



Reforço da governação florestal em Moçambique

Opções para a promoção de uma exploração florestal mais sustentável entre comerciantes de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos

Duncan Macqueen e Mário Falcão



Reforço da governação florestal em Moçambique

Opções para a promoção de uma exploração florestal mais sustentável entre comerciantes de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos

Duncan Macqueen e Mário Falcão

Elaborado pelo Grupo dos Recursos Naturais do IIED

O objetivo do Grupo dos Recursos Naturais é construir parcerias, capacidades e decisões sensatas para o uso racional e sustentável dos recursos naturais. A nossa prioridade na prossecução deste objetivo é o controlo e gestão local dos recursos naturais e outros ecossistemas.

O Instituto Internacional para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (IIED) é uma organização internacional de pesquisa de políticas e ações que promove o desenvolvimento sustentável. Encontra-se sediado em Londres (com escritórios em expansão em Edimburgo) e trabalha em cinco continentes com algumas das pessoas mais vulneráveis do mundo para reforçar a sua voz na tomada de decisões. A sua missão é “construir um mundo mais justo e sustentável usando elementos de prova, ações e influências em parceria com outros”.

A Universidade Eduardo Mondlane (UEM) é uma universidade moçambicana, situada em Maputo e que realiza pesquisas em todo o território nacional. A sua visão é “Produzir e disseminar o conhecimento científico e promover a inovação através da investigação como fundamento dos processos de ensino-aprendizagem e extensão, educando as gerações com valores humanísticos de modo a enfrentarem os desafios contemporâneos em prol do desenvolvimento da sociedade”.

Publicado pela primeira vez pelo International Institute for Environment and Development (UK) em 2017. Copyright © International Institute for Environment and Development
Reservados todos os direitos

ISBN: 978-1-78431-531-3 ISSN: 1605-1017

Para contactar os autores, por favor escreva para:
Duncan Macqueen, duncan.macqueen@iied.org

Para informação sobre a série Natural Resource Issues, por favor consulte o interior da contracapa deste livro. Para uma lista completa de publicações, por favor contacte:
International Institute for Environment and Development (IIED)
80-86 Grays Inn Road, London WC1X 8NH, Reino Unido
newpubs@iied.org www.iied.org/pubs

Encontra-se disponível um registo de catálogo para este livro na British Library.
[@iied](https://www.facebook.com/thelIIED) www.facebook.com/thelIIED
Faça o download de mais publicações em www.iied.org/pubs

Citação: Macqueen, D e Falcão, M (2017) Reforço da governação florestal em Moçambique: Opções para a promoção de uma exploração florestal mais sustentável entre comerciantes de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos. Natural Resource Issues No. 33. IIED, Londres.

Design de: Eileen Higgins, e-mail: ehdesign@virginmedia.com
Foto da capa: Homens transportam um carregamento de toros para serem cortados numa pequena serração, Floresta de Mecati, Moçambique. © Mike Goldwater

Índice

Agradecimentos	iii
Acrónimos	iv
Sumário executivo	v
1 Introdução	1
1.1 Objetivo e questões de pesquisa	4
1.2 Metodologia	4
1.3 Quadro analítico	6
2 Direitos sobre recursos	9
2.1 Procedimentos da alocação dos recursos florestais	14
2.2 Responsabilidades, duração e renovação da licença	16
2.3 Aplicação da lei	19
3 Fluxo de receitas	25
3.1 Incentivos baseados nas receitas	29
3.2 Mecanismos/planos de partilha de benefícios	32
3.3 Pagamento dos serviços ambientais	34
4 Relações comerciais	39
4.1 Acordos das consultas comunitárias e benefícios sociais	40
4.2 Organização empresarial	42
4.3 Padrões de trabalho	44
5 Gestão de riscos	47
5.1 Processos de reforma legislativa estruturados	48
5.2 Garantia de legalidade	49
5.3 Procedimentos de investimento e incentivos	52
6 Eficiências das operações	55
6.1 Extensão e formação dos operadores em manejo florestal	56
6.2 Desenvolvimento de capacidades voltadas para o comércio e programas de investimento para a transformação da madeira	59
6.3 Insistência em habilitações mínimas para o pessoal qualificado	61
7 Marca e reputação	63
7.1 Estabelecimento da marca dos grupos comunitários e códigos de conduta	65
7.2 Afiliação em sistemas de certificação	67
7.3 Premiação nacional independente pelas boas práticas	68
8 Intervenções prioritárias para melhorar a prática florestal	71
8.1 Discussão do processo de priorização	72
8.2 Discussão das principais conclusões	76
8.3 Passos seguintes	78
Bibliografia	80

Lista de tabelas

Tabela 1. Resumo de incentivos e seu potencial para um impacto benéfico (com os principais incentivos marcados)	vi
Tabela 2. Distribuição e retorno de inquéritos por tipo de instituição	5
Tabela 3. Distribuição de inquéritos preenchidos por província	5
Tabela 4. Quadro de opções para incentivar uma melhor prática	8
Tabela 5. Número de operadores florestais por regime de exploração e situação atual em 2015	13
Tabela 6. Fiscais de florestas e fauna bravia do MITADER	20

Lista de quadros

Quadro 1. Opção: Procedimentos melhorados para a alocação dos recursos florestais	16
Quadro 2. Opção: Introdução de procedimentos mais rigorosos de licenciamento e renovação de licença	19
Quadro 3. Opção: Reforço da aplicação da lei (através da introdução do novo sistema de rastreamento da madeira)	24
Quadro 4. Opção: Alteração dos incentivos com base nas receitas	32
Quadro 5. Opção: Restruturação dos planos de partilha dos benefícios sociais	35
Quadro 6. Opção: Desenvolvimento de pagamentos de serviços ambientais	37
Quadro 7. Opção: Planos de negócios acordados com as comunidades locais sob condição da aplicação da lei local	42
Quadro 8. Opção: Organizações comerciais mais fortes de modo a reduzir os custos e aumentar o diálogo com o governo	44
Quadro 9. Opção: Melhores termos, condições e formação para uma força de trabalho profissional	46
Quadro 10. Opção: Processos de reforma legislativa mais bem estruturados e inclusivos	50
Quadro 11. Opção: Sistema chinês de verificação da legalidade da madeira	52
Quadro 12. Opção: Incentivos ao investimento ligados a sistemas de certificação ou de garantia de legalidade	54
Quadro 13. Opção: Formação em manejo sustentável e exploração eficiente da floresta	58
Quadro 14. Opção: Formação em tecnologias de transformação, investimento e gestão de negócios	60
Quadro 15. Opção: Exigência de habilitações mínimas para o pessoal qualificado	62
Quadro 16. Opção: Criação de uma marca do grupo comunitário para práticas florestais melhoradas	66
Quadro 17. Opção: Criação de uma marca do grupo comunitário através da afiliação em sistemas de certificação florestal	69
Quadro 18. Opção: Criação de uma marca do grupo comunitário através de um plano de premiação independente de boas práticas	70

Lista de figuras

Figura 1. Mudança de Cobertura Florestal entre 2000 e 2013	3
Figura 2. Distribuição Espacial da Floresta Produtiva em Moçambique	11
Figura 3. Classificação dos 18 tipos de incentivos pelos 26 especialistas do setor florestal, ajustadas para mostrar apenas as primeiras cinco prioridades	74

Agradecimentos

Este relatório foi elaborado no âmbito do Projecto de Governação Florestal China-África coordenado pelo Instituto Internacional para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (IIED).

Os autores estão gratos aos muitos inquiridos do governo de Moçambique, sociedade civil e setor privado (operadores florestais) que ajudaram a priorizar o tipo de incentivos mais efetivos para a promoção de melhorias nas práticas florestais. Os inquiridos são indicados por ordem alfabética, a começar pelo pessoal das instituições governamentais, nomeadamente: Aliasse, Maria Augusta, Hermenegildo Barreto, Tomás Fernando Bastique, Cadete Forquilha, Zacarias Cadre, Fátima Canjy, Argentina Cossa, Custódio Dimande, Maria Estefânia, Rita Freitas, Alima Issufo, Osvaldo Manso, Dânia Marina, Raúl Messo, Aristides Muhate, Nemane, Hélio Neves, Darlindo Pechisso, Olívia Samosse, Luís Sande e Renato Timane. Expressamos igualmente a nossa gratidão ao pessoal das empresas do setor privado, mais uma vez por ordem alfabética: Ana Alonzo, Jorge Chacate, Sérgio Chitará, Arlito Cuco, Eurico Cruz, Carrie Davis, João Ferreira, Patrick Green, José Jacinto, Abdul Majid, Narciso Bila, José Soares, Muino Taquidir e Graeme White. Agradecemos ainda ao pessoal das ONG, com destaque para Roland Brouwer, Jaime Bunstern, Regina Cruz, Carla Cuambe, Ângelo Levi, Rito Mabunda, Roberto Morais, Micas Noa, Marcos Pereira, Cremildo Rungo, António Serra, Carlos Serra e Issufo Tankar. Por fim, os nossos agradecimentos aos profissionais das instituições de investigação: Teresa Alves, Adolfo Bila, Jorge Chacate, Esperança Chamba, Agnelo Fernandes, Gonçalo Ferrão, Francisco Geje, Horácia, Rita Jeque, Pedro Macateco, Tarquínio Magalhães, Matavela, Emídