contexto 11 A partilha dos benefícios e vantagens resultantes da exploração florestal encontra seu fundamento legal no artigo 251 do código florestal nos seguintes termos: «Para promover o aspecto social da política de gestão do- rável, é estabelecida uma contribuição, nomeadamente financeira, alimentada pelos titulares dessas concessões para apoiar as ações de desenvolvimento de interesse coletivo iniciadas por essas comunidades. A natureza e o nível dessa contribuição são definidos pelo caderno de encargos contratuais relacionado a cada concessão. A gestão dessa contribuição é deixada à apreciação das assembleias representativas das comunidades envolvidas.» Embora defenda o princípio da partilha de benefícios e vantagens resultantes da exploração florestal, o conteúdo e a aplicação dessa disposição suscitam algumas preocupações. Observa-se, à primeira vista, que apenas o aspecto da contribuição do explorador florestal é destacado, enquanto outros aspectos da partilha de benefícios, como a contratação de mão de obra local ou a recuperação de sobras de madeira pelas comunidades, não estão incluídos. No que diz respeito à contribuição dos exploradores florestais, nota-se que o artigo não estabelece como absoluto o caráter monetário da contribuição, prevendo, de fato, que esta pode ser, nomeadamente, financeira, sendo a apreciação de sua natureza e nível deixada ao explorador florestal. Trata-se, sem dúvida, de um aspecto que tende a fragilizar ainda mais os direitos das comunidades nesse setor. De fato, como pode o explorador ser juiz e parte? Ele é ao mesmo tempo aquele que deve cumprir esse compromisso e, segundo a lei, aquele que deve determinar a forma de fazê-lo. Outra dificuldade diz respeito ao termo «Assembleias representativas das comunidades». Deve-se entender por isso representantes legitimamente escolhidos/nomeados/eleitos pela comunidade ou uma associação comunitária criada especialmente para gerenciar esse processo? Como pode ser observado, essa questão gera interpretações diversas no terreno e na prática. Ainda em relação a este artigo, observa-se que a natureza e o nível da contribuição do explorador florestal são definidos no caderno de encargos contratuais. No entanto, a lei permanece silenciosa sobre o conteúdo de tal documento. E a consequência desse silêncio é que, até o dia de hoje, nenhuma concessão florestal possui um caderno de encargos elaborado, assinado e aplicado oficialmente. Assim, no âmbito da aplicação deste artigo, cada explorador florestal age de acordo com sua compreensão, vontade, sensibilidade e se se trata de concessões certificadas ou não. É justamente para facilitar a aplicação deste artigo que trabalhos estão atualmente sendo realizados no nível do ministério responsável pelas águas e florestas, em parceria com a sociedade civil, sobre a elaboração de um modelo de caderno de encargos contratuais em referência a este artigo 251. Durante um recente workshop sobre «Os direitos das comunidades florestais no setor florestal», apoiado por nosso projeto e outros parceiros, a administração das Águas e Florestas se associou a outras entidades: tanto operadores econômicos quanto ONGs nacionais e internacionais, comunidades locais e indígenas, agências de ajuda ao desenvolvimento, o Ministério da Agricultura e a Agência Nacional dos Parques Nacionais, para refletir, entre outras questões, sobre a partilha de benefícios e mais especificamente sobre o conteúdo a ser dado ao modelo de caderno de encargos contratuais que deve ser assinado entre as empresas florestais e as comunidades ribeirinhas. Além da adoção das recomendações gerais sobre a melhoria dos direitos das comunidades no setor florestal, este workshop permitiu chegar a várias propostas sobre o conteúdo do caderno de encargos contratuais. Essas propostas, assim como o relatório do workshop a elas relativo, foram enviadas a quem de direito. C. As comunidades florestais-alvo e os permissos florestais envolvidos Na cidade de Makokou e

arredores, nosso apoio para a aplicação efetiva do artigo 251 do Código florestal, é feito até o momento em benefício de quatro comunidades. Trata-se das aldeias de Bombenda, Messeb, Iyoko-Ngota e Batouala. Essas aldeias são essencialmente habitadas por comunidades bantu da etnia Kota e estão localizadas na periferia de várias explorações florestais geridas por empresas

essencialmente chinesas, como: WCTS, XWBS, SUNRY. Os problemas que essas comunidades enfrentam são geralmente comuns. Todas vivem, de fato, em um estado de grande pobreza e têm geralmente como principal fonte de renda a comercialização dos produtos resultantes da prática de seus direitos de uso na floresta. Embora alguns de seus membros sejam empregados por terem preferência na contratação nessas empresas florestais, estes vivem em condições de trabalho às vezes difíceis (ausência de segurança social, de seguro contra acidentes de trabalho) com salários que às vezes não depassam o SMIG gabonês, que é de 150.000 FCFA.

-- 11 de 28 --

Taxas florestais e implementação do Artigo 251 do Código Florestal Gabonês: Experiência piloto na cidade de Makokou 12 Antes do início do projeto, essas comunidades não tinham uma definição precisa do conceito de taxas florestais ou de partilha de benefícios. Elas também não tinham conhecimento dos procedimentos legais a seguir para acessá-las. Em outras palavras, ignoravam que a contribuição dos exploradores florestais para realizações sociais em seu benefício responde a uma obrigação legal. As comunidades percebiam as ações dos exploradores como favores feitos segundo a boa vontade do explorador florestal que desejava manter relações cordiais com sua comunidade. Essa situação certamente não era vantajosa para as comunidades, pois alguns dos exploradores florestais se aproveitavam dessa ignorância para se esquivar de suas obrigações legais. Assim, eles se contentavam em realizar algumas ações pontuais ou presentes que não atendiam às necessidades das comunidades nem às obrigações impostas pelo artigo 251 do código florestal. É importante notar também que alguns membros das comunidades se aproveitavam dessa situação para privilegiar seus interesses egoístas em detrimento dos interesses comunitários. Mapa 1: situação das comunidades-alvo em relação aos permissos florestais Alguns representantes das comunidades florestais de Makokou © Foto DR.

-- 12 de 28 --

A contribuição do projeto para a promoção dos direitos das comunidades no setor florestal 13 II. A CONTRIBUIÇÃO DO PROJETO PARA A PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS COMUNIDADES NO SETOR FLORESTAL A. Pertinência do projeto para a promoção dos direitos em geral e interesse do apoio jurídico neste processo em particular O projeto «Fortalecimento de capacidades para o respeito e a promoção dos direitos das comunidades florestais», conduzido pela Brainforest e a RFUK, aborda os direitos das comunidades florestais, visando, como seu título indica, um apoio para seu respeito e promoção. Portanto, é totalmente lógico que se interesse pela questão do acesso e gestão dos benefícios resultantes da exploração florestal pelas próprias comunidades. O modo de operação do projeto é bastante particular e inovador. De fato, este se baseia no recrutamento, a formação contínua e a colocação de juristas em áreas rurais para que possam fornecer o apoio jurídico e organizacional necessário às comunidades locais. No Gabão, os juristas estão alocados nas zonas de Makokou, Fougamou e Minvoul. Eles são acompanhados em seu trabalho por paralegais e representantes comunitários que são pessoas recursos oriundas das comunidades parceiras e devem apoiá-los em todas as suas missões de campo, a fim de facilitar suas diferentes reuniões (introdução, tradução). Os paralegais e representantes comunitários também se beneficiam de um fortalecimento das capacidades de proximidade por parte dos juristas. Além do fortalecimento das capacidades jurídicas das comunidades locais e dos outros atores, o projeto visa acompanhá-los na implementação de estruturas de concertação multiatores para a promoção de seus diferentes direitos a fim de lutar contra a pobreza. É para alcançar isso que o projeto apoiou na zona de Makokou várias comunidades para que pudessem obter benefícios resultantes da exploração das florestas que estão ribeirinhas. Este é, aliás, um dos objetivos do projeto. Notemos ainda que o acompanhamento das comunidades no âmbito da implementação do artigo 251 do Código Florestal foi feito essencialmente nesta zona. O apoio jurídico é ainda mais pertinente, pois se trata de um

processo complexo e trabalhoso para comunidades que não estão familiarizadas com esses mecanismos, nem suficientemente amparadas pela lei e outros atores. De fato, não se trata simplesmente de se dirigir a um explorador florestal para exigir uma soma de dinheiro como ainda fazem algumas comunidades. A implementação do artigo 251 implica conhecimentos prévios e a execução de uma abordagem que as comunidades ignoram, daí a importância de um jurista especialista na questão para acompanhá-las. O projeto «Fortalecimento de capacidades para o respeito e a promoção dos direitos das comunidades florestais» responde a essa necessidade de acompanhamento, de apoio das comunidades não apenas neste processo, mas também de uma maneira geral no que diz respeito a seus diferentes direitos no setor florestal. De fato, antes de realizar qualquer ação relacionada à melhoria do quadro legal que rege seus direitos, é necessário primeiro acompanhá-las na apropriação e utilização dos direitos existentes, mas também dos deveres que a eles estão relacionados. B. Abordagem adotada no âmbito do artigo 251 1. No nível nacional No nível nacional, o projeto soube aproveitar a oportunidade e participar do grupo de trabalho implementado no âmbito do projeto: «Fortalecimento das capacidades jurídicas da sociedade civil, das comunidades locais e indígenas através de uma abordagem transversal da gestão dos recursos naturais», iniciado pela ONG ClientEarth. O grupo também se apoiou na convenção de colaboração assinada pela ClientEarth e o Ministério responsável pelas questões florestais no Gabão. Esse grupo de trabalho se baseia para seu funcionamento em um conjunto de especialistas, oriundos da sociedade civil nacional e internacional, que possuem todas competências sobre questões de direito, políticas e governança no setor

florestal. Ele tem, em particular, a missão de apoiar a sociedade civil nacional

Taxas florestais e implementação do Artigo 251 do Código Florestal Gabonês: Experiência piloto na cidade de Makokou 14 e outros parceiros sobre as seguintes questões: O fortalecimento das capacidades jurídicas; A análise jurídica e a produção de materiais para contribuir com as reformas dos textos de lei no setor florestal; A elaboração de materiais e ferramentas jurídicas; A facilitação e organização de espaços de reflexão e oficinas em colaboração com as administrações do setor florestal. Após as discussões com a ClientEarth e com base nas semelhanças observadas entre nossos projetos, julgamos necessário integrar essa dinâmica de trabalho. Até o momento, além da preparação dos módulos de formação e dos temas sobre os direitos florestais, este grupo, de forma geral, trabalhou na análise do conteúdo das disposições atuais da legislação florestal, com o objetivo de formular propostas para melhorá-las e facilitar sua aplicação. Essas atividades visam uma melhor consideração dos direitos das comunidades locais e indígenas. Com o intuito de facilitar a aplicação do artigo 251, um modelo de caderno de encargos contratuais a ser assinado entre os operadores florestais e as comunidades foi elaborado e submetido à apreciação e validação da sociedade civil. Posteriormente, durante um workshop nacional co-organizado pelo Ministério responsável pelas questões florestais e a sociedade civil, que abordou "Os direitos das comunidades no setor florestal", recomendações concretas10 foram feitas por todas as partes interessadas sobre os conteúdos e possíveis emendas a serem feitas a este caderno de encargos contratuais. As discussões continuam até hoje entre a sociedade civil e o ministério visando sua finalização. No entanto, para lhe conferir uma força obrigatória, a sociedade civil propôs ao ministério que apoiar o caderno de encargos por meio de um decreto. Como pode ser observado, o grupo de trabalho iniciou essa reflexão e a estendeu a outros atores, com o objetivo de chegar a um documento de consenso que leve em conta os interesses de todos. É importante notar que as comunidades locais foram consultadas e envolvidas nessa dinâmica não apenas através do projeto dos juristas comunitários, mas também durante o workshop preparatório de 4 de fevereiro e o workshop nacional de 5 a 6 de fevereiro em Libreville. Falando mais especificamente sobre o workshop preparatório de 4 de fevereiro com as comunidades, é importante notar que este foi totalmente iniciado e assumido

pelo nosso projeto11. De fato, durante esse encontro, discutiu-se a facilitação da estruturação e organização da defesa que deveria ser realizada pelas comunidades durante o workshop nacional. Essa preparação permitiu, em primeiro lugar, identificar os porta-vozes das comunidades; Também permitiu que as comunidades de diferentes áreas florestais (Makokou, Minvoul, Fougamou, Lastourville e Boué) trocassem ideias sobre os desafios que enfrentam e, acima de tudo, levantassem as principais queixas e recomendações relacionadas à melhoria de seus direitos no setor florestal. Esse trabalho prévio foi fundamental para a participação das comunidades neste workshop nacional. Tivemos intervenções, mensagens e experiências de campo que nos permitiram ajustar as recomendações finais de acordo com suas diferentes realidades. Além desse workshop preparatório, é importante notar que facilitar a participação das comunidades nesse tipo de encontro e processo está inserido na estratégia global do projeto, que busca que elas sejam partes interessadas em todas as reuniões que tratam de seus direitos no setor florestal. Para o projeto, de fato, a gestão participativa, longe de ser uma simples visão, é um processo complexo que exige que as comunidades sejam consultadas e envolvidas na base na elaboração das leis que regem seu ambiente. Ao final do workshop nacional, uma recomendação essencial foi feita sobre a questão da efetividade da taxa florestal. De fato, foi recomendado que um decreto fosse

adotado para tornar obrigatório e dar força executiva ao Caderno de Encargos Contratuais e, além disso, a participação das comunidades através de depoimentos retratando suas dificuldades na implementação do artigo 251 foi efetiva, assim como sua contribuição para todo o trabalho de elaboração do modelo de caderno de encargos contratuais para o artigo 251 do código florestal gabonês. É também importante lembrar que durante este workshop nacional, os trabalhos em grupo focaram na análise de dois modelos de cadernos de encargos contratuais: um proposto pela sociedade civil e o outro pelo ministério. O objetivo era produzir um documento único com base nas diferentes propostas. 10 http://www.brainforest-gabon.org/download.php?f=68-rapport_atelier_national_droit_communaute_forestiere_gabon-fr.pdf 11 O Projeto: "Fortalecimento das capacidades para o respeito e promoção dos direitos das comunidades florestais" implementado pela Brainforest e a RFUK;

A contribuição do projeto para a promoção dos direitos das comunidades no setor florestal 15 2. No nível local 2.a. O fortalecimento das capacidades das comunidades Como dissemos anteriormente, a particularidade da abordagem adotada neste projeto reside no recrutamento e colocação do jurista nas comunidades locais. Certamente, trata-se de um fortalecimento de capacidades, mas é um fortalecimento de capacidades de proximidade devido à presença e apoio permanente dos Juristas em campo. É importante notar que o fortalecimento das capacidades sempre responde a necessidades específicas. Estas foram previamente identificadas no âmbito da preparação e do início do projeto de forma geral. Em seguida, a identificação continuou através da realização de um estudo socioeconômico complementar e da e elaboração de planos de ação estratégicos comunitários. Através dessas atividades, apoiamos as comunidades na identificação dos principais problemas que enfrentam em relação ao conhecimento e uso de seus direitos no setor de recursos naturais. Em seguida, apoiamos na formulação e implementação de ações concretas com base nas legislações nacionais, em particular. É nesse contexto que a questão do direito à partilha dos benefícios, oriundos da exploração florestal, prevista pelo artigo 251 do Código Florestal, foi identificada. No âmbito desse apoio, realizamos várias ações: A primeira consistiu em melhorar o conhecimento das comunidades sobre as questões e o conteúdo do artigo 251. Para isso, várias missões de formação e sensibilização foram organizadas nas aldeias. Os parajuristas/relações comunitárias, previamente formados, foram de importância capital para a tradução na língua Kota. Além da

tradução para as línguas locais, a jurista utilizou um francês simples para alcançar um público amplo e adaptar o discurso e as ferramentas às capacidades e percepções que as comunidades têm dos direitos, do contexto e das problemáticas que enfrentam. Foi durante essas formações que uma estratégia geral foi definida, de acordo com o que é previsto pela lei florestal. Era necessário constituir-se em assembleia representativa, discutir o modo de governança e os interesses dos diferentes grupos da aldeia. Em seguida, era preciso analisar as necessidades e formular projetos e ações que atendessem aos interesses comunitários. E, por fim, encontrar os operadores florestais e iniciar negociações com o objetivo de garantir o financiamento desses projetos. Nosso apoio deveria, portanto, persistir na implementação e acompanhamento dessas diferentes atividades. De acordo com as disposições do artigo 251 do código florestal, a gestão da contribuição paga pelo operador florestal cabe às "assembleias representativas" das comunidades. Com base em seu pedido, ajudamos as comunidades a se organizarem em associação para atender a essa exigência legal. Para isso, as comunidades previamente formaram grupos técnicos para preparar os estatutos e o regulamento interno. A abordagem participativa e comunitária foi privilegiada nesse processo. De fato, o modo de governança e a escolha das pessoas que fariam parte desse comitê foram totalmente deixados às comunidades. No que diz respeito à consideração do modo de governança tradicional, é importante mencionar que as comunidades desejaram que a organização tradicional das aldeias fosse integrada em suas associações. Assim, ao lado da diretoria executiva, que é o órgão de gestão clássico de uma associação, criaram um Conselho de Sábios, incluindo o Chefe da aldeia e alguns notáveis residentes na aldeia e na cidade. Além desse aspecto de governança tradicional, as associações se esforçaram para envolver jovens e mulheres nesses processos, a fim de incluir todas as componentes de suas comunidades e despertar seu interesse. Com base nas orientações do projeto, esses comitês técnicos prepararam as versões provisórias dos estatutos e dos regulamentos internos. Também facilitamos esses trabalhos, disponibilizando às comunidades os

principais elementos que devem aparecer em tais documentos. Com base nisso, os comitês técnicos deveriam refletir sobre a denominação das associações, seus objetivos e, de forma geral, sobre os conteúdos dos estatutos e dos regulamentos internos. Na aldeia de Iyoko-Ngota, por exemplo, a associação recebeu o nome de "Minabigneka", que significa em francês "tentemos um pouco", como para traduzir a vontade da comunidade de trabalhar junta para o desenvolvimento de sua aldeia. O trabalho sobre os estatutos e regulamentos internos permitiu que as comunidades introduzissem seu modo tradicional de resolução de conflitos e acompanhamento com a criação do conselho dos sábios (órgão tradicional habilitado a acompanhar a ação da equipe dirigente), etc. Incentivamos as comunidades a priorizar a representatividade de todos os grupos (homens, mulheres, jovens, idosos) e, acima de tudo, adotar regras de gestão eficazes, como a dupla assinatura para o desembolso de fundos, a escolha dos líderes sobre a

 com base em sua competência e qualidade como bons gestores, a justificativa dos fundos recebidos para qualquer despesa, a separação de funções entre as de presidente e tesoureiro, a limitação dos mandatos da equipe de liderança e a obrigação de elaborar relatórios de atividades. Ao final de seu mandato, os Comitês técnicos apresentaram para revisão e emenda as versões provisórias dos documentos preparados. As assembleias gerais constitutivas serviram como um quadro para esse trabalho e efetivamente permitiram obter as versões definitivas dos estatutos e regulamentos internos que foram introduzidos junto ao Prefeito para o processo de reconhecimento oficial. Algumas comunidades, como a da Serraria, embora não beneficiadas pelo projeto neste contexto, solicitaram nosso apoio para

esse mesmo tipo de atividades preliminares, para a realização de seu direito ao compartilhamento dos benefícios. Esta comunidade já havia se organizado em associação e também redigido seus diferentes documentos de funcionamento, a saber, os estatutos e o regulamento interno, mas não havia, no entanto, procedido à sua legalização. É importante notar que esta entidade, tendo sido criada com o apoio de um pessoal não jurista do explorador florestal, apresentava algumas fraquezas do ponto de vista organizacional e funcional. O projeto também identificou um risco maior nesse processo: muitas vezes, com o objetivo de se conformar à lei gabonesa, os exploradores florestais designam pessoal para acompanhar as comu- nidades na criação de associações. A intenção é boa a priori, no entanto, seu conhecimento da lei, sua experiência de trabalho e o conhecimento das realidades das comunidades são muito fracos ou até inexistentes. O processo que eles querem implementar é frequentemente muito rápido e inadequado para efetivamente assegurar uma consulta e garantir a representação dos interesses de toda uma comunidade e das pessoas afetadas por uma exploração e suas consequências. Conclui-se que mesmo que a lei seja respeitada, o trabalho de preparação da comunidade, de adaptação e apropriação é totalmente negligenciado e os riscos de não realização, ou mesmo de conflitos gerados pela implementação de projetos de desenvolvimento nestas condições são altos. De fato, ir a uma comunidade para negociar com seu líder, um grupo de pessoas ou uma associação que não representa os interesses comunitários, certamente permite ao explorador estar em conformidade com a lei, mas envolve muitos riscos para a comunidade. Às vezes, associações são criadas do zero e desaparecem assim que o explorador se retira da área, deixando para trás uma casca vazia e, muito frequentemente, conflitos intra-comunitários. No caso da comunidade de Iyoko-Ngota, havia dúvidas sobre a imparcialidade do explorador, sua entidade deveria se comprometer em um processo que envolvia obrigações em relação à comunidade. Além disso, as comunidades afirmaram que durante a criação da associação pelo explorador florestal, a organização tradicional da aldeia não foi levada em conta, com a exclusão dos líderes tradicionais. O chefe da aldeia nos relatou as palavras que foram ditas pelo facilitador disponibilizado para as comunidades. Este último sustentava, de fato, que se tratava de um processo que não dizia respeito aos Chefes de aldeias. Tudo isso ilustra bem a fragilidade da obrigação de se constituir em "assembleia representativa" feita pelo artigo 251. O fato de não envolver a autoridade tradicional no processo foi a origem de graves conflitos que resultaram no desengajamento das pessoas que se consideram prejudicadas. Para isso, várias reuniões de concertação e de realização de debates foram necessárias para reorientar as coisas e levar a comunidade a trabalhar em uma base comunitária desprovida de qualquer interesse indivi- dualista, como foi o caso no passado. Esta concertação, aliás, resultou

na implicação de toda a comunidade no processo e na revisão dos estatutos e do regulamento interno, garantindo a integração das regras de boa gestão propostas pela jurista. Além do apoio organizacional e jurídico referente à preparação dos documentos necessários (Pedido de legalização, Estatutos, Regulamento interno, Ata da Assembleia Constituinte, a lista da equipe de liderança e a dos membros), essas comunidades também foram apoiadas no âmbito dos procedimentos administrativos de legalização dessas entidades junto aos serviços competentes (Prefeitura). Entretanto, é importante notar que devido à novidade do funcionamento associativo junto às comu- nidades, a adaptação ocorre progressivamente tanto para a participação nas reuniões quanto para a aplicação de algumas disposições, como o pagamento das taxas de adesão pelos membros. É por isso que o fortalecimento de capacidades também se concentrou no funcionamento de uma associação e as responsabilidades dos diferentes órgãos que são o Escritório Executivo, o Conselho dos Sábios e a Assembleia Geral. Devido ao que o artigo 251 prevê que a contribuição paga deve financiar os projetos de desenvolv-

A contribuição do projeto para a promoção dos direitos das comunidades no setor florestal 17 imento iniciados pelas comunidades, previmos um apoio na identificação dos projetos comunitários, priorização, análise de viabilidade, elaboração, sustentabilidade e acompanhamento. Esta fase é ainda mais importante, pois se trata de orientar as comunidades na escolha de projetos de interesse comunitário, realistas e viáveis. Com base nisso, as comunidades envolvidas desenvolveram projetos relacionados à agricultura e à pecuária. Para elas, de fato, além da satisfação em termos de soberania alimentar, essas atividades lhes permitirão alcançar uma autonomia financeira. No âmbito deste processo, as quatro comunidades apoiadas têm todas associações criadas e ativas. Duas delas já elaboraram projetos comunitários e uma, até o momento, recebe os benefícios resultantes da exploração florestal em termos de apoio à realização de um projeto agrícola com a entrega de materiais. Infelizmente, desde essa fase, essa comunidade não recebeu mais nada. Esperamos que a implementação das recomendações do quadro de concertação multiatores realizado em 15 de abril 2014 em Makokou ajude a resolver essa situação. 2.b. A facilitação dos quadros de diálogo multiatores Após essa fase que pode ser qualificada como a primeira etapa, foi discutido com o apoio da Direção Pro- vincial das Águas e Florestas do Ogooué-Ivindo estabelecer um diálogo entre o explorador florestal e as comunidades envolvidas. Essa facilitação foi ainda mais necessária, pois o explorador foi muito pouco cooperativo a princípio. A implicação dos serviços provinciais das Águas e Florestas, aliás, permitiu resolver essa situação, que não conhecia nenhum avanço, apesar de todas as tentativas iniciadas pelas comu- nidades através do projeto. Na qualidade de administração responsável pela aplicação da legislação florestal, a administração das Águas e Florestas, durante uma reunião de concertação que sugerimos, incentivou a empresa florestal a se conformar a essa obrigação prevista pelo artigo 251 do Código florestal. Após esses intercâmbios e com base nos projetos apresentados pelas comunidades, a empresa florestal se comprometeu a financiar a criação de uma bananeira de vários hectares e o desenvolvimento da pecuária. Até hoje, esta última respeitou parcialmente os compromissos assumidos. De fato, a comunidade só recebeu materiais agrícolas (pás, facões e carrinhos de mão), o que não representa muito em relação ao que ela deveria efetivamente receber em termos de benefícios resultantes da exploração florestal. Além dessa fase de diálogo quadripartite (Águas e Florestas, WCTS, Brainforest e a Comunidade de Iyoko-Ngota), um quadro de concertação multiatores foi co-organizado pela Brainforest e pela Direção Pro- vincial das Águas e Florestas do Ogooué-Ivindo em 15 de abril de 2014. O objetivo global deste encontro consistia em estabelecer um quadro de diálogo multiatores e de concertação duradoura que facilite a implementação efetiva do artigo 251 pelos exploradores florestais da cidade de Makokou em benefício das comunidades ribeirinhas de suas concessões e permissões florestais, ao mesmo tempo em que assegura a consulta e a participação das comunidades locais na tomada de decisão e na go- dernança florestal. De fato, este encontro teve o mérito de reunir atores de setores diversos mas todos envolvidos na questão dos benefícios resultantes da exploração florestal na província de Ogooué Ivindo. Com base nisso, os representantes da administração descentralizada e desconcentrada (Com- muna, Conselho Departamental, Direção Provincial das Águas e Florestas, Governo), da sociedade civil (Brainforest, WWF, WCS, Justiça da Conservação, Projeto DACEFI), das empresas florestais (OLAM, SUNRY, TBNI, XINWANGBS), das comunidades ribeirinhas das concessões florestais (Tsenkellé, Iyoko-Ngota, Boubemda, Mbess, Ebyeng, Lascierie) e os Chefes tradicionais foram associados a essa reflexão. Durante essa concertação,

foi dada a oportunidade a todos não apenas de contribuir com base no compartilhamento de experiências, mas também de propor soluções para uma boa aplicação do artigo 251 do Código Florestal nesta província. Além dessa abordagem de troca, um foco também foi colocado na construção das partes interessadas sobre os contornos dessa disposição legal e suas limitações.

Em seguida, o jogo de perguntas e respostas e a consideração dos diferentes pontos de vista permitiram reunir as recomendações finais consignadas no relatório do workshop.12 A leitura deste é aconselhada pois é complementar a este estudo e iniciativa13. 12 Consulte o Relatório do workshop sobre a implementação de um quadro de concertação, multiatores, na província de Ogooué-Ivindo, para uma aplicação efetiva do artigo 251 do Código Florestal Gabonês 13 http://www.brainforest-gabon.org/download.php?f=70-cadre-de-consertation_makokou.pdf

Taxas florestais e implementação do Artigo 251 do Código Florestal Gabonês: Experiência piloto na cidade de Makokou 18 Parajurista brainforest sensibilizando as comu- idades de Bombenda sobre os desafios do artigo 251 do CF. © foto Brainforest Jurista brainforest explicando o procedimento a ser seguido para a criação e funcionamento de uma associação na Aldeia Bombenda © foto Brainforest Coordenadora sub-regional explicando os objetivos do projeto. © foto Brainforest

Análise dinâmica do artigo 251: Conteúdo e oportunidades de ação 19 III. ANÁLISE DINÂMICA DO ARTIGO 251: CONTEÚDO E OPORTUNIDADES DE AÇÃO A. Conteúdo e limites do artigo 251 do CF Este artigo, em seu conteúdo atual, apresenta várias limitações que fragilizam ainda mais os direitos das comu- nidades e comprometem verdadeiramente suas chances de alcançar o resultado esperado, que é o de um desenvolvimento comunitário. O artigo 251 acentua a desigualdade entre a comunidade e o explorador florestal através dos poderes que lhe são reconhecidos. De fato, a responsabilidade de determinar a natureza e o nível das contribuições está, até o momento, totalmente deixada ao explorador florestal. Este, sendo juiz e parte, poderá determinar um valor modesto ou não determinar nada. A prática, aliás, confirma essa análise. A lei aborda o caderno de encargos contratuais como o documento no qual serão definidas a natureza e o nível da contribuição a ser paga pelos madeireiros. No entanto, não traz nenhuma precisão quanto à forma ou ao conteúdo que esse documento pode ter. Além disso, não remete de forma alguma à adoção de um texto de aplicação para lhe conferir um valor vinculativo. A lei também não prevê um órgão de controle e acompanhamento ad hoc que permitiria, em caso de falta, chamar o explorador florestal à ordem. A instituição, pela lei, de mecanismos de controle fará com que o cumprimento de suas obrigações pelo explorador florestal dependa não apenas de sua boa vontade, mas também da capacidade das comunidades de forçá-lo, seja através do recurso às autoridades locais, seja através do uso de outros meios de pressão. Outro aspecto diz respeito à interpretação que se pode fazer do grupo de palavras "assembleias representativas", que, de fato, pode gerar confusão. Deve-se entender por isso uma associação ou ainda qualquer agrupamento representativo e reconhecido como tal pela comunidade em questão? No estado atual da lei, parece que o foco está na legitimidade em vez da legalidade. Somente na prática, a opção pela associação permanece privilegiada devido ao seu caráter formal e juridicamente reconhecido. O fato de que este artigo também permaneça silencioso sobre o modo de retrocessão e gestão dessa contribuição cria outra falha. De fato, cabe ao explorador florestal gerir esses fundos ou à comunidade? Em ambos os casos, não se está a salvo de surpresas desagradáveis. De fato, é comum que o explorador florestal coloque à disposição das comunidades fundos que são utilizados para fins diferentes daqueles para os quais foram destinados. Em outras circunstâncias, também se observa uma superfaturação por parte dos exploradores florestais. B. Oportunidades para a implementação do artigo 251 No que diz respeito às oportunidades relacionadas à implementação do artigo 251 do Código Florestal, é necessário analisar tanto o contexto local quanto o nacional. No nível local, a implementação gradual de um quadro de concertação multiatores, bem como a im- pliação da administração nesse processo, constituem oportunidades para a aplicação dessa

disposição da lei. O quadro de concertação tem a particularidade de criar um diálogo entre os diferentes atores com o objetivo não apenas de abordar os problemas que surgem em relação ao gozo desse direito pelas comunidades, mas também para definir as soluções. Essa dinâmica também é importante na medida em que permite um acompanhamento em relação à aplicação efetiva das resoluções tomadas em seu interior. Além desses aspectos, o quadro de concertação permite uma verdadeira consulta das comunidades sobre a consideração de seus direitos o compartilhamento dos benefícios decorrentes da exploração florestal. Devido ao seu status de autoridade de tutela, a implicação da administração das Águas e Florestas confere mais credibilidade ao processo, tornando-o formal. Essa implicação se mostrou determinante para o avanço do processo relacionado aos interesses da comunidade de Iyoko-Ngota nesse setor14. 14

http://www.brainforest-gabon.org/braingest/publication_fichiers/70-cadre-de-consertation_makokou.pdf

Taxas florestais e implementação do Artigo 251 do Código Florestal Gabonês: Experiência piloto na cidade de Makokou 20 No nível nacional, as oportunidades dizem respeito, em particular, à reforma em curso do código florestal, bem como à abertura do ministério responsável pela gestão das florestas para a implicação e consulta efetiva da sociedade civil e das comunidades locais. Pode-se acrescentar a isso os trabalhos atualmente realizados pelo ministério responsável pelas águas e florestas com o objetivo de facilitar a aplicação do artigo 251. É aliás nesse sentido que um ateliê nacional sobre os direitos das comunidades no setor florestal foi co-organizado por esse ministério e a sociedade civil nacional e internacional no Gabão, nos dias 5 e 6 de fevereiro de 2014. Ao final deste, várias recomendações foram feitas com o objetivo de melhorar o reconhecimento e a proteção desses direitos no setor florestal. Da mesma forma, um modelo específico de caderno de encargos contratuais foi proposto. É importante notar que um trabalho prévio nesse sentido já havia sido realizado pela sociedade civil. E durante o ateliê, os modelos de caderno de encargos a serem examinados provinham da sociedade civil e do Ministério. Também é importante notar que, após esse ateliê, as trocas continuaram entre essas diferentes partes para dar um conteúdo definitivo a esse documento, e missões de restituição dos resultados serão organizadas para informar as comunidades e coletar suas opiniões sobre os próximos passos. Ainda em relação ao futuro caderno de encargos contratuais, a sociedade civil propôs que este seja acompanhado de uma portaria para reforçar seu valor legal. C. Ameaças para uma boa aplicação do artigo 251 Como obstáculos e ameaças para a boa aplicação deste artigo, podemos citar vários elementos: A não adoção de um modelo de caderno de encargos contratuais ou ainda a adoção de um modelo com conteúdo pouco satisfatório constituirá um obstáculo considerável à aplicação dessa disposição. Como constatado anteriormente, a ambiguidade deste artigo exige que ele seja acompanhado de uma ferramenta que permita a clarificação de seu conteúdo e que impeça, assim, qualquer interpretação a favor dos interesses dos uns e dos outros e em função das circunstâncias. Essa ferramenta é ainda mais importante pois obriga todos os exploradores florestais a agir com base em um mesmo padrão. No entanto, é desejável que a adminis- tração leve efetivamente em conta as propostas da sociedade civil e das comunidades locais para reforçar em vez de fragilizar os direitos das comunidades. Seja na situação atual marcada pela difícil aplicação deste artigo ou na situação futura com a adoção de um modelo de caderno de encargos contratuais pelo ministério, o controle da administração de tutela é de importância capital. Se a administração não estiver envolvida nesse processo, as comunidades se encontrarão sozinhas diante dos gigantes que são os exploi- tadores florestais. Da mesma forma, para evitar qualquer desvio que possa vir das comunidades, é importante que elas recebam apoio e orientação sobre o conteúdo deste artigo e a abordagem a ser iniciada para sua implementação. A ausência de

consulta apropriada das comunidades também aparece como uma ameaça à aplicação deste artigo. De fato, a lei especifica que o fundo se destina ao financiamento de ações de interesse coletivo. Trata-se, em princípio, de ações que foram identificadas e propostas pelas comunidades em resposta a um problema específico. Infelizmente, pode acontecer que os exploradores florestais priorizem ações que exigem menos gastos em detrimento de projetos relevantes. A existência de uma exploração florestal ilegal e não controlada também constitui uma ameaça à aplicação deste artigo. Nesta hipótese, geralmente, as comunidades não recebem nada desses exploradores que extraem a madeira de forma ilícita. Em um tal contexto, o explorador pode ser tentado a criar associações apenas para a forma, sem que

estas sejam legítimas e, portanto, representativas dos interesses comunitários. Isso pode resultar em graves conflitos dentro das comunidades. Acreditamos que, para a implementação de processos viáveis, é importante que, além da consulta, a participação comunitária esteja no centro do processo. A consulta e a participação mencionadas passam pela consideração dos modos de governança tradicionais, a representatividade e os modos de boa gestão.

Recomendações e perspectivas para a realização dos direitos das comunidades à luz do artigo 21 IV. RECOMENDAÇÕES E PERSPECTIVAS PARA A REALIZAÇÃO DOS DIREITOS DAS COMUNIDADES À LUZ DO ARTIGO 251 DO CÓDIGO FLORESTAL GABONÊS Tendo em vista tudo o que foi exposto e com base nas trocas que tivemos com os atores envolvidos, é importante que vários parâmetros sejam levados em consideração para um gozo efetivo do direito ao compartilhamento dos benefícios previsto pelo artigo 251 do Código Florestal. Nesse sentido, as soluções passam tanto pela melhoria do quadro legal atual quanto pelo desenvolvimento de ações e atividades práticas no terreno. A. A melhoria do quadro legal atual O conteúdo desta disposição não permite um gozo fácil desse direito pelas comunidades envolvidas. Para tanto, é mais do que urgente que um modelo de caderno de encargos contratuais que vincule os exploradores às comunidades seja elaborado. Para maior eficácia, essa ferramenta deve prever os seguintes eixos: - A base e as modalidades de cálculo do montante a ser pago para a alimentação do fundo de desenvolvimento comunitário; - O modo de retrocessão e de gestão desse fundo com a criação de um órgão de acompanhamento e controle; - O modo de organização da comunidade e os critérios de escolha de seus representantes. Neste item, de fato, é importante que, além da forma jurídica legal que será dada à entidade, um foco seja colocado nos modos de governança tradicional das comunidades. O problema da representatividade também deve estar na ordem do dia, pois trata-se, acima de tudo, de um processo comunitário. - Os critérios de seleção dos projetos elegíveis; - As sanções em caso de violação por uma das partes de suas obrigações. No entanto, no âmbito da reforma do Código Florestal, é importante que a questão dos direitos dos beneficiários seja esclarecida. De fato, até que distância/perímetro de sua concessão o explorador tem obrigações em relação às comunidades? Na hipótese de várias comunidades ribeirinhas: devem elas se constituir em entidade coletiva ou criar uma entidade por comunidade? Esses pontos merecem ser tratados pela lei. No que diz respeito ao modelo de cadernos de encargos contratuais, é importante notar que este está atualmente em fase de finalização pelo ministério responsável pelas questões florestais. A versão atual é fruto de um trabalho conjunto entre os outros atores, como a administração, as comunidades, a sociedade civil e o setor privado. A adoção das propostas e recomendações feitas pela sociedade civil é amplamente aguardada. Convém ainda notar que a dinâmica de preparação do modelo de caderno de encargos contratuais foi inicialmente impulsionada pela Brainforest e ClienEarth no âmbito de seus projetos de fortalecimento das capacidades jurídicas. Nesses projetos, de fato, ao acompanhar as comunidades no conhecimento e uso dos direitos florestais, trata-se de desenvolver uma defesa com o objetivo

de melhorá-los. É nessa perspectiva que se insere essa ação iniciada em nível nacional. No que diz respeito aos aspectos a serem considerados pela reforma em curso, estes também serão transmitidos a quem de direito em tempo oportuno. B. O desenvolvimento ou a continuidade de ações e atividades práticas - Continuar o acompanhamento prático das comunidades no terreno Seja qual for a situação atual marcada pela incerteza que envolve o artigo 251 ou a situação futura com a adoção de um modelo de cadernos de encargos contratuais, o apoio às comunidades é indispensável, pois para gozar de um direito, é necessário conhecê-lo previamente. Além do apoio e do fortalecimento das capacidades relacionadas ao conhecimento desse direito, é necessário que as comunidades sejam acompanhadas em sua utilização. O trabalho iniciado pelo projeto e outros atores que trabalham nessa temática deve continuar, mas certamente tomará outra forma quando o quadro legal for fortalecido. Independentemente dessa revisão, é evidente que as comunidades precisarão de apoio para sua

organização e a escolha dos projetos de desenvolvimento prioritários. Esse acompanhamento também será necessário quando se tratar de realizar ações de lobby em relação aos exploradores refratários à aplicação dessa disposição. - Incentivar a implicação da administração no processo Como autoridade garantidora da ordem pública, a presença e a implicação da administração são a garantia de sucesso de um tal processo. Essa implicação deve ocorrer não apenas para as autoridades administrativas locais descentralizadas e desconcentradas (Prefeito, Subprefeito, Governadores, Prefeito, Conselho Departamental), mas também para as autoridades do serviço técnico envolvido (Águas e Florestas). - Desenvolver um mecanismo de acompanhamento independente Como ator em princípio neutro, a sociedade civil deve desenvolver um mecanismo de acompanhamento independente e contribuir com base em suas ações e relatórios para melhorar a aplicação deste artigo no terreno. No âmbito desse acompanhamento, será uma questão de incentivar as boas práticas e denunciar as práticas pouco ortodoxas por parte de uns e outros. - Garantir uma consulta sistemática e efetiva, e promover a informação das comunidades sobre esses processos e as discussões em curso nos níveis dos atores estatais. CONCLUSÃO V. CONCLUSÃO O projeto "Fortalecimento das capacidades para o respeito e promoção dos direitos das comunidades florestais" acompanha, na cidade de Makokou e arredores, quatro comunidades no conhecimento e uso do direito ao compartilhamento dos benefícios previsto pelo artigo 251 do Código Florestal. Com base nesse apoio, não apenas as comunidades agora têm um bom conhecimento dessa disposição, mas também conseguiram se organizar em associação e propor projetos que foram submetidos ao financiamento dos exploradores florestais. No entanto, devido à má-fé ou à não cooperação de alguns atores-chave, apenas a comunidade de Iyoko-Ngota viu seus projetos parcialmente financiados até o momento. Desafios foram identificados, e tivemos que avançar com o conteúdo atual da lei, apesar de suas falhas. A implicação da Direção Provincial de Águas e Florestas nesse processo foi de grande utilidade. É por isso que discussões estão atualmente em andamento para manter a dinâmica de trabalho iniciada por meio da realização de um espaço de concertação multiatores nesta cidade. É também importante ressaltar que, graças ao apoio do projeto, as comunidades foram consultadas e puderam formular recomendações com base em suas experiências de campo em relação ao futuro caderno de encargos contratuais. Essa abordagem de consulta faz parte da estratégia do projeto que deseja que a elaboração dos textos de lei e documentos que tratam dos direitos das comunidades sejam formulados com base nas realidades locais. O compartilhamento dos benefícios continua sendo um processo complexo à luz do conteúdo atual da lei que não facilita sua aplicação. Sua implementação é mais um verdadeiro caminho de obstáculos quando as comunidades se encontram sozinhas diante dos exploradores florestais. De fato, várias empresas florestais se aproveitam da incerteza jurídica atual para escapar totalmente e, na falta, parcialmente, da aplicação dessa disposição. Essa situação é às vezes atenuada com as empresas certificadas sujeitas ao respeito dos padrões

internacionais. Esperamos que o trabalho realizado pela sociedade civil em termos de análises, observações e recomendações seja levado em conta no âmbito do modelo de caderno de encargos contratuais e da revisão da lei florestal em curso em nosso país. A dinâmica de trabalho estabelecida com o ministério responsável pelas florestas e, sobretudo, todas as consultas realizadas nesse âmbito, suscitam esperanças nesse sentido. No entanto, na adoção desse modelo de caderno de encargos contratuais, uma etapa crucial será a avaliação em campo de sua aplicabilidade. Essa etapa exigirá ainda mais mobilização por parte dos diferentes atores envolvidos. Com base na eficácia da abordagem

desenvolvida e, sobretudo, nos resultados obtidos e aqueles em andamento, recomendamos o renovamento de tal ação em outras localidades e comunidades confrontadas com as mesmas realidades. É necessário, de fato, que as comunidades sejam acompanhadas, quando isso ainda não ocorreu, em uma abordagem que visa promover seus direitos florestais em particular e seus diferentes direitos em geral. É para isso que se dedica o projeto dos juristas comunitários: responder a uma necessidade real de fortalecimento de capacidades que passa pelo conhecimento do direito e das ações a serem implementadas para reivindicar esses direitos e garantir sua proteção. Não há melhor exemplo do que as próprias palavras de um membro de uma das comunidades parceiras: "é a ignorância que nos mata!".

Taxas florestais e implementação do Artigo 251 do Código Florestal Gabonês: Experiência piloto na cidade de Makokou 24 VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS Documentos de Políticas e Textos de Lei − Plano Estratégico Gabão Emergente: Visão 2025 e orientações estratégicas 2011-2016; − Tratado relativo à conservação e à gestão sustentável dos ecossistemas florestais da África Central e instituindo a Comissão das Florestas da África Central, adotado em setembro de 2004; − Lei n°016/01 que institui o código florestal, de 31 de dezembro de 2001; − Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, junho de 1981; − Convenção sobre a Diversidade Biológica, 5 de junho de 1992; − Protocolo de Nagoya, outubro de 2010. Relatórios, publicações e obras − Djinang Martial, CED Camarões: « Investimento e Proteção dos Direitos das Comunidades na África Central: Caso do Gabão », Dez. 2013; − Djinang Martial em Colaboração com Marc Ona Essangui, FES, Yaoundé Camarões: « a análise do quadro legal e regulamentar das concessões de terras em larga escala no Gabão », Agosto 2012; − ONG ClientEarth: « Direito das comunidades locais e indígenas à partilha dos benefícios oriundos da exploração florestal (Gabão) », Novembro 2013; − Liz Alden Wily com a contribuição de Nathalie Faure, FERN: « Os direitos fundiários no Gabão: Enfrentando o passado e o presente », Junho 2012; − Bernard Cassagne, Jean-François Chevalier: « Que gestão sustentável para os pequenos permissos florestais no Gabão? ». Links da Internet − ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/X6686f/X6686F00.pdf − http://www.fao.org/docrep/ARTICLE/WFC/XII/0288-C2.HTM#P118_20393 − http://www.brainforest-gabon.org/download.php?f=68-rapport_atelier_national_droit_communaute_forestiere_gabon-fr.pdf − http://www.brainforest-gabon.org/braingest/publication_fichiers/70-cadre-de-consertation_makokou.pdf VII. ANEXOS Anexo 1: Extrato da Convenção sobre a Diversidade Biológica Artigo primeiro. Objetivos Os objetivos da presente Convenção, cuja realização será conforme às suas disposições pertinentes, são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus elementos e a partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da exploração dos recursos genéticos, nomeadamente graças a um acesso satisfatório aos recursos genéticos e a um transferência apropriada das técnicas pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre esses recursos e as técnicas, e graças a um financiamento adequado. Artigo 4. Campo de aplicação Salvo os direitos dos outros Estados e exceto disposição contrária expressa da presente convenção, as disposições da Convenção aplicam-se a cada uma das Partes contratantes: a) Quando se trata dos elementos da diversidade biológica de zonas situadas dentro dos limites de sua jurisdição nacional; ‘ b) Quando se trata dos processos e atividades que são realizados sob sua jurisdição ou controle,

seja dentro da zona que está sob sua jurisdição nacional ou fora dos limites de sua jurisdição nacional, independentemente de onde esses processos e atividades produzem seus efeitos. Artigo 15. Acesso aos recursos genéticos 1. Sendo que os Estados têm direito de soberania sobre seus recursos naturais, o poder de determinar o acesso aos recursos genéticos pertence aos governos e é regido pela legislação nacional.

