

Direitos das Comunidades

Realidade ou retórica



Síntese das conclusões e recomendações principais da consulta na Zona Norte (Cabo Delgado, Niassa e Nampula) Zona Centro (Manica, Sofala, Zambézia e Tete) e na Zona Sul (Maputo, Gaza e Inhambane)



DNFFB
Direcção Nacional de
Floresta e Fauna Bravia

DFID Department for
International
Development



International
Institute for
Environment and
Development

Direitos das Comunidades: Realidade ou retórica?



**Síntese das conclusões
e recomendações
principais das consultas
nas zonas:**

Zona Norte

Zona Centro

Zona Sul

Isilda Nhamumbo e Duncan Macqueen

Outubro 2002



Ficha Técnica:

Publicado por: DNFFB, 24.02.2003

Nº 4016/RLINLD/2003

Autores: Isilda Nhantumbo e Duncan Macqueen

Baseado nas consultas e análises originais de: Ilídio Covane,
Esmeraldina Cuco, Nazneen Kanji, Duncan Macqueen,
Eulália Macome, Alberto Macucule, Pedro Mangué,
Isilda Nhantumbo e Muino Taquidir

Disponível na DNFFB: Direcção Nacional de Floresta e Fauna Bravia
Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural,
Praça dos Heróis Moçambicanos,
2º Andar, Caixa Postal 1406, Maputo

Tel.: (258-1) 46 00 36

Fax: (258-1) 46 00 60

Email: dnffb@map.gov.mz

Tiragem: 200 exemplares

Produção Gráfica: Elográfico, Maputo

As opiniões expressas pelos autores neste documento não reflectem necessariamente a opinião da DNFFB, DFID ou da IIED.

Índice

Agradecimentos	5
Sumário executivo	7
1. Introdução	9
2. Metodologia de Consulta	11
2.1 O processo	11
2.2 Objectivos gerais do processo de consulta	13
2.3 A utilização da metodologia como instrumento de monitoria	14
3. Contexto Geral	15
3.1 O potencial de manejo comunitário dos recursos naturais	15
3.2 Legislação Florestal: oportunidades para o MCRN	16
3.3 Problemas gerais - a pobreza e o analfabetismo	18
3.4 Recomendações	19
4. Resultados da Consulta Nacional	20
4.1 Conhecimento da lei	20
4.2 A base institucional	21
4.3 Recomendações sobre o CGC	28
5. O sector privado	38
5.1 Parecerias entre concessionários e comunidades	38
5.2 A prática	39
5.3 Principais constrangimentos	39
5.4 Recomendações	41
6. Conclusões	42
7. Acções de seguimento para implementação das recomendações	43
8. Referências	43

Anexos

Anexo 1. Guião de consulta para comunidades nas áreas com projecto	45
Anexo 2. Guião de consulta para comunidades sem projecto	50

Anexo 3. Guião de consulta para comunidades em áreas com concessões	55
---	----

Anexo 4. Guião de consulta para comunidades nas áreas protegidas	60
--	----

Lista de Tabelas

Tabela 1: Áreas abrangidas pela consulta.....	12
---	----

Tabela 2: Funções das Instituições locais	28
---	----

Lista de figuras

Instituições locais e suas interligações	27
--	----

Agradecimentos

Os autores agradecem a todas entidades (indivíduos e instituições) que deram o seu contributo na realização deste trabalho. Uns participaram na recolha de informação, outros forneceram a informação, outras ainda facilitaram a realização da consulta, tal é o caso das instituições do governo a diferentes níveis. Não tentaremos listar aqui estas entidades pois risco há de esquecer algumas. A todos os nossos sinceros agradecimentos.

A DNFFB, DFID e IIED criaram as condições institucionais e materiais para esta consulta, demonstrando o seu compromisso com a implementação eficaz e eficiente da Política e Legislação de Floresta e Fauna Bravia. Esperamos que as recomendações aqui deixadas possam ser úteis.

Sumário executivo

O manejo comunitário dos recursos naturais (MCRN) é uma das estratégias adoptadas pelo governo para a implementação do objectivo social da Política de Florestas e Fauna Bravia aprovada em 1997. Vários projectos estão sendo implementados por diferentes facilitadores como ONGs e outros. Contudo, o processo de implementação tem conhecido diversos desafios afectando a prossecução do objectivo fundamental que é melhorar as condições de vida da comunidade e promover uso sustentável do recurso.

Com vista a fazer um levantamento minucioso desses desafios foi realizada uma consulta que abrangeu várias entidades incluindo o governo provincial e distrital, o setor privado, ONGs e as comunidades em 8 províncias tendo coberto uma amostra superior a 300 pessoas. O levantamento foi realizado de forma a trazer lições das seguintes situações consideradas importantes para a implementação da legislação: comunidades em áreas com projecto de MCRN, sem projecto, com exploração sob regime de concessão ou licença simples e nas áreas protegidas. Foi desenhada metodologia com instrumentos específicos para cada uma destas situações.

Os grandes nós de estrangulamento conforme mostram os resultados estão associados à falta de informação e conhecimento sobre os preceitos básicos da legislação pelos diferentes intervenientes com particular agravo para as comunidades, o facto de alguns dispositivos como processo de consulta não estarem a ser aplicados de forma participativa e o facto de a comunidade ainda não estar a usufruir efectivamente dos benefícios do seu envolvimento no manejo comunitário. Foi constatado que tudo isto é exacerbado pela proliferação de instituições locais criadas para diversos fins e a sua fraca capacidade para liderar o processo.

Os resultados foram analisados do ponto de vista de identificação de oportunidades e problemas que afectam o manejo sustentável dos recursos florestais e faunísticos bem assim a análise dos direitos e obrigações das comunidades e do setor privado. São feitas recomendações sobre o processo de eleição, composição e mandato das instituições que devem liderar a gestão dos recursos naturais e o mecanismo de tomada de decisões. Por outro lado, propõe-se uma estrutura que responda às preocupações das comunidades e que inclua duas entidades: o Conselho de Gestão Comunitária (CGC) ao nível de cada comunidade e, o Conselho Local de Gestão dos Recursos

Naturais (COGEP) ao nível do distrito. As recomendações incluem também aspectos relacionados com o funcionamento destas entidades e suas interligações com o setor privado, o governo, as ONGs e outras entidades locais.



Floresta e machamba abandonada, Corredor da Beira, Sofala, Moçambique

1. Introdução

O governo de Moçambique definiu como uma das suas principais metas a redução da pobreza que grassa mais de dois terços da população do país. Assim, todos os sectores desenham as suas estratégias procurando contribuir para este objectivo. O subsector de Florestas e Fauna Bravia desenhou a sua política e estratégia de desenvolvimento (1997) incorporando um objectivo social, para além dos objectivos económico, ecológico e de desenvolvimento institucional. O maneio comunitário dos recursos naturais surge assim como uma abordagem que visa motivar a promoção do envolvimento dos utentes na gestão dos recursos naturais com vista a colher benefícios e garantir o seu uso sustentável.

Um dos grandes desafios que a implementação deste objectivo social encontrou foi a definição da entidade comunidade. As várias intervenções no campo foram clarificando este aspecto visto que se chegou à conclusão que a comunidade pode-se auto-definir de acordo com critérios baseados nas fronteiras de ligações costumeiras bem assim as administrativas e/ou geográficas.

A implementação do maneio comunitário evoluiu com o desenho de instrumentos legais complementares à política como a lei (1999) e o seu regulamento (2002). O alvo comum de todas as iniciativas é constituir instituições fortes e garantir o direito positivo de uso e aproveitamento dos recursos. Enquanto em 1998 havia cerca de 30 experiências na sua fase embrionária (Dias *et al*, 1999), já em 2001 havia mais de 40 (Matakala e Mushove, 2001) enquanto um levantamento mais detalhado no mesmo ano mostrou haver mais de 60 experiências lideradas pelo governo, ONGs e algumas por CBOs (Magane, 2001). As experiências são diversas em termos de abordagem de estabelecimento de instituições, tipo de recursos explorados, ênfase (garantia de direito positivo aos recursos ou geração de receitas), volume de investimento e priorização de geração de conhecimento (estudos) ou promoção de desenvolvimento local. Contudo, todas iniciativas trazem valiosas lições que podem permitir a melhoria do processo de implementação.

Assim, volvidos cinco anos após a aprovação da política, a Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia com o apoio do DFID e Instituto Internacional do Meio Ambiente e Desenvolvimento, iniciou um processo de reflexão sobre as oportunidades e constrangimentos associados à implementação da política do subsector como um todo.

Foi realizada uma consulta ao nível nacional procurando fazer uma análise comparativa entre as áreas com ou sem projectos de manejo comunitário, áreas onde o sector privado desempenha um papel preponderante na exploração dos recursos e áreas protegidas (reservas florestais).

O enfoque deste artigo é a análise do conceito de propriedade comum que é introduzido pela política e legislação no qual o tema central são as instituições locais estabelecidas para liderar o uso e manejo dos recursos.

O artigo debruça-se primeiro sobre a metodologia usada na recolha de informação, dá o contexto geral em que o manejo comunitário opera, após o que apresenta os resultados da consulta e sua análise detalhada bem assim as recomendações e, finalmente as conclusões e acções de seguimento. Embora o tema central esteja relacionado com as comunidades, o sector privado é também um actor importante que interage com a comunidade, daí a sua inclusão nesta análise.

2. Metodologia de Consulta

2.1 O processo

No âmbito do apoio à DNFFB na implementação da Política de Florestas e Fauna Bravia, a componente envolvimento comunitário foi tida como uma das áreas principais que determinam o desenvolvimento do sector.

Foi assim desenhado um processo de consulta (Guiões em anexo) abrangente a todos os actores incluindo mais de trezentas entrevistas com membros do governo aos níveis nacional, provincial e distrital, ONGs, entidades privadas e diversos estratos sociais e de liderança das comunidades locais. Quatro categorias foram consideradas e guiões específicos foram desenhados para procurar colher as principais lições e constrangimentos para a implementação do MCRN. Estas categorias incluíram comunidades em áreas com e sem projectos de manejo comunitário, em zonas exploradas sobre o regime de licenças simples/concessões e em áreas protegidas (Tabela 1). Entendeu-se que este leque



Consulta com o régulo - Goba, Maputo, Moçambique

de situações iria fornecer informação objectiva sobre as lições e desafios da implementação da política e legislação de Florestas e Fauna Bravia.

Foi constituída e treinada uma equipa para liderar os processos de consulta ao nível das regiões Norte, Centro e Sul, tendo incluído oito províncias (Tabela 1). As equipas de trabalho em cada província integraram para além do líder, um membro de uma ONG local e um membro dos SPFFB. Tal visava não só facilitar o trabalho no campo mas também a familiarização do pessoal com os instrumentos usados visto a sua adopção para monitoria, a ser levada a cabo pela DNFFB através dos SPFFB, constituir um dos objectivos do trabalho. Ao todo 23 pessoas foram formadas no processo.

Tabela 1: Áreas abrangidas pela consulta

	Concessão	Com projecto	Sem projecto ¹	Área protegida
Norte				
Cabo Delegado	2x		x	
Nampula		x		x
Niassa		x	x	x
Centro				
Zambézia	x			
Tete	x		3x	
Sofala	2x	x		
Manica		x	x	x
Sul				
Inhambane			2x	
Gaza		x	x	
Maputo		x		x
TOTAL	5	5	5	3

O levantamento regional foi precedido pela revisão da documentação produzida no âmbito desta iniciativa incluindo relatórios sobre as experiências na implementação do manejo comunitário (Nhantumbo e Bila, 2002), concessões (Sitoe, Bila e Duncan, 2002) e fiscalização (Bila, 2002) incluindo análise da legislação vigente.

A implementação desta iniciativa permitiu a criação de um espaço para participação de várias entidades na reflexão sobre os desafios que o sector florestal enfrenta através do estabelecimento dos Grupos de Trabalho temáticos, um dos quais se debruça sobre as questões de MCRN e o Fórum que é um órgão mais alargado de debate. Foi assim reunido o grupo de trabalho constituído por ONGs e instituições académicas e de investigação que analisaram o documento sobre o manejo comunitário que fez uma revisão do estado actual da sua implementação e os principais constrangimentos do ponto de vista legal e institucional que emperram a sua efectividade na melhoria do bem - estar da comunidade e do recurso. O grupo também analisou os diversos instrumentos de consulta desenhados e testados pela equipa de coordenação.

As questões fundamentais incluídas no guião são concernentes à avaliação do grau de conhecimento da legislação, tipo de instituições locais e sua interacção, geração e partilha de benefícios para as comunidades, o seu envolvimento no manejo dos recursos, a interacção com o sector privado e o processo de consulta.

A metodologia incluiu também uma componente de retorno dos resultados dos levantamentos em cada província de modo a permitir o cruzamento de informação e dar conhecimento sobre as principais constatações do exercício.

2.2 Objectivos gerais do processo de consulta

A consulta contemplou dois aspectos, o principal que visava informar o conteúdo da política e, o outro que era desenvolver um modelo de consulta que possa ser institucionalizado como instrumento de monitoria na DNFFB. Os objectivos específicos incluíram:

- Identificação dos assuntos - chave ao nível da comunidade no que diz respeito à implementação da política e legislação concernente ao MCRN.
- Identificação dos aspectos principais que afectam o funcionamento das concessões e licenças simples, do ponto de vista do sector privado.
- Análise dos mecanismos de articulação institucional (sector privado, governo, ONGs, comunidades) e envolver as instituições provinciais e distritais no sentido de se apropriarem do processo do desenvolvimento e implementação da legislação florestal e faunística.

4. Obter elementos para a revisão da legislação e desenvolvimento de anexos técnicos, em particular:
 - Delegação de poderes de gestão dos recursos florestais e faunísticos (ver Artigo 99, no. 1 do Regulamento da Lei de FFB)
 - Mecanismos de canalização dos 20% das taxas de exploração para as comunidades locais (Artigo 102 do Regulamento da Lei de FFB)
 - Mecanismos de distribuição de multas por transgressão da legislação aos fiscais e agentes comunitários, bem como as comunidades locais ou cidadão que tiver denunciado a infração (Artigo 112 do Regulamento da Lei de FFB)
 - Auscultação comunitária (Art 35 e 36 do Regulamento da Lei de FFB).

2.3 A utilização da metodologia como instrumento de monitoria

Uma das preocupações veiculadas foi a ausência de um sistema de extensão florestal e um sistema de consulta frequente para melhor entender os desafios relacionados com a implementação da legislação.

O desenvolvimento da metodologia e refinação através das consultas no campo, como outrora referido, constitui ferramenta que pode ser utilizada pela DNFFB através dos SPFFB para monitorar o progresso e impacto da legislação. Tal permitiria a realização de modificações específicas de modo a promover a implementação adequada do quadro legal existente.

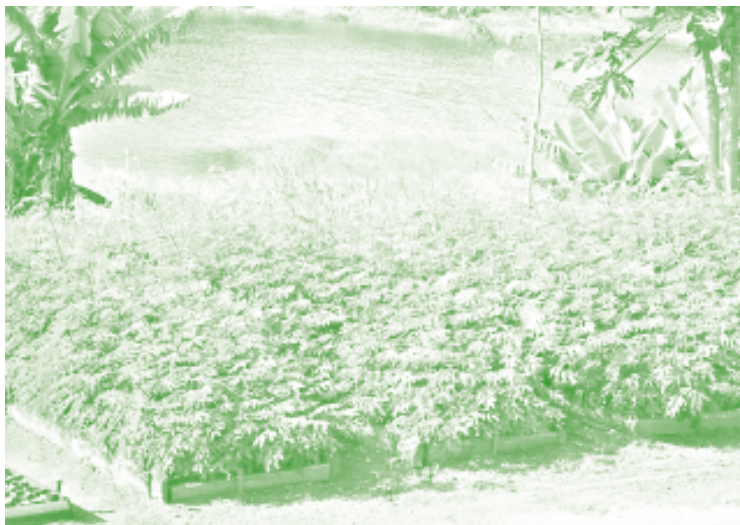


3. Contexto Geral

3.1 O potencial de manejo comunitário dos recursos naturais

A comunidade vive e depende dos recursos naturais tendo desenvolvido conhecimento sobre a sua gestão. Por outro lado, a comunidade tem domínio das suas necessidades e usa normas tradicionais para gestão dos recursos. Tanto a comunidade tal como os seus representantes governamentais têm a plena consciência de que não basta o uso dos recursos para a satisfação das necessidades básicas (consumo) mas vêem-nos como fonte de criação de oportunidades económicas com vista a melhorar as condições de vida ao nível micro e prover riqueza para o crescimento do país, ou seja, contribuir para atingir os objectivos macroeconómicos.

Por causa das experiências e expectativas da comunidade com relação ao uso dos recursos naturais, a Política de Florestas e Fauna Bravia define no seu objetivo social a necessidade de envolvê-la na gestão dos mesmos. Esta é, segundo a Política, a estratégia para alcançar o manejo sustentável, melhorar a capacidade de fiscalização e prover benefícios para a comunidade.



Viveiro comunitário. Nhamatanda, Sofala, Moçambique

Desde então o governo e diversas ONGs têm-se empenhado na implementação do manejo comunitário havendo mais de 60, experiências (Magane, 2001) em todo o país em diversas fases de implementação e com uma riqueza vasta de lições que podem ajudar o sector a analisar o impacto da adopção desta estratégia.

3.2 Legislação Florestal: oportunidades para o MCRN

Em 1997 a Política e Estratégia de Desenvolvimento de Florestas e Fauna Bravia definiu no parágrafo 56 “o objetivo relativo ao envolvimento das comunidades locais no manejo e conservação dos recursos florestais e faunísticos” alcançado através da:

- (i) participação na conservação e o uso dos recursos florestais;
- (ii) capacitação para prática de fiscalização;
- (iii) constituição dos Comitês de Gestão dos Recursos Naturais;
- (iv) definição de mecanismos de acesso aos recursos;
- (v) demonstração da importância das árvores nas funções ecológicas;
- (vi) educação para o controlo das queimadas;
- (vii) inventariação, demarcação e estabelecimento dos planos de manejo.

Dois anos mais tarde a Lei nº 10/99 operacionalizou o objectivo social da política através de vários artigos:

- **Artigo 31** - gestão participativa definindo os Conselhos de Gestão de Recursos, a necessidade do seu estabelecimento, definição de atribuições e a comparticipação nos benefícios gerados pela utilização dos recursos;
- **Artigo 33** - delegação de poderes às comunidades;
- **Artigo 35** - isenção do pagamento de taxas pelas comunidades locais quando estas utilizam os recursos florestais e faunísticos para consumo próprio. Foi contemplada a necessidade de criação de um diploma específico fixando percentagens para partilha de benefícios resultantes da exploração dos recursos e mecanismos de distribuição.

Em 2002, foi aprovado o Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia. O regulamento definiu:

- **Artigo 32** - Obrigações do concessionário - permitir que as comunidades tenham acesso aos recursos naturais para consumo próprio, explorar os recursos respeitando as normas costumeiras

das comunidades locais e dar preferência às comunidades locais no recrutamento da mão-de-obra.

- **Artigo 33** - Delimitação de área da concessão - deverá ser feita usando o Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de terras (que inclui a participação comunitária).
- **Artigo 35** - Procedimentos (dentro de Secção IV Auscultação às comunidades locais) - identifica as entidades que devem acompanhar o processo de auscultação, e sublinha que se as comunidades possuírem o direito de uso e aproveitamento da terra deverá proceder à negociação dos termos e condições de exploração da concessão.
- **Artigo 36** - Reunião de auscultação - o órgão da administração local deve convocar a comunidade para a reunião de auscultação com antecedência de pelo menos duas semanas, tendo este de presidir a mesma. Os participantes na reunião deliberam por consenso, devendo a deliberação ser lida, assinada por pelo menos dez membros.
- **Artigo 95** - Conselhos Locais de Gestão Participativa dos Recursos Naturais (COGEP)- constituídos por igual número de membros dos seguintes sectores ligados aos recursos naturais: representantes das comunidades locais; pessoas singulares ou colectivas envolvidas na exploração dos recursos; associações ou organizações não-governamentais; estado. O estatuto legal que rege esta entidade é a legislação sobre o associativismo.
- **Artigo 96** - Personalidade - define o COGEP como sendo a pessoa colectiva de direito privado.
- **Artigo 97** - Atribuições do COGEP - detalha o seu papel na gestão dos recursos naturais.
- **Artigo 98** - Representação - COGEP deve representar os interesses dos seus membros.
- **Artigo 99** - Delegação de poderes - remetendo ao MADER e MITUR a aprovação de um Diploma Ministerial sobre os termos e condições para a delegação de poderes de gestão às comunidades.
- **Artigo 102** - Benefícios para as comunidades locais - 20% da taxa de exploração florestal ou faunística destina-se ao benefício das comunidades locais, cabendo ao MADER e MPF a aprovação de um Diploma Ministerial definindo os mecanismos de canalização e utilização deste valor.
- **Artigo 108** - Intervenientes no processo de fiscalização que inclui os agentes comunitários.

- **Artigo 112** - Comparticipação - 50% das multas destinam-se aos fiscais e agentes comunitários.

Os princípios de participação, equidade no acesso aos recursos e na partilha de benefícios são realçados nos artigos citados. Contudo, a questão que se coloca é se existe vontade e capacidade dos principais utentes de garantir a observância de tais princípios e, se o fiscal realmente desempenha o seu papel de criar mecanismos de funcionamento e de verificação.

3.3 Problemas gerais – a pobreza e o analfabetismo

O manejo sustentável dos recursos naturais é essencial para a sobrevivência das comunidades e mesmo a geração de rendimento nacional a longo prazo. Por outro lado, a pobreza cria uma forte tendência e dependência da exploração dos recursos naturais para manter o bem-estar imediato das comunidades. A fome e a urgência de satisfação de outras necessidades básicas não permitem que a comunidade tenha um horizonte de planificação e uso dos recursos a longo prazo. A falta de conhecimento de práticas de gestão sustentável dos recursos naturais e a falta de tecnologias e recursos financeiros dificultam sobremaneira a adopção do manejo sustentável.

Um dos grandes nós de estrangulamento tem sido o processo adequado de capacitação e implementação do manejo comunitário com abordagens diversas a serem adoptadas no que diz respeito à criação de instituições, avaliação dos recursos, mecanismos de obtenção dos direitos sobre os mesmos, formas de exploração para geração de receitas que ofereçam uma base económica mais segura para as comunidades locais.

Contudo, a falta de conhecimento geral sobre a gestão dos recursos naturais pode ser solucionada através de parcerias entre as comunidades e o Estado, com ONGs ou ainda com o sector privado, mas para tal é preciso uma estratégia de intervenção e coordenação ao nível nacional.

O analfabetismo prevalente no meio rural, coloca um outro desafio no que concerne à utilização de formas e meios eficazes de comunicação incluindo a necessidade de adoptar um nível adequado de simplificação dos termos técnicos de modo a lograr maior compreensão.

A capacitação das comunidades levada a cabo por algumas ONGs é feita de forma ad hoc e com abordagens diversas visto que não existe

uma estratégia nacional que oriente a capacitação comunitária para a gestão sustentável dos recursos naturais. A implicação imediata e mesmo a disseminação dos instrumentos legais não tem sido efectiva visto que a interpretação, para além de diversa é, vezes sem conta, contrária ao preceituado, criando assim focos de potencial conflito entre os vários intervenientes. Isto deixa antever a necessidade premente de capacitar também os facilitadores (ONGs e outros) e, aqui o governo tem um papel particularmente importante na liderança do processo.

3.4 Recomendações

O processo de descentralização iniciado no país abrangendo as áreas de planificação, administração e finanças deve considerar o maneio comunitário dos recursos naturais como uma das opções de desenvolvimento comunitário. Consequentemente, o governo deve priorizar o fortalecimento das instituições responsáveis pela capacitação a diferentes níveis de modo a garantir não só a participação, mas a adopção de uma abordagem integrada de desenvolvimento rural. Parcerias entre o governo e as ONGs devem ser a plataforma deste fortalecimento, visto o efeito multiplicador que poderá resultar a médio e longo prazos.

Para evitar o ciclo de pobreza e a destruição do recurso é necessário que para além de as comunidades receberem assistência humanitária como por exemplo através do PMA, para atender às necessidades básicas imediatas, sejam munidas de conhecimento e habilidades para que a longo prazo possam assegurar a sustentabilidade das instituições e de gestão dos recursos naturais que são a base do desenvolvimento rural.

4. Resultados da Consulta Nacional

4.1 Conhecimento da lei

As consultas mostraram claramente que as comunidades não possuem até ao momento conhecimento adequado sobre a legislação de florestas e fauna bravia. As entrevistas apontaram quatro razões principais:

- (1) os agentes governamentais amiúde não têm cópias dos instrumentos legais e não possuem capacidade de disseminar a lei mesmo quando a conhecem;
- (2) a lei não foi traduzida para as línguas locais ou mesmo simplificada para permitir o entendimento pelas diversas entidades e sobretudo pelas comunidades;
- (3) as ONGs envolvidas na divulgação da lei nem sempre têm uma compreensão dos conceitos e o espírito da lei; e
- (4) o alto nível de analfabetismo dentro da comunidades dificulta o acesso directo a legislação.

As empresas só têm conhecimento dos aspectos da lei que afectam directamente a sua actividade e não procuram perceber o espírito da lei no seu conjunto nem os aspectos sobre a relação com as comunidades.

Nos casos em que existe melhor conhecimento da lei, por sinal onde houve maior intervenção das ONGs, geralmente as comunidades têm melhor compreensão da Lei de Terras do que a Lei de Florestas e Fauna Bravia. A razão óbvia é a ampla disseminação da primeira através da campanha terra.

De forma geral nas comunidades onde existem projectos comunitários tem melhor compreensão da lei do que em comunidades sem projectos. A divulgação foi mais abrangente nas zonas centro e sul que coincidem com a existência de maior número de organizações não-governamentais envolvidas nas áreas de desenvolvimento e conservação dos recursos naturais.

Todavia, houve unanimidade sobre o facto de a formulação de legislação sem consulta às comunidades constituir uma ameaça ao funcionamento e resposta aos anseios e preocupações ao nível local.

Portanto, este cenário sugere que muito há ainda por fazer para o conhecimento, sobretudo da legislação florestal e faunística junto do governo local, sector privado e comunidades. Esta é uma condição

básica para que a última possa entender os seus direitos e obrigações e como usufruir de forma efectiva dos benefícios do uso sustentável dos recursos.

Recomendações

Disseminar amplamente a legislação de Florestas e Fauna Bravia sobretudo a nível das instituições do governo e ONGs no distrito e comunidades.

4.2 A base institucional

Instituições comunitárias fortes (com capacidade de tomada de decisão e visão de desenvolvimento), são fundamentais para a realização do objectivo do Maneio Comunitário dos Recursos Naturais, ou seja, o uso sustentável dos recursos naturais e geração de rendimento para as comunidades. Existem várias instituições locais quer ligadas ao governo quer à autoridade tradicional. Contudo, são também criadas novas instituições com objectivos específicos de gestão dos diversos recursos naturais. Haverá coesão interna e liderança para se atingir os objectivos almejados? É necessário fazer uma análise comparativa para dar resposta a esta questão.



Discussão do maneio comunitário no Fórum de Florestas e Fauna Bravia e Chimoio, Moçambique

4.2.1 A actualidade com e sem projectos

Existem diversos comités e associações nas comunidades que tomam decisões sobre o uso dos diversos recursos (por exemplo: águas, terras) ou mesmo programas de desenvolvimento local. A proliferação destas instituições resulta da falta de enfoque integrado na implementação das legislações sectoriais levando a uma aparente incompatibilidade entre as mesmas. Foi explicitamente referida pelos entrevistados a necessidade de encontrar formas de reduzir a proliferação de instituições ao nível da comunidade pelo facto de ser contra-producente.

Em geral, só existem diversos comités de gestão dos recursos quando existe um processo de apoio para as estabelecer (por exemplo, um projecto) porque de contrário não há uma entidade responsável pela coordenação e/ou organização das comunidades. Como resultado é comum tomar-se decisões não democráticas. A falta de clareza sobre o mandato específico dos comités, associações e autoridades locais no maneo dos recursos gera uma certa confusão ao nível local. Na verdade esta é uma das razões por que a maioria dos entrevistados defendera a criação do COGEP ao nível do distrito, pois tal iria permitir uma melhor coordenação e conhecimento sobre as intervenções nos diversos sectores, enquanto um órgão representativo (CGC) da comunidade é estabelecido ao nível mais baixo.

É normal haver conflitos entre as organizações das comunidades e o governo local ou o sector privado tornando os três intervenientes reticentes quanto à possibilidade de concertação na tomada de decisões.

Tais conflitos são exacerbados pela deficiente divulgação da legislação e inconsistência na designação da instituição do maneo para além de ausência de um guião sobre o processo de constituição e mecanismos de tomada de decisão:

- Comité de Gestão de Recursos (na Política de FFB);
- Conselhos Locais de Gestão de Recursos (Lei de FFB);
- Conselhos Locais de Gestão de Recursos Florestais e Faunísticos (COGEP) (regulamento de FFB).

Ainda não existe o COGEP na prática tal como é contemplado no regulamento devido a várias razões: fase embrionária em que muitas das experiências se encontram carecendo ou tendo priorizado a criação de instituições que representam apenas a comunidade; falta de conhecimento claro do processo de constituição, funcionamento; falta de disponibilidade dos actores com interesses diversos para

participarem em encontros intersectoriais; diferenças no poder (económico, político) e autoridade dos membros do COGEP que integram o sector privado, o governo local, ONGs, associações e representantes das comunidades; a representação limitada destas podendo subestimar os seus interesses; dificuldade em desenvolver uma agenda de interesse comum; a falta de um processo claro de gestão destes diversos actores. Consequentemente, é muito pouco provável que esta instituição, tal como preconizada actualmente possa tomar decisões que sejam do interesse das comunidades e nos prazos necessários para responder às preocupações destas.

4.2.2 Clarificação dos mandatos das instituições principais

Existem várias instituições a nível local incluindo estruturas administrativas, tradicionais, organizações de desenvolvimento rural, sector privado, entidades religiosas e outras que influenciam na utilização dos recursos naturais.

A legislação atual prevê a criação de conselhos ou comités cujo objectivo fundamental é orientar a implementação da mesma. Nalguns casos isto resulta na proliferação de entidades que lidam com os diversos recursos (terra, água, florestas, pescas, e outros). O resultado, como outrora afirmado, é a ausência de uma entidade única responsável pela tomada de decisão sobre o uso e manejo dos recursos como um todo. Consequentemente, os resultados das consultas demonstram a necessidade de criar uma estrutura de coordenação com mandato claro e sem sobreposição do seu papel com outras entidades. Propõe-se a criação de dois órgãos, o Conselho de Gestão Participativa (COGEP) e o Comité de Gestão Comunitária (CGC).

Conselho de gestão Participativa (COGEP) - O COGEP deve operar ao nível do distrito e funcionar como uma entidade que facilita a planificação estratégica e coordena a sua implementação ao nível distrital. Como previsto na lei a composição tem que ser multi-sectoral sendo, constituído por número igual de categorias seguintes: governo/ autoridades locais, setor privado, ONGs e representantes das comunidades. Contudo, de forma a atender as recomendações da consulta e de modo a dar maior capacidade de participação da comunidade, sugere-se que sejam integrados tantos presidentes dos Comités de Gestão Comunitária (CGC) quantos existirem no distrito.

Ou seja, haverá um número variável de CGC de acordo com a extensão do distrito, existência de recursos por explorar, organização da comunidade, etc. A eleição da presidência e do corpo directivo do COGEP deve seguir um processo transparente e participativo. O COGEP deve reunir-se pelo menos duas vezes por ano para troca de informação e análise das iniciativas significativas do governo, do sector privado e da comunidade. O objectivo é facilitar um processo de negociação adequado e assegurar os direitos do povo na área distrital.

Comité de Gestão Comunitária (CGC) - O CGC é um órgão dentro dos limites físicos definidos pela comunidade e é constituído unicamente por membros da comunidade. O seu papel consiste na operacionalização prática dos direitos e obrigações da comunidade com relação aos recursos naturais. Isto significa que o CGC vai gerir o processo de delimitação, avaliação dos recursos, desenvolvimento dum plano do uso dos mesmos, a organização da comunidade em grupos de interesse para exploração de alternativas de geração de receitas, negociação com actores externos, e fiscalização local. O CGC tem a responsabilidade de ser uma instituição democrática governada pela abertura e princípio de inclusão de modo a representar condignamente os interesses dos seus eleitores.

A consulta mostrou haver diversas entidades locais podendo ter ligações com o COGEP e/ou o CGC como se indica a seguir:

As autoridades administrativas - estas são as entidades ao nível mais baixo (distrito, posto administrativo ou localidade) responsáveis pela implementação dos programas do governo a este nível. Nesse contexto teria de se responsabilizar por dirigir o processo inicial com vista à formação do CGC e a assegurar a observância da Lei pelos usuários dos recursos naturais (incluindo os benefícios e serviços negociados com as comunidades).

Os líderes comunitários - são entidades tradicionais que denotam a expressão e formas de organização cultural/social. São entidades responsáveis pela observância de normas e costumes locais, resolução de conflitos, até mesmo alocação dos recursos aos utentes. Dado o respeito granjeado ao nível local, eles desempenham um papel importante no CGC como conselheiros e observadores. No caso de falta de consenso na tomada de decisão eles terão voto decisivo.

Religiosos - Existe uma diversidade de confissões religiosas nas comunidades, e é importante entender e valorizar o seu papel na preservação da moralidade e aspectos culturais. Dependendo do carisma e respeito que elas têm dentro da comunidade, podem ser membros candidatos ao CGC ou podem servir de interlocutores com as suas congregações. Podem assim ter um papel mobilizador dentro do processo de manejo comunitário.

Associações - com vista a facilitar intervenções no âmbito do desenvolvimento rural têm sido estabelecidos vários agrupamentos com fim de exploração e processamento dos recursos naturais, sobretudo a agricultura. A participação dos vários segmentos da comunidade no manejo comunitário e o uso do potencial humano local e seu interesse têm sido assegurados através da formação de grupos de interesse que não são entidades jurídicas mas que podem adquirir tal estatuto caso seja desejável e vantajoso. Os membros do CGC podem integrar qualquer dos grupos de interesse e os líderes deste também podem fazer parte do CGC. Por outro lado, os líderes dos grupos de interesse têm um papel fundamental como fonte de informação importante sobre o uso e manejo dos recursos naturais e os benefícios daí advindos. A Lei do Associativismo pode ser utilizada para legitimar (tornar entidade jurídica) o CGC e o COGEP. O CGC deve acomodar a variedade dos recursos naturais cujo potencial determina a quantidade de grupos de interesse que se formam.

ONGs - As ONGs são agentes de facilitação do desenvolvimento sustentável. Realizam tarefas que têm em vista a criação de capacidade para exploração económica dos recursos. Desempenham também um papel importante na educação cívica, na disseminação da legislação e de apoio humanitário. Enquanto umas concentram os seus esforços na área ambiental, outras e em número maior dão enfoque à área de desenvolvimento rural e social. As ONGs são um agente impulsionador de manejo comunitário. Segundo a Lei de FFB, são membros integrantes do COGEP, criando assim a possibilidade de serem um intermediário na garantia da observância e respeito pelos interesses da comunidade em consonância com as agendas do sector privado e do governo. Por outro lado, poderão incrementar o seu papel de facilitador no desenvolvimento e fortalecimento da capacidade do CGC, instituição que ainda carece de experiência sobre o funcionamento dos comités,

negociação, comunicação, prestação de contas, desenho, formalização e implementação dos planos de manejo. Conhecem os passos difíceis necessários para explorar as oportunidades económicas e desenvolver parcerias com o sector privado e o governo.

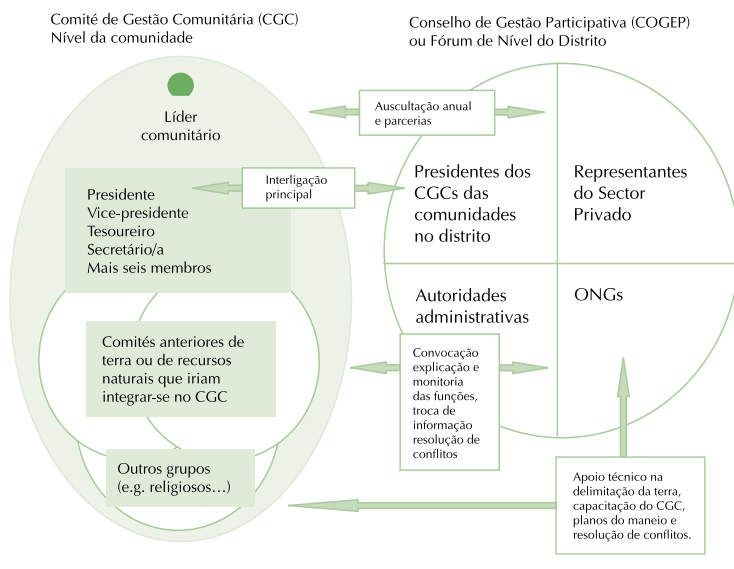
Outros Comitês (da terra, de águas, de desenvolvimento rural, de recursos naturais etc.) - No âmbito da operacionalização do conceito de participação, várias entidades do governo procuram estimular a criação de uma multiplicidade de comitês. A experiência mostra que há uma multiplicação desnecessária das funções destes comitês daí a necessidade de fundi-los numa única estrutura que zeze pelo desenvolvimento local integrado. Consequentemente, prevê-se um período de transição de três anos do CGC em que os membros dos comitês anteriores possam ser eleitos (embora não seja obrigatório) a integrar esta nova instituição assumindo as funções dos diversos comitês anteriores. É desejável que a comunidade eleja indivíduos com alguma capacidade para realizar aquilo que são as grandes intervenções que as comunidades pretendem levar a cabo. Ao nível do distrito o COGEP irá funcionar como aglutinador de ideias e de prioridades das comunidades na formulação dos planos estratégicos de desenvolvimento ao nível do distrito.



Transporte de madeira em toro em Nhafuba, Zambézia, Moçambique

Sector privado caso esteja presente na área - O sector privado tem a capacidade de ser uma catalizador do desenvolvimento local através da injeção de capital para a transformação dos recursos naturais em bens económicos. Até agora esta capacidade tem sido pouco utilizada por causa da falta de clareza sobre os direitos e responsabilidades de todos os actores. A aliança sector privado-comunidade representa uma oportunidade para desenvolver parcerias que podem, por exemplo, facilitar o transporte dos produtos da comunidade e acesso ao mercado. O sector privado pode fornecer investimento na tecnologia para dar valor acrescentado aos recursos naturais. O CGC representa uma instituição estável com quem o sector privado poderá desenvolver negócios. Mas também existe o risco de o poder do sector ser utilizado para captar a maior percentagem do valor dos recursos. Por isso, o sector privado não deve ser membro do CGC mas sim um parceiro no COGEP onde os seus interesses podem ser representados num contexto mais abrangente e equilibrado. De modo a facilitar o convívio entre as partes, contempla-se a produção de um guião sobre negociações para assegurar que estas tirem benefícios mútuos e justos.

Figura 1. Instituições locais e suas interligações.



4.3 Recomendações sobre o CGC

4.3.1 Composição e prazo do comité de gestão comunitária (CGC)

O Comité de Gestão Comunitária (CGC) deve ser uma junção do comité das terras (se existe) e os outros comités relacionados com os recursos naturais através de um processo formal de transição às normas do CGC.

Dentro da Lei No. 8/91 (Artigo 5) sobre o direito à livre associação, as associações só podem adquirir personalidade jurídica se forem constituídas por um número de fundadores não inferior a dez. Então, o CGC deveria ter 11 pessoas que inclui o régulo (se existe esta entidade tradicional e tem a legitimidade necessária) e mais dez membros exclusivamente da comunidade (excluindo autoridades administrativas locais ou de bairros). O régulo deveria participar na sua capacidade de conselheiro e observador, sem direito a voto directo. No caso de impasse e se for do consenso do CGC a autoridade tradicional poderá ter a autorização de ser a última instância a decidir.

Os membros do CGC são-no por um período de três anos.

Para fortalecer os seus direitos é fundamental que esta instituição adquira personalidade jurídica. Contudo, tal deve ser definido pelo grau de maturidade que esta instituição tiver alcançado. Para obter personalidade jurídica é necessário que o CGC desenvolva e apresente os seus estatutos e comprove a existência de meios necessários para o seu funcionamento ao governo para as oficialização do pedido.

Querendo o CGC pode declarar - se uma associação de utilidade pública visto servir os interesses da comunidade (veja Artigo 11 e 14 do Lei 8/91), tendo a obrigação de apresentar relatórios de actividades e contas anuais. Isto pressupõe que parte dos seus membros deve ser alfabetizadas. Consequentemente, dos 11 membros do CGC dois devem saber ler e escrever para funcionar como secretário/a e tesoureiro/a.

Uma das vantagens da formalização do CGC como associação é a facilidade de estabelecer parcerias com o sector privado e até formar alianças com organismos internacionais. Também pode facilitar o acesso ao crédito para a actividade de desenvolvimento comunitário. Assim, iria transpor uma das grandes barreiras na rentabilização dos recursos e desenvolvimento rural em geral.

Tabela 2. Funções das Instituições locais

Funções do CGC	Funções do COGEP/Fórum			
CGC	Presidente do	Autoridade CGCS	Sector Privado	ONGS
1. Função Central. Delimitação da terra, preparação dos planos de maneio e gestão dos RN.	Planificação estratégica ao nível do distrito, aconselhamento e capacitação das comunidades para delimitar o seu território e preparar planos de maneio em consonância com o plano estratégico ao nível do distrito.			
2. Consultas Priorizar parcerias entre a comunidade e o sector privado e negociar com o mesmo anualmente	Assegurar a presença de todos membros do CGC nas reuniões	Divulgar a lei e monitorar os compromissos assumidos e participar na resolução de conflitos	Consultar o CGC de cada comunidade anualmente	Divulgar a lei e capacitar os CGCs para estas negociações
3. Gestão Identificar prioridades, gerir os 20% das taxas que se destinam às comunidades e implementar as acções acordadas.	Consultar o COGEP sobre como solucionar problemas comunitários	Apoiar o CGC a monitorar e fiscalizar (mas não controlar) o uso dos 20%	Explorar parcerias e mecanismos de apoiar actividades comerciais	Capacitar o CGC no processo completo de maneio comunitário
4. Monitoramento Monitoramento dos RN, organizar os fiscais comunitários e assegurar que eles recebam a recompensa estipulada por lei.	Monitorar as actividades dos fiscais e a recompensa distribuída.	Capacitação dos agentes comunitários e distribuição de 50% das multas de forma transparente.	Pagar multas no prazo previsto	Capacitar os fiscais comunitários e monitorar a distribuição dos 50%
5. Informação Elaborar as actas das reuniões e um relatório anual detalhando as actividades em cada uma das categorias anteriores	Apresentar o relatório ao COGEP e à comunidade	Participar na apresentação dos relatórios dos CGCs anuais e responsabilizar as pessoas nomeadas para atender às preocupações da comunidade ou resolver conflitos. Enviar os relatórios aos SPFFB.		

Dos 11 membros do CGC, o ideal seria ter números proporcionais de mulheres e homens, mas no mínimo pelo menos um terço deve ser mulheres sem prejuízo de uso de outros meios e canais de influência. Por outro lado, é imprescindível que a opinião da mulher seja considerada e participe efectivamente no processo de tomada de decisão.

4.3.2 Processo de eleição dos membros

É da responsabilidade da administração do distrito convocar uma reunião aberta em cada comunidade sob sua jurisdição para iniciar o processo de estabelecimento de um comité de gestão e também a administração do distrito tem que convocar reuniões para constituir o CGC de novo em cada três anos. A administração do distrito pode delegar a responsabilidade à Direcção Distrital de Agricultura e Desenvolvimento Rural ou ao chefe do posto administrativo.

A administração do distrito tem a responsabilidade de explicar o conceito do CGC e o processo de eleição dos seus membros e as suas funções principais.

Cada membro da comunidade tem o direito de sugerir candidaturas dos membros da comunidade nesta reunião aberta, excluindo as autoridades administrativas, sector privado e membros da sociedade civil que não sejam residentes. Um outro membro da comunidade tem que endossar esta selecção. Não é aconselhável ter mais do que duas pessoas da mesma família dentro do CGC pois existe o risco de dominarem as decisões.

Na primeira reunião do CGC, os membros da comunidade têm que eleger os corpos directivos do CGC incluindo um presidente, vice-presidente, tesoureiro, e secretário. O régulo como conselheiro e observador não pode ocupar qualquer das posições do corpo directivo.

Para ser eleito como membro do CGC, deve haver consenso da comunidade - com uma votação aberta utilizando as mãos.

O mandato dos membros do CGC é de três anos e só podem ser demitidos se a maioria do CGC depositar um voto de não confiança naquele membro. A única base para tal voto seria a falta de participação em três reuniões consecutivas, abuso da posição, corrupção, ou prática de actividades ilegais.

No caso de demissão o presidente ou o vice-presidente do CGC tem que convocar uma reunião num prazo de um mês para a substituição do membro do CGC.

4.3.3 Mecanismo de tomada de decisões

O CGC deve reunir com uma frequência de não mais do que um mês entre reuniões consecutivas.

É responsabilidade do presidente preparar uma agenda através de discussões com cada membro do CGC na semana antecedente.

O primeiro item na agenda é a apresentação e aprovação da acta da reunião anterior. Esta acta deve conter as seguintes informações: a data da reunião, as pessoas presentes, as decisões tomadas, as actividades aprovadas e a responsabilidade para implementar as actividades. No fim do ano, o secretário deve preparar um relatório do desempenho anual para ser apresentado à comunidade numa reunião aberta.

O tesoureiro vai controlar os recursos financeiros, preparar e apresentar um relatório sobre os gastos anuais na mesma reunião aberta.

Uma reunião não pode acontecer sem a presença de pelo menos sete membros do CGC.

O último item da agenda deve ser “diversos” para integrar assuntos não previstos que os membros queiram sugerir.

As decisões têm que ser tomadas por maioria dos membros do CGC. O régulo não tem o direito de votar a menos que não haja consenso entre os dez membros da comunidade. Nenhum membro do CGC deve implementar decisões em nome do CGC sem a votação.

4.3.4 Funções

Delimitação do território e gestão dos recursos

A Lei de Terras preconiza a delimitação da terra e os direitos e obrigações das comunidades. Tal preceito é complementado pela Lei e Regulamento de Florestas e Fauna Bravia que contempla o direito de uso e aproveitamento dos recursos como instrumento fundamental para incentivar o investimento a longo prazo na gestão dos recursos. As mais de quarenta experiências de manejo comunitário incluem passos como a delimitação da terra e elaboração dos planos de manejo dos recursos naturais. Volvidos alguns anos os resultados das consultas sugerem que haja lições que podem informar o desenho de um modelo de implementação do manejo comunitário e a sua promulgação em todo o país. Para tal é necessário padronizar a forma de organização ao nível comunitário representado pelo CGC.



Discussão de actividades de manejo florestal em Mabote, Inhambane, Moçambique

O papel do CGC é replicar os melhores elementos dos projectos -piloto e formalizar uma entidade com quem as autoridades administrativas e as ONGs podem trabalhar para promover o desenvolvimento sustentável nas zonas rurais. A criação desta entidade democrática ao nível da comunidade abre espaço para ligações com o processo de planificação distrital encabeçada pelo Ministério do Plano e Finanças e permite a coordenação com o processo de descentralização que está sendo levado a cabo pelo Ministério da Administração Estatal.

O CGC certamente carece de capacitação, mas tem a grande vantagem de ser uma estrutura que adequada dentro do processo de descentralização e democratização que o país está levando a cabo pode-se tornar numa instituição forte e sustentável.

O CGC também tem a responsabilidade de promover o desenvolvimento de planos de manejo dos recursos naturais. Os exemplos actualmente existentes mostram que estes planos diferem, dependendo dos recursos disponíveis, e mesmo a capacidade dos técnicos que facilitam ou participam na sua elaboração. A longo prazo é necessário uniformizar e disseminar os processos participativos e modelos que funcionam e que podem ser adoptados em diversos locais e contextos.

Auscultação e negociação

Como foi referido anteriormente, o sector privado tanto representa uma oportunidade para as comunidades como uma ameaça, dependendo da qualidade das negociações entre as partes. Resultados positivos só são conseguidos quando o sector privado respeita os direitos das comunidades e uma motivação mais elevada do que a maximização do lucro. O CGC é uma entidade credível com a qual o sector privado poderá estabelecer acordos e parcerias estáveis.

O CGC deve ser um interlocutor entre o potencial investidor e a comunidade, devendo ter mecanismos de consulta a esta, sobre as posições a tomar no processo de negociação. O CGC não se deve alienar da comunidade, ou seja, do seu eleitor. Para assegurar a sua responsabilidade perante a comunidade, a experiência mostra ser fundamental a realização de eleições periódicas, neste caso, três anos.

Portanto, o CGC deve ser estabelecido antes de qualquer tipo de negociações com a comunidade. O esforço deve ser no sentido de criar tanto o CGC como o COGEP.

As parcerias devem ter vida contínua, daí que os intervenientes tenham de rever os termos do acordo anualmente. As negociações podem resultar em benefício mútuo pois vão permitir o crescimento da capacidade da qual ambas partes podem beneficiar.

O Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras foi considerado pelos entrevistados como um modelo que pode ser usado para desenhar o sistema de consulta. Ainda assim, este instrumento carece de uma definição clara de como a comunidade pode negociar de forma a tirar melhor proveito dos recursos.

O desenvolvimento e uso de contratos formais é uma parte fundamental do desenvolvimento dessa capacidade. O governo e as ONGs deveriam priorizar o desenvolvimento e disseminação tanto dos modelos como do processo.

Para criar confiança entre as duas partes um passo inicial deve ser a garantia da observância e respeito pelos padrões de exigência e remuneração da mão-de-obra incluindo todos os dispositivos legais associados.

A estrutura actual do CGC requer 10 assinaturas para legitimar o processo de negociação. A frequência dos encontros com o CGC vai facilitar não só as negociações como vai aumentar a credibilidade das negociações. Isto vai certamente evitar conflitos a longo prazo que poderiam danificar a imagem das empresas e afectar os seus lucros.

As empresas que desenvolvem modelos de parceria funcionais podem demonstrar a participação do sector privado no desenvolvimento do país e no alívio à pobreza, um dos objectivos do PARPA. A reputação das empresas é fundamental para a sua sobrevivência a longo prazo e para eventualmente incitar a criação de incentivos para estimular as práticas positivas e inclusivas.

Portanto, a regulamentação do sector privado e do seu papel no alívio à pobreza bem assim os ganhos advindos disso são fundamentais para que haja empenho e compromisso no estabelecimento de parcerias que contribuam para minorar os problemas das comunidades.

Distribuição dos 20% da taxa de exploração

Não existe capacidade sem responsabilidade. Visto o espírito da lei e o desenvolvimento da capacidade da comunidade no maneio dos recursos, é imprescindível que esta assuma a responsabilidade de gerir os recursos financeiros. Na fase inicial do CGC, esta entidade vai depender muito do apoio externo e boa vontade das instituições do governo e das ONGs.

A alocação de 20% das taxas de exploração representa o compromisso que o governo tem para criar capacidade de gestão dos recursos naturais independentemente da localização da conta bancária, o princípio fundamental é que o poder de decisão sobre o uso dos recursos financeiros deve recair sobre o CGC em coordenação com a comunidade.

No caso de inexistência de uma instituição bancária ao nível do distrito, torna-se responsabilidade das autoridades administrativas representadas no COGEP organizar e facilitar o acesso aos serviços financeiros. Devem também monitorar a alocação dos recursos financeiros através dos relatórios anuais do CGC.

Através da ligação do presidente do CGC com o COGEP e com a comunidade, este deve ter em conta o plano estratégico de desenvolvimento distrital ao facilitar a definição de forma participativa as prioridades desta, procurando assegurar a consistência entre ambos.

O peso relativo da opinião da comunidade depende do exercício da democracia tanto na eleição dos membros do CGC como na tomada de decisão dentro do mesmo. Por outro lado, a opinião do COGEP é muito importante para evitar a sobreposição de áreas de desenvolvimento definidas pelos diferentes actores.

O uso dos recursos financeiros pela comunidade através do CGC tem como objectivo, prover benefícios e serviços acessíveis a todos

os membros da comunidade. Em caso de dúvida, o presidente do CGC deve consultar o COGEP.

A comunidade e o CGC têm a liberdade de definir se os benefícios devem ser usados em benfeitorias sociais/colectivas ou financiar o



Participantes no curso de fiscais comunitárias em Manica, Moçambique

desenvolvimento de actividades económicas. Os recursos financeiros não devem nunca ser utilizados sem a votação da maioria do CGC.

Fiscalização

A gestão dos recursos não tem sentido sem a capacidade de os fiscalizar, reafirmando que um dos objectivos de maneio comunitário, além de ser um mecanismo para a comunidade ter um controlo sobre os recursos e tirar benefícios, pretende um maior envolvimento da comunidade na fiscalização. A comunidade tem um papel importante no complemento da capacidade do governo de exercer a fiscalização.

Como consequência disso cria-se a figura do agente comunitário. A consulta fez notar que raras vezes os serviços do Estado possuem recursos para visitar o campo com a frequência adequada, daí que a experiência mostre que os agentes comunitários fazem um trabalho indispensável (mas sem nenhuma remuneração) na monitoria dos recursos naturais e na apreensão dos produtos ilegalmente explorados. Na realidade estes agentes comunitários são mais fiscais do que os fiscais do Estado!

Varia muito o número e o nível de capacitação destes agentes comunitários sendo quase nulo o número dos que possuem

reconhecimento jurídico. Isto resulta da falta de definição do estatuto legal destes agentes, falta de treinamento e/ou capacitação, inexistência de remuneração, e falta de organização das comunidades.

Os agentes comunitários constituem um dos braços executivos mais importantes dos CGC pois eles devem zelar pela exploração legal dos recursos de modo a beneficiar a comunidade. Através das suas ligações com o COGEP, o CGC age como interlocutor para levar as dificuldades associadas à fiscalização ao nível mais alto com capacidade de resolver conflitos com o sector privado.

Conforme previsto no Regulamento da Lei de FFB, os denunciante e agentes comunitários são beneficiários de uma percentagem das multas cobradas. O CGC deverá assegurar que estes benefícios cheguem aos intervenientes no processo de fiscalização e informar os problemas associados ao processo junto às autoridades. Também para evitar a proliferação de denunciante nas comunidades, os CGC deverão ter um registo dos agentes comunitários reconhecidos pela comunidade.

Mecanismo de gestão dos benefícios

Um dos principais mecanismos de capacitação da comunidade é a habilidade de aprender as lições de intervenções passadas como, por exemplo, os projectos-piloto de manejo, as consequências das decisões tomadas, as causas de conflitos e outros. É fundamental que haja uma entidade reconhecida por todos os actores principais onde sejam arquivados os documentos.

O CGC deve ter uma base de informação incluindo actas dos encontros, planos de actividades, relatórios anuais e outros documentos incluindo certificados de uso dos recursos. O processo de geração e armazenamento de informações é importante na legitimação dos processos comunitários.

4.3.5 Capacitação

4.3.5.1 Áreas que merecem atenção

As consultas mostraram haver várias lacunas que precisam de uma atenção urgente além da constituição inicial dos CGC ou dos COGEP. Estas incluem:

- conhecimento do quadro legal, especialmente os dispositivos de implementação, as suas responsabilidades, quem deve inici-

ar as actividades previstas, fontes de informação, funcionamento das instituições constituídas, padrões de mão-de-obra;

- noções de liderança, comunicação e negociação;
- condução de processos democráticos ou participativos;
- gestão financeira;
- entendimento do processo jurídico;
- identificação de potencialidades de exploração dos recursos;
- mecanismo de garantir a cobrança das promessas feitas pelo sector privado;
- documentação do processo;
- habilidades e conhecimento técnico sobre regeneração, ecologia e manejo das florestas, incluindo o controlo das queimadas;
- Formação mínima para permitir a ocupação de postos melhor remunerados nas actividades florestais
- outras áreas conforme o necessário.

4.3.5.2 Responsabilidades do governo

A DNFFB em consulta com os SPFFB e sociedade civil deve desenhar um guião simplificado sobre a legislação florestal para os diferentes grupos -alvo. No caso das comunidades a legislação pertinente deverá ser traduzida para as línguas locais mais faladas.

Os instrumentos legais devem ser multiplicados por forma a que todas as entidades que directa ou indirectamente lidam com o sector possam ter o mínimo domínio do seu conteúdo (pelo menos uma cópia para cada comunidade).

A DNFFB deve desenhar um manual de implementação da legislação para os dois principais actores (o sector privado e a comunidade).

As agências governamentais devem liderar todos os processos ligados à capacitação da comunidade de modo a criar uma base mínima de implementação da legislação.

O governo deve prover serviços de extensão, contribuir para o desenvolvimento dos currícula e material de formação de técnicos de gestão comunitária que possam responder aos desafios do sector tanto no Estado como no sector privado.

O governo tem a responsabilidade de treinar os fiscais comunitários e desenvolver um guião mais claro sobre o processo, o mandato de cada actor e o destino dos produtos apreendidos.

5. O sector privado

5.1 Parcerias entre concessionários e comunidades

A Lei obriga tanto os concessionários como os licenciados simples a procederem à auscultação das comunidades, definir benefícios e serviços apropriados, e cumprir com os acordos firmados.

Noutros países, as parcerias entre o sector privado e as comunidades têm trazido benefícios mútuos. O aspecto central é que os dois lados têm que perceber as vantagens (preferencialmente vantagens financeiras) resultantes das parcerias. Ao mesmo tempo as parcerias apenas funcionam quando integram ou são estabelecidas entre indivíduos capacitados a negociar, quando há clareza na legislação e existe um processo e contrato formal para legitimar as negociações e um sistema independente de aplicar a lei e repreender as transgressões. Neste momento estes mecanismos de operacionalização não existem e urge o seu desenvolvimento.



Unidade de preparação de postos de eucaliptos em Bandula, Manica, Moçambique

5.2 A prática

Parcerias mutuamente benéficas são um veículo para a redução da pobreza e tal objectivo poderá ser alcançado através da regulamentação do sector privado.

Baseado na amostra das comunidades visitadas durante as consultas, de uma forma geral a consulta não segue uma metodologia adequada.

Quando é feita, é superficial e resume-se no contacto com as estruturas administrativas e algumas autoridades comunitárias que legitimam o pedido através de suas assinaturas.

Não há cumprimento dos termos de compromisso a longo prazo e a legislação é muito vaga sobre o tipo de bens e serviços que devem ser contemplados durante as negociações e a monitoria do processo.

Não existem mecanismos de anular os direitos de uso dos recursos dentro do território das comunidades no caso de violação dos termos de acordo. Isto faz com que o actual processo não passe de um mero acto de produção de “carinho de borracha”.

5.3 Principais constrangimentos

Foi observado que a produção florestal de algumas espécies está decrescendo o que indica que o manejo não é sustentável nas áreas das concessões e licenças simples. Este facto tem implicações indesejáveis para as comunidades naquelas áreas, pois reduz as possibilidades de usufruto.

Não existe dentro do sector privado, um conceito de planificação e manejo sustentável nas áreas económicas e ambientais - e muito menos ainda na área social. Os planos de manejo não incluem sequer um capítulo analítico sobre os impactos sociais das suas intervenções e medidas de mitigação.

Onde existem planos de manejo nunca chegam ao campo e definitivamente não às comunidades dentro das áreas em exploração. Portanto, estes planos de manejo são puramente nominais e não operacionais.

O sector privado apresenta-se sob a forma de licenciado simples (contrato de 1 ano) e concessionário. Esta diferença também influencia a relação operador-comunidade, pois apenas a presença a longo termo possibilita o estabelecimento de mecanismos de interlocução e monitoria dos acordos eventualmente estabelecidos. Todavia, o prazo e processo das licenças simples não possibilitam benefícios e serviços a longo prazo para as comunidades. A estrutura das licenças simples

é por definição predatória apesar de se contemplar a utilização de um plano de manejo simplificado para normar a extracção dos volumes definidos.

Em contrapartida, as concessões oferecem mais oportunidade de benefícios e serviços a longo prazo para as comunidades, mas até agora não existe uma diferença real entre as duas formas de exploração florestal.

Por outro lado, a auscultação às comunidades inclui apenas uma reunião no início das actividades para definir aquilo que vai ser uma interacção a longo prazo (25 anos ou mais). Isto acrescido ao facto de a comunidade ter pouco conhecimento da lei e das suas obrigações e direitos, torna tal exercício supérfluo e totalmente inaceitável.

Não existe nenhuma legislação, padrões ou normas para definir o processo de negociação entre as empresas e as comunidades. O balanço do poder e informação que as partes possuem é sempre desfavorável aos interesses das comunidades.

A lei não especifica quem representa a comunidade e com quem se deve conduzir as negociações iniciais, criando condições para um processo pouco transparente.

A situação geral é que não existem benefícios para as comunidades, que recompensem a destruição dos recursos naturais. Os concessionários e os licenciados simples não honram as promessas feitas durante o processo de consulta e não há instrumentos que os obriguem a isso.

Existe algum emprego, mas a situação actual é que quase todos os empregados comunitários têm salários abaixo do mínimo, e que estes empregos são limitados às funções básicas como o corte, arraste e carregamento sem oportunidade de desenvolver qualquer capacidade técnica. É normal encontrar diferenças abismais entre as declarações das empresas e a realidade no campo, mas ninguém fiscaliza isso.

Não existe monitoramento nenhum sobre os compromissos sociais das empresas, o impacto social das actividades florestais, nem os padrões de mão-de-obra dos empregados florestais que são extremamente baixos, diga-se mesmo comparáveis às formas mais brutais de exploração da mão-de-obra não qualificada, o escravagismo. Não existem sindicatos ou se os há são nominais, ou seja, não possuem poderes nenhuns. Os direitos e obrigações dos sindicatos são conhecidos pelas indústrias mas são simplesmente ignorados.

Se existe benefício e serviço para a comunidade para além do emprego é sempre por vontade do dono da empresa, e é a exceção e não a regra. Estes benefícios são normalmente fixos (únicos) sem o conceito de benefícios contínuos que acompanha a exploração florestal.

Não tem uma instituição responsável nem um mecanismo para garantir que a empresa tenha de cumprir com os compromissos acordados durante as negociações. Nem tem multas para incentivar as empresas a melhorar a sua interação social e honrar os seus compromissos.

5.4 Recomendações

As negociações entre as empresas e as comunidades devem ser feitas anualmente com um único comité de gestão (CGC), não o posto administrativo, nem os régulos individualmente. O papel do CGC deve ser a operacionalização prática dos direitos e obrigações da comunidade com relação aos recursos naturais.

As partes devem reunir-se pelo menos duas vezes por ano com os Conselhos de Gestão Participativa (COGEP).

A DNFFB deve preparar um guião de negociações entre as empresas e as comunidades e um modelo de contrato entre os mesmos, um guião sobre o tipo de bens e serviços que é razoável e desejável (e fora do papel do governo) serem utilizados durante o processo de negociações.

As empresas devem deixar cópias dos planos de maneio, as negociações e um contrato formal com o presidente do CGC.

Nas áreas das concessões, os benefícios e serviços para as comunidades deveriam constar do contrato formal e serem consistentes com o prazo da concessão (apoio anual aos serviços críticos durante o período da concessão ou investimentos fixos diferentes cada ano durante o prazo da concessão). Cada compromisso deveria ter um valor ou sanção específica no contrato que pode ser cobrado no caso de falha de implementação.

A fiscalização do SPFFB deveria incluir a divulgação da Lei de Florestas e Fauna Bravia e o monitoramento do impacto social das empresas e especificamente (i) a implementação dos compromissos sociais e (ii) os salários e condições dos empregados.

O papel do CGC deveria incluir a apresentação de relatórios anuais aos SPFFB e o posto administrativo. É papel do posto administrativo perseguir e resolver qualquer atraso na implementação dos compromissos sociais destacados, no relatório do CGC.



Serração mecânica, Maputo

6. Conclusões

O MCRN é uma estratégica que pode efectivamente contribuir para o desenvolvimento comunitário e promoção do uso sustentável dos recursos naturais. As Leis de Terras e Florestas e Fauna Bravia oferecem a base legal para que tal se efective. Há também um claro reconhecimento do papel que outros actores (como o sector privado) possuem na promoção do desenvolvimento do sector florestal e

faunístico, bem assim a sua contribuição para a economia como um todo. A complementaridade das acções das comunidades e do sector privado para o alcance de tais objectivos é fundamental.

Apesar disto, as consultas e análise do sector de uma forma geral, mostram que os preceitos legais não são devidamente observados e nem capitalizados para realizar os objectivos almejados.

Embora o MCRN não seja totalmente retórica, encontra diversos obstáculos no processo de implementação. A principal, embora não única razão, é a ausência de instrumentos de operacionalização da legislação, o fraco conhecimento desta; a falta de mecanismos claros de implementação; a fraqueza das instituições locais; e, a fraca capacidade de fiscalização das actividades dos diferentes actores. São feitas sugestões com vista a alterar este cenário pois dependendo da vontade política ainda é possível a implementação efectiva da legislação com resultados positivos para a economia local e para a conservação dos recursos.

7. Acções de seguimento para implementação das recomendações

Os diplomas ou despachos novos ou em andamento devem contemplar artigos específicos que falam sobre a composição, constituição, mandato e mecanismos de tomada de decisões das instituições locais. Por outro lado, um guião de consultas e negociações é fundamental.

Os diplomas ou despachos devem ser discutidos de forma ampla com entidades que trabalham no campo e conhecem a realidade. O Fórum Nacional é um veículo que pode ser utilizado, apesar de não ser suficientemente (em termos de cobertura geográfica) abrangente.

Dentro dos diplomas e despachos deve haver consistência no uso dos termos criticos e serem explícitos e específicos. A continuação de uma linguagem geral não ajuda a clarificar o processo.

Para informar o desenvolvimento dos diplomas e despachos, o governo deve contemplar uma institucionalização de um processo de consulta baseado no processo aqui descrito.

8. Referências

Bila, A.B. Salmi, J. (2002) Fiscalização de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique: uma revisão em Moçambique; formado, presente e acção para melhoramento. DNFFB, Maputo.

Dias, M. da Luz P., E., Filimão and E., Mansur (1999). Comunidades e Maneio dos recursos Naturais. Memórias da 1ª Conferência Nacional sobre Maneio Comunitário dos Recursos Naturais. UICN/DNFFB/FAO. Maputo, Moçambique.

Magane, S. (2001). Directório de Iniciativas de Envolvimento Comunitário na Gestão dos Recursos Naturais no País. DNFFB. Maputo.

Matakala, P. W. and P. T. Mushove (2001). Arranjos Institucionais para o Maneio Comunitário dos Recursos Naturais (MCRN): Perfis e Análise de 42 Iniciativas de MCRN em Moçambique. FAO. Maputo, Moçambique.

Nhantumbo I. e A. Bila (2002). Envolvimento das Comunidades Locais na Gestão dos Recursos Florestais e Faunísticos: legislação, experiências, desafios e prioridades. Reflexão antecedente ao processo de consulta. DNFFB. Maputo.

Sitoe, A., A. Bila e D. MacQueen (2002). Operacionalização do sistema de concessões florestais em Moçambique. DNFFB. Maputo.

Anexo 1. Guião de consulta para comunidades com Projecto

Objectivos:

1. Tirar lições sobre o funcionamento do maneio comunitário nas áreas do uso múltiplo, no contexto do apoio externo;
2. Contribuir com informação que facilite a elaboração dos seguintes anexos técnicos/despachos:
 - Delegação de poderes de gestão dos recursos florestais e faunísticos (ver 1º Artigo 99, nº. 1 do novo regulamento)
 - Mecanismos de canalização dos 20% de taxas de exploração para as comunidades locais (Artigo 102)
 - Mecanismos de distribuição de multas por transgressão da legislação aos fiscais e agentes comunitários, bem como às comunidades locais ou cidadão que tiver denunciado a infracção (Artigo 112)
 - Auscultação comunitária (Artigo 35 e 36 do Novo Regulamento)
3. Testar a metodologia e guiões a seguir para contribuir para um sistema de monitoria que possa ser utilizado regularmente.

Metodologia:

1. Revisão de informação sócio-económica sobre o local, recursos naturais e as comunidades, incluindo a análise das avaliações (anteriores) do projecto comunitário em consideração;
2. Entrevista com o coordenador/staff do projecto;
3. Identificar os actores a serem entrevistados, incluindo informantes/grupos - chave fora dos grupos envolvidos no projecto;
4. Planificação de 2 a 3 dias no campo (20 mínimo);
5. Entrevistas e “focus group” discussão na comunidade. Os grupos devem ter entre 5-8 pessoas. Devem equilibrar na amostra, o mais possível, a representação por nível económico, género e idade o número mínimo será:
 - Entrevista com presidente do COGE (1)
 - Entrevista com um outro membro do COGE, preferivelmente do outro sexo (1)
 - Entrevista ou discussão em grupo com “grupos de interesse (2)

- Entrevista com a estrutura local do governo (1)
 - Entrevista com o régulo/entidade tradicional (1)
 - Entrevista ou discussão em grupo com fiscais comunitários (se houver) e do governo (2)
 - Entrevista com ONG local, envolvido no projecto, se houver. (1)
 - Entrevista individual ou discussão em grupo com membros da comunidade que não estão directamente ligados ao projecto. Podem ser ONGs locais, associações, grupos de mulheres, jovens ou confissões religiosas (2)
 - Empresas privadas (2 e dependendo do número existente no local)
6. Análise e preparação do relatório deste caso, seguindo na medida do possível, os tópicos do guião.

Questões-chave:

1. Conhecimento de direitos e obrigações das comunidades e outros intervenientes (terra e RN) (COGE, Grupos/membros da comunidade)
 - Já ouviu falar da lei de terras? E da Lei de Florestas e Fauna Bravia?
 - Como ou por quem?
 - Quais são os meios através dos quais você obtém informação?
 - O que significa a lei de terras para si? E a de FFB?
 - Como a lei mudou os direitos e responsabilidades em relação a comunidade, governo local e sector privado? Na prática algo mudou? O que é? (UPMC, ONGs, coordenação projecto)
Quais são os meios usados para a disseminação da informação sobre o MCRN?
2. Comitês ou conselhos de gestão dos RN (COGE, ONGs, UPMC, coord. do projecto)
 - Qual é a composição do COGE?
 - Quando e como foi formado?
 - Qual o seu papel?

- Existem regras de funcionamento já estabelecidas? São conhecidas por todos incluindo os membros da comunidade? São observadas/cumpridas?
 - Quem detém o poder de decisão (COGE ou comunidade)?
 - A quem o COGE representa? Porquê?
 - A quem o COGE responde/“presta contas”?
 - Teria a comunidade beneficiado de apoio técnico-legal? Para que situações?
3. Relações com outras instituições (coord. do projecto, COGE, ONGs, UPMC)
- Qual é a relação existente entre o COGE e outras organizações a nível local (igrejas, associações, grupo de jovens, etc.)?
 - Qual o relacionamento entre a comunidade e o COGE?
 - Qual é a relação entre o COGE e outras estruturas de poder local?
 - Qual é o papel do sector privado na GRN (também para o SP)?
 - Se houver conflitos na comunidade, entre a comunidade e governo, e/ou entre a comunidade e o sector privado, como estes são resolvidos? E quem são os principais intervenientes?
 - O que acham da inclusão de outros actores como governo local, sector privado, ONGs e associações no COGE? Qual deveria ser o seu papel?
 - Qual é o efeito sobre o processo de tomada de decisão e exercício de poder na comunidade?
8. Relação entre as leis da terra e FFB quanto às instituições (CT, COGE, ONGs)
- A comunidade está a fazer uso formal da lei de terras ou florestas?
 - Qual a instituição que está a intermediar (interno e externo) o processo?
 - Qual é o seu papel?
 - É a mesma para ambas leis? Porquê?
 - Quais são as dificuldades que foram ou estão a ser encontradas no processo? (repetir a pergunta 2 se for necessário).

5. Presença do sector privado (UPMC, COGE, SP)
 - Existem entidades privadas na área? Quais? Há quanto tempo? Que tipo de recursos exploram?
 - Qual a sua relação com a comunidade e outros actores locais?
 - Existe um acordo formal entre a entidade privada e a comunidade? Que tipo de acordo? Por quem foi elaborado e firmado? Que direitos estão preconizados?
 - Que benefícios tiram as partes? (20% da taxa) Como?
 - Quais são os problemas? Quais as sugestões para melhor canalizar e distribuir os benefícios?
 - O COGE tem capacidade de dirigir o maneio comunitário de recursos naturais na zona (qual o tipo de apoio necessário)?
6. Benefícios (Grupos de interesse, COGE, UPMC, ONGs)
 - Quais são os recursos naturais que estão a ser explorados?
 - Existe um plano de maneio que regula o uso dos recursos naturais? Se não qual é o instrumento que está sendo usado?
 - Como a comunidade está organizada para tirar o melhor proveito dos recursos naturais?
 - Há grupos que foram ou se auto-excluíram da organização?
 - Quais são os benefícios resultantes?
 - Como é que são distribuídos?
 - Há grupos (por exemplo mulheres, jovens, etc.) que foram excluídos do processo de distribuição dos benefícios? Porquê?
 - Existem conflitos na distribuição dos benefícios? Qual a sua origem? Como são resolvidos?
 - Como evitam a perda de benefícios?
 - Como fiscalizam o uso dos recursos? Quais os custos e benefícios da fiscalização? Qual é destino dos recursos confiscados e as multas? Quais os problemas?
 - Quais os mecanismos viáveis e considerados justos de canalização de multas? (50% previsto no regulamento novo)
7. Concessões e exploração comercial dos RFF
 - Qual a capacidade (humana, financeira, organizacional, acesso à informação, mercado, etc.) da comunidade para

se envolver activamente na exploração comercial dos recursos naturais?

- Quais são as lacunas (em termos de capacidade) que dificultam a realização desse tipo de exploração?
- O que deve ser feito para criar ou aumentar essa capacidade?

8. Constrangimentos (e acções necessárias) na implementação do MCRN

- Quais são os problemas encontrados no processo de implementação do MCRN?
- Quais destes julga ser os cinco principais? Porquê?
- Quais as formas de lidar com os mesmos?

Anexo 2. Guião de consulta para comunidades sem projecto

Objectivos:

1. Tirar lições sobre o uso e maneio dos recursos naturais nas áreas de uso múltiplo e perspectivas para o maneio comunitário.
2. Prover informação que facilite a elaboração dos seguintes anexos técnicos/despachos:
 - Delegação de poderes de gestão dos recursos florestais e faunísticos (ver 1º Artigo 99, nº. 1 do novo regulamento)
 - Mecanismos de canalização de 20% de taxas de exploração para comunidades locais (Artigo 102)
 - Mecanismos de distribuição de multas por transgressão da legislação aos fiscais e agentes comunitários, bem como às comunidades locais ou cidadão que tiver denunciado a infracção (Artigo 112)
 - Auscultação comunitária (Artigo 35 do novo Regulamento)
3. Testar a metodologia e guiões a seguir para contribuir para um sistema de monitoria participativa que possa ser utilizado regularmente.

Metodologia:

1. Revisão dos dados sócio-económicos e recursos naturais
2. Análise dos utentes privados (número de concessões e licenças simples) dos SPFFB e outros intervenientes
3. Contacto com os SPFFB, o Director Provincial de ADR, SPGC, associações de madeireiros e ou de industriais, o concessionário, ONGs envolvidas na disseminação das leis nas áreas de concessões.
4. Seleccionar a área para a visita de campo
5. Identificar os actores a serem entrevistados ao nível da comunidade
6. Planificação de 2 a 3 dias no campo (2 no mínimo)
7. Entrevistas e discussão com grupos focais na comunidade. Os grupos devem ter entre 5-8 pessoas. Devem equilibrar na amostra, o mais possível, a representação por nível económico, género e idade. O número mínimo será:

- Entrevista com estruturas locais do governo (2)
 - Entrevista com o régulo/entidades tradicionais (2)
 - Entrevistas e discussões em grupo com indivíduos/grupos que exploram os recursos florestais (3)
 - Entrevista individual ou discussão em grupo com membros da comunidade que estão organizados: ONGs locais, associações, grupos de mulheres, jovens ou igreja (3)
 - Entrevista ou discussão em grupo com fiscais comunitários (se houver) e do governo (1/2)
 - Empresas privadas (2 dependendo do número existente no local)
8. Análise e preparação do relatório deste caso, seguindo na medida do possível, os tópicos do guião.

Quetões Chaves:

1. Análise de informação sócio-económica sobre o quetões-chave:
2. Conhecimento de direitos e obrigações das comunidades e outros intervenientes (terra e RN) (estruturas locais, grupos/membros da comunidade)
 - Já ouviu falar da lei de terras? E da Lei de Florestas e Fauna Bravia?
 - Como ou por quem?
 - Quais são os meios através dos quais você obtém informação?
 - O que significa a lei de terras para si? E a de FFB?
 - Como a lei mudou os direitos e responsabilidades em relação à comunidade, governo local e sector privado? Na prática algo mudou? O que é? (UPMC, ONGs)
 - Quais são os meios usados para a disseminação de informação sobre o MCRN?
2. Instituições que controlam o acesso e uso dos RN (estruturas locais, grupos/membros da comunidade, UPMC, ONGs) *(Aqui será necessário introduzir os conceitos da lei¹)*

1 Depende também da resposta à questão 1, se não conhecem a lei é pouco provável que façam uso dela

- Qual é a viabilidade da formação de um comité para a gestão dos RN a nível da comunidade? Como é que seria o processo e a composição? Quem deve ser representado?
- Quem deve deter o poder de decisão (comité, comunidade)?
- A quem o comité deve representar? Porquê?
- A quem o comité deve responder/"prestar contas"?
- Relações entre instituições (estruturas locais, grupos/membros da comunidade, UPMC, ONGs)
- Qual é a relação existente entre as estruturas locais do governo e outras organizações ao nível local (tradicionalistas, igrejas, associações, grupo de jovens, etc.)?
- Qual é a relação entre a comunidade e estruturas de poder local? (governo e outros)
- Qual é o papel do sector privado na GRN (também para o SP)?
- Se houver conflitos na comunidade, entre a comunidade e governo, e/ou entre a comunidade e o sector privado, como estes são resolvidos? E quem são os principais intervenientes?
- Qual é a viabilidade de formação da COGEP com a inclusão de outros actores como governo local, sector privado, ONGs e associações?
- Qual deveria ser o seu papel?
- Qual seria o efeito sobre o processo de tomada de decisão e exercício de poder na comunidade?
- Relação entre as leis da terra e FFB quanto às instituições² (CT, Estruturas locais, grupos/membros da comunidade, UPMC, ONGs)
- A comunidade está a fazer uso formal da lei de terras ou florestas?
- Qual é a instituição que está a intermediar (interno e externo) o processo?
- Qual é o seu papel?
- É a mesma para ambas as leis? Porquê?

2 Deve ser feita a questão mesmo que se trate de projectos agrícolas ou de outra natureza, simplesmente para entender como o processo de consulta no âmbito da Lei de Terras pode influir sobre o recurso florestal e as lições

- Quais são as dificuldades que foram ou estão a ser encontradas no processo? (repetir a pergunta 2 se for necessário)
3. Presença do sector privado (Estruturas locais, grupos/membros da comunidade, UPMC, ONGs, SP)
 - Existem entidades privadas na área? Quais? Há quanto tempo? Que tipo de recursos exploram?
 - Qual é a sua relação com a comunidade e outros actores locais?
 - Existe um acordo formal entre a entidade privada e a comunidade? Que tipo de acordo? Por quem foi elaborado e firmado? Que direitos estão preconizados?
 - Que benefícios tiram as partes? O regulamento preconiza a devolução de 20% da taxa de exploração à comunidade – Como tal poderá ser feita?
 - Quais são os problemas? Quais as sugestões para melhor canalizar e distribuir os benefícios?
 - A comunidade tem capacidade de dirigir o maneio comunitário de recursos naturais na zona (qual o tipo de apoio necessário e para que situações)?
 4. Processo de auscultação³
 - Quando e quem iniciou o processo de auscultação?
 - Quem liderou (comunidade, governo local, ONGs ou privados), porquê?
 - Quem participou e como foi o processo de selecção dos intervenientes?
 - O processo foi adequado ou não? Porquê? Sugestões para melhorias?
 - Quais são as expectativas da comunidade com relação ao concessionário?
 - Como estas foram negociadas? Quem apoiou a comunidade no processo?
 5. Benefícios (Estruturas locais, grupos/membros da comunidade, UPMC, ONGs)

³ Dependendo do conhecimento que a comunidade tem sobre a mesma pode ser ou não necessário

- Quais são os recursos naturais que estão a ser explorados?
 - Existe um plano de manejo que regula o uso dos recursos naturais? Se não qual é o instrumento que está sendo usado?
 - Como a comunidade está organizada para tirar o melhor proveito dos recursos naturais?
 - Há grupos que foram ou se auto-excluíram da organização?
 - Quais são os benefícios resultantes?
 - Como é que são distribuídos?
 - Há grupos (por exemplo mulheres, jovens, etc.) que foram excluídos do processo de distribuição dos benefícios? Porquê?
 - Existem conflitos na distribuição dos benefícios? Qual a sua origem? Como são resolvidos?
 - Como evitam a perda de benefícios?
 - Como fiscalizam o uso dos recursos? Quais os custos e benefícios da fiscalização? Qual é o destino dos recursos confiscados e as multas? Quais os problemas?
 - Quais os mecanismos viáveis e considerados justos de canalização de multas? (50% previsto no regulamento novo)
6. Concessões e exploração comercial dos RFF⁴ (estruturas locais, grupos/membros da comunidade, UPMC, ONGs)
- Qual a capacidade (humana, financeira, organizacional, acesso à informação, mercado, etc.) da comunidade para se envolver activamente na exploração comercial dos recursos naturais?
 - Quais são as lacunas (em termos de capacidade) que dificultam a realização desse tipo de exploração?
 - O que deve ser feito para criar ou aumentar essa capacidade?
7. Constrangimentos (e acções necessárias) na implementação do MCRN (Estruturas locais, grupos/membros da comunidade, UPMC, ONGs, SP)
- Quais são os problemas encontrados no processo de implementação do MCRN?
 - Quais destes julga ser os cinco principais? Porquê?
 - Quais as formas de lidar com os mesmos?

4 Caso haja recursos na área que possam ser explorados comercialmente

Anexo 3 Guião de consulta para comunidades nas áreas com concessões

Objectivos:

1. Tirar lições sobre o funcionamento da concessão do ponto de vista da comunidade
2. Prover informação que facilite a elaboração dos seguintes anexos técnicos/despachos:
 - Delegação de poderes de gestão dos recursos florestais e faunísticos (ver Artigo 99, nº 1 do novo regulamento)
 - Mecanismos de canalização dos 20% de taxas de exploração para comunidades locais (Artigo 102 do novo regulamento)
 - Mecanismos de distribuição de multas por transgressão da legislação aos fiscais e agentes comunitários, bem como às comunidades locais ou cidadão que tiver denunciado a infracção (Artigo 112 do novo regulamento)
 - Auscultação comunitária (Artigo 35 e 36 do novo regulamento)
3. Testar a metodologia e guiões a seguir para contribuir para um sistema de monitoria que possa ser utilizado regularmente.

Metodologia:

1. Revisão dos dados sócio-económicos e recursos naturais
2. Análise dos utentes privados (número de concessões e licenças simples) dos SPFFB e outros intervenientes
3. Contacto com os SPFFB, o Director Provincial de ADR, SPGC, associações de madeireiros e ou de industriais, o concessionário, ONGs envolvidas na disseminação das leis nas áreas de concessões.
4. Seleccionar a área para a visita de campo
5. Identificar os actores a serem entrevistados ao nível da comunidade
6. Planificação de 2 a 3 dias no campo (2 no mínimo)
7. Entrevistas e discussão com grupos focais na comunidade. Os grupos devem ter entre 5-8 pessoas. Devem equilibrar na amostra, o mais possível, a representação por nível económico, género e idade o número mínimo será:
 - Entrevista com estruturas locais do governo (2)
 - Entrevista com o régulo/entidades tradicionais (2)

- Entrevistas e discussões em grupo com indivíduos/grupos que exploram os recursos florestais (3)
 - Entrevista individual ou discussão em grupo com membros da comunidade que estão organizados: ONGs locais, associações, grupos de mulheres, jovens ou igreja (3)
 - Entrevista ou discussão em grupo com fiscais comunitários (se houver) e do governo (1/2)
 - Empresas privadas (2 dependendo do número existente no local)
8. Análise e preparação do relatório deste caso, seguindo na medida do possível, os tópicos do guião.

Questões-chave:

1. Conhecimento de direitos e obrigações das comunidades e outros intervenientes (terra e RN) (Estruturas locais, grupos/membros da comunidade)
 - Já ouviu falar da lei de terras? E da Lei de Florestas e Fauna Bravia?
 - Como ou por quem?
 - Quais são os meios através dos quais você obtém informação?
 - Conhece os direitos e deveres das partes (governo, privado, comunidade) na área de concessão?
 - Como a lei mudou os direitos e responsabilidades em relação à comunidade, governo local e sector privado? Na prática algo mudou? O que é? (SPFFB/UPMC, SPGC, ONGs)

Quais são os meios usados para a disseminação da informação sobre o MCRN?
2. Instituições que controlam o uso e aproveitamento dos recursos florestais e faunísticos (Comunidades e ONGs)
 - Quais são os recursos naturais que estão a ser explorados?
 - Existe um plano de manejo que regula o uso dos recursos naturais? Se não qual é, o instrumento que está sendo usado?
 - Como a comunidade está organizada para tirar o melhor proveito dos recursos naturais?
 - Qual é a viabilidade da formação de um comité (se não existe) para a gestão dos RN a nível da comunidade? Como é que seria

o processo e a composição? Quem deve ser representado?

- Quem deve deter o poder de decisão (comité, comunidade)?
- A quem o comité deve representar? Porquê?
- A quem o comité deve responder/"prestar contas"?

3. Relações entre instituições (Comunidades, ONGs)

- Qual é a relação existente entre as estruturas locais do governo e outras organizações ao nível local (tradicionais, igrejas, associações, grupo de jovens, etc.)?
- Qual é a relação entre a comunidade e as estruturas de poder local? (governo e outros)
- Qual é o papel do sector privado na GRN?
- Se houver conflitos na comunidade, entre a comunidade e governo, e/ou entre a comunidade e o sector privado, como estes são resolvidos? E quem são os principais intervenientes?
- Qual é a viabilidade de formação da COGEP com a inclusão de outros actores como governo local, sector privado, ONGs e associações? Qual deveria ser o seu papel?
- Qual seria o efeito sobre o processo de tomada de decisão e exercício de poder na comunidade?

4. Processo de auscultação

- Quando e quem iniciou o processo de auscultação?
- Quem liderou (comunidade, governo local, ONGs ou privados), porquê?
- Quem participou e como foi o processo de selecção dos intervenientes?
- O processo foi adequado ou não? Porquê? Sugestões para melhorias?
- Quais são as expectativas da comunidade com relação ao concessionário?
- Como estas foram negociadas? Quem apoiou a comunidade no processo?

5. Relação entre as leis da terra e FFB quanto às instituições (CT, COGE, ONGs)

- A comunidade está a fazer o uso formal da lei de terras ou florestas?
- Qual a instituição que está a intermediar (interno e externo) o processo?
- Qual é o seu papel?
- É a mesma para ambas as leis? Porquê?
- Quais são as dificuldades que foram ou estão a ser encontradas no processo? (repetir a pergunta 2 se for necessário)

6. Benefícios (Grupos de interesse, COGE, UPMC, ONGs)

- Existe um acordo formal entre a entidade privada e a comunidade? Que tipo de acordo? Por quem foi elaborado e firmado? Que direitos estão preconizados?
- Que benefícios tiram as partes?
- Quais são os benefícios resultantes?
- Como é que são distribuídos?
- Há grupos (por exemplo mulheres, jovens, etc.) que foram excluídos do processo de distribuição dos benefícios? Porquê?
- Existem conflitos na distribuição dos benefícios? Qual a sua origem? Como são resolvidos?
- O regulamento preconiza a canalização de 20% das taxas à comunidade. Como esta deve ser alocada?
- Como fiscalizam o uso dos recursos? Quais os custos e benefícios da fiscalização? Qual é o destino dos recursos confiscados e as multas? Quais os problemas?
- Quais os mecanismos viáveis e considerados justos de canalização de multas? (50% previsto no regulamento novo)
- Quais são os problemas? Quais as sugestões para melhor canalizar e distribuir os benefícios?
- A comunidade tem capacidade de dirigir o manejo comunitário de recursos naturais na zona (qual o tipo de apoio necessário)?

7. Concessões e exploração comercial dos RFF

- Qual a capacidade (humana, financeira, organizacional, acesso à informação, mercado, etc.) da comunidade para

se envolver activamente na exploração comercial dos recursos naturais?

- Quais são as lacunas (em termos de capacidade) que dificultam a realização desse tipo de exploração?
- O que deve ser feito para criar ou aumentar essa capacidade?

8. Constrangimentos (e acções necessárias) na implementação do MCRN

- Quais são os problemas encontrados na exploração dos recursos sob regime de concessão?
- Quais destes julga ser os cinco principais? Porquê?
- Quais as formas de lidar com os mesmos?

Anexo 4. Guião de consulta para comunidades nas áreas protegidas

Objectivos:

1. Tirar lições sobre o funcionamento do maneo comunitário nas áreas do uso múltiplo, no contexto do apoio externo
2. Contribuir informação que facilita a elaboração dos seguintes anexos técnicos/despachos:
 - Objectivo ecológico da Política de Florestas e Fauna Bravia enfatizando a parceria entre a comunidade e o Estado/sector privado;
 - Protecção dos Recursos Florestais e Faunísticos (artigo 10); Reservas Nacionais (artigo 12) da Lei de FFB e art. 2-8 e 87 do Regulamento da Lei de FFB
 - Delegação de poderes de gestão dos recursos florestais e faunisticas (ver Artigo 99, no. 1 do novo regulamento)
 - Mecanismos de canalização do 20% de taxas de exploração para comunidades locais (Artigo 102)
 - Auscultação comunitária (Art 35 e 36 do Novo Regulamento)
 - Domínio Público e zonas de protecção parcial e total (art. 6-9 da Lei de Terras e art. 4-5, 7-8 do Regulamento da Lei de Terras)
3. Testar a metodologia e guiões a seguir para contribuir para um sistema de monitoria que possa ser utilizado regularmente.

Metodologia:

1. Revisão de informação socio-económica sobre o local, recursos naturais e as comunidades, incluindo análise das avaliações (anteriores) do projecto comunitário em consideração
2. Entrevista com coordenador/staff do projecto
3. Identificar os actores a serem entrevistados, incluindo informantes/grupos chave fora dos grupos envolvidos no projecto
4. Planificação de 2 a 3 dias no campo (2 o mínimo)
5. Entrevistas e “focus group” discussions na comunidade. Os grupos devem ter entre 5-8 pessoas. Devem equilibrar na amostra, o mais possível, a representação por nível económico, género e idade. o numero mínimo será:

- Entrevista com presidente do COGE caso exista na área do projecto (1)
 - Entrevista com outro membro do COGE, preferivelmente do outro sexo (1)
 - Entrevista ou discussão em grupo com grupos de interesse caso haja uma forma organizada de rentabilização dos recursos pelas comunidades (2)
 - Entrevista com estrutura local do governo (1)
 - Entrevista com régulo/entidade tradicional (1)
 - Entrevista ou discussão em grupo com fiscais comunitários (se houver) e do governo (2)
 - Entrevista com ONG local, envolvida na mobilização da comunidade na conservação dos recursos e geração de rendimento, se houver. (1)
 - Entrevista individual ou discussão em grupo com outros membros da comunidade tais como associações, grupos de mulheres, jovens ou igreja (2)
 - Operadores turísticos (2 dependendo do número existente no local)
6. Análise e preparação do relatório deste caso, seguindo na medida possível, os tópicos no guião.

Questões chaves:

1. Conhecimento de direitos e obrigações das comunidades e outros intervenientes (terra e RN)
 - Já ouviu falar da lei de terras? E da Lei de Florestas e Fauna Bravia?
 - Como ou por quem?
 - Quais são os meios através dos quais você obtém informação?
 - O que acha ser o significado da lei de Terras para si? E a de FFB?
 - Como a lei mudou os direitos e responsabilidades em relação a comunidade, governo local e sector privado? Na prática algo mudou? O que é?
2. Instituições que regulam o uso dos recursos naturais nas reservas florestais

- Existem instituições de gestão como o GOG que tenham sido estabelecidos para a gestão dos recursos dentro ou ao redor do parque?
- Qual a Composição dessa organização?
- Quando e como foi formado?
- Qual o seu papel?
- Existem regras de funcionamento já estabelecidas? São conhecidas por todo incluindo os membros da comunidade? São observadas/cumpridas?
- Quem detém o poder de decisão no seio da instituição criada e na comunidade em geral?
- A quem a instituição representa? Porquê?
- A quem responde/"presta contas"?
- Teria a comunidade beneficiado de apoio técnico-legal? Para que situações?

3. Relações com outras instituições

- Qual é a relação existente entre a comunidade e os gestores da reserva?
- Qual é a relação entre a instituição ora criada e outras organizações ao nível local (igrejas, associações, grupo de jovens, etc.)?
- Qual o relacionamento entre a comunidade e esta instituição?
- Qual a relação entre esta instituição e outras estruturas de poder local?
- Qual o papel do sector privado na GRN (também para o S.P.)?
- Se houver conflitos na comunidade, entre a comunidade e governo, e/ou entre a comunidade e o sector privado, como estes são resolvidos? E quem são os principais intervenientes?
- O que acham da criação de uma instituição que inclua o governo local, sector privado, ONGs e associações? Qual deveria ser o seu papel?
- Qual é o efeito sobre o processo de tomada de decisão e exercício de poder na comunidade?

4. Relação entre as leis da terra e FFB quanto às instituições

- A comunidade está a fazer uso formal da lei de terras ou florestas?

- Esta lei é aplicável para as comunidades nas áreas protegidas? Porquê?
 - Qual a instituição que está a intermediar (interna e externa) no processo?
 - Qual é o seu papel?
 - Quais são as dificuldades que foram ou estão a ser encontradas no processo? (repetir a pergunta 2 se for necessário)
5. Presença do sector privado (UPMC, instituições de gestão, SP)
- Existem entidades privadas na área? Quais? Há quanto tempo? Que tipo de recursos exploram?
 - Qual a sua relação com a comunidade e outros actores locais?
 - Existe um acordo formal entre a entidade privada e a comunidade? Que tipo de acordo? Por quem foi elaborado e firmado? Que direitos estão preconizados?
 - Que benefícios tiram as partes? Como?
 - Quais são os problemas? Quais as sugestões para melhor canalizar e distribuir os benefícios?
 - O COGE tem capacidade de dirigir o manejo comunitário de recursos naturais na zona (qual o tipo de apoio necessário)?
6. Benefícios
- Quais são os recursos naturais que estão a ser explorados na reserva?
 - Existe um plano de manejo que regula o uso dos recursos naturais? Se não qual é o instrumento que está sendo usado?
 - Como a comunidade está organizada para tirar o melhor proveito dos recursos naturais?
 - Há grupos que foram ou se auto-excluíram da organização?
 - Quais são os benefícios resultantes?
 - Como é que são distribuídos?
 - Há grupos (por exemplo mulheres, jovens, etc.) que foram excluídos do processo de distribuição dos benefícios? Porquê?
 - Existem conflitos na distribuição dos benefícios? Qual a sua origem? Como são resolvidos?

- Como evitam a perda de benefícios?
- Como fiscalizam o uso dos recursos? Quais os custos e benefícios da fiscalização? Qual é o destino dos recursos confiscados e as multas? Quais os problemas?
- Como a comunidade avalia as opções de desenvolvimento dentro e fora da reserva?

7. Constrangimentos (e acções necessárias) na implementação do MCRN

- Quais são os problemas encontrados no acesso e gestão dos recursos naturais existentes dentro e fora da reserva?
- Quais destes julga ser os principais? Porquê?
- Quais as formas de lidar com os mesmos?