 2. Cada Parte contratante se esforça para criar as condições adequadas para facilitar o acesso aos recursos genéticos para fins de utilização ecologicamente racional por outras Partes contratantes e não impor restrições que contrariem os objetivos da presente Convenção. 3. Para os fins da presente Convenção, entende-se por recursos genéticos fornecidos por uma Parte contrac- tante, e dos quais se menciona neste artigo e nos artigos 16 e 19 a seguir, exclusivamente os recursos que são fornecidos por Partes contratantes que são países de origem desses recursos ou por Partes que os adquiriram de acordo com a presente Convenção, 4. O acesso, quando concedido, é regido por condições acordadas em comum acordo e está sujeito às disposições do presente artigo. 5. O acesso aos recursos genéticos está sujeito ao consentimento prévio dado de forma informada pela Parte contratante que fornece os referidos recursos, salvo decisão contrária dessa Parte. 6. Cada Parte contratante se esforça para desenvolver e realizar pesquisas científicas baseadas nos recursos genéticos fornecidos por outras Partes contratantes com a plena participação dessas Partes e, na medida do possível, em seu território. 7. Cada Parte contratante toma as medidas legislativas, administrativas ou de política geral ap- ropriadas, de acordo com os artigos 16 e 19 e, se necessário, por meio do mecanismo de financiamento criado em virtude dos artigos 20 e 21, para assegurar a partilha justa e equitativa dos resultados da pesquisa e da valorização, bem como dos benefícios resultantes da utilização comercial e outros dos recursos genéticos com a Parte contratante que fornece esses recursos. Essa partilha é feita segundo modalidades mutuamente acordadas. Anexo 2: Extrato do Tratado relativo à conservação e à gestão sustentável dos ecossistemas florestais da África Central e instituindo a Comissão das Florestas da África Central, adotado en setembro de 2004 ; PREÂMBULO OS ESTADOS PARTES: a República do Burundi, a República dos Camarões; a República Centro-Africana; a República do Congo; a República Democrática do Congo; a República Gabonesa; a República da Guiné Equatorial; a República do Ruanda; a República de São Tomé e Príncipe; a República do Chade. TÍTULO I: DOS COMPROMISSOS Artigo 1º: Os Estados Partes no presente Tratado se comprometem, no âmbito da conservação e da gestão sustentável dos ecossistemas florestais da África Central, a: Inscrever em suas prioridades nacionais, a conservação e a gestão sustentável das florestas, bem como a gestão do meio ambiente, Adotar políticas nacionais harmonizadas em matéria de florestas e acelerar a implementação dos instrumentos de ordenamento, nomeadamente sistemas de certificação reconhecidos internacionalmente, acordados pelos Estados da África Central e desenvolver os recursos humanos para sua implementação; Implementar medidas destinadas a conciliar as ações em favor da conservação e da gestão sustentável dos ecossistemas florestais com as políticas de desenvolvimento em outros sec- teores, nomeadamente o reflorestamento, os transportes e a agricultura; Estabelecer, em cada Estado, mecanismos sustentáveis de financiamento do desenvolvimento do setor florestal a partir das receitas geradas pela atividade florestal e pela cooperação internacional; Incentivar seus Governos a implementar as ações prioritárias do Plano de Convergência, a saber: a identificação das zonas prioritárias de conservação, a criação de novas áreas protegidas, a elaboração e a implementação dos planos de gestão das áreas protegidas e; a apropriação pelos Estados dos processos engajados nos programas pilotos; Desenvolver uma tributação florestal adequada e as medidas de acompanhamento necessárias à sua implementação para apoiar de forma sustentável os esforços de conservação, de manejo sustentável e de pesquisa sobre os

ecossistemas florestais; Acelerar o processo de criação de áreas protegidas

transfronteiriças entre os países da África Central e convidar os países vizinhos a se integrarem no processo, ao mesmo tempo em que se reforça a gestão das áreas protegidas existentes; Reforçar as ações visando aumentar a participação rápida das populações rurais na planificação e na gestão sustentável dos ecossistemas e reservar espaços suficientes para seu desenvolvimento socioeconômico; Anexo 3: Extrato do Protocolo de Nagoya sobre o Acesso aos recursos genéticos e a Partilha Justa e Equitativa dos Benefícios decorrentes de sua utilização Artigo 1: Objetivo O objetivo do presente Protocolo é a partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos, nomeadamente graças a um acesso satisfatório aos recursos genéticos e a um trans- ferta apropriada das tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre esses recursos e as tech- nologias e graças a um financiamento adequado, contribuindo assim para a conservação da diversidade biológica e para a utilização sustentável de seus elementos constitutivos. Artigo 3: Campos de aplicação O presente Protocolo aplica-se aos recursos genéticos que estão sob a competência do artigo 15 da convenção, bem como aos benefícios decorrentes da utilização desses recursos. O protocolo aplica-se também aos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos que estão sob a competência da Convenção e aos benefícios decorrentes da utilização desses conhecimentos. Artigo 5: Partilha Justa e Equitativa dos Benefícios 1- De acordo com os parágrafos 3 e 7 do artigo 15 da Convenção, os benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e das aplicações e da comercialização subsequente são partilhados de maneira justa e equitativa com a Parte que fornece os referidos recursos e que é o país de origem desses recursos ou uma Parte que adquiriu os recursos genéticos de acordo com a Convenção. Essa partilha está sujeita a condições acordadas em comum acordo. 2- Cada parte toma as medidas legislativas, administrativas ou de políticas necessárias para assegurar que os benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos que são detidos pelas com- munidades indígenas e locais, de acordo com o direito interno relativo aos direitos estabelecidos dessas comu- nidades locais e indígenas sobre esses recursos genéticos, sejam partilhados de maneira justa e equitativa com as comunidades envolvidas de acordo com condições fornecidas em comum acordo. 4- Os benefícios podem incluir, mas não estão limitados aos benefícios monetários e não monetários enumerados no anexo I: pagamentos iniciais, pagamentos de royalties, contribuição à economia local, salários e condições preferenciais se acordado em comum acordo etc...

27 FOTOS © DR

BRAINFOREST Quartier Ambowé, B.P: 23 749 Libreville – Tel: 07 97 84 25 E-mail: info@brainforest-gabon.org – www.brainforest-gabon.org N° de registro: 00265/MISPD/SG/CT - NIF: 89616C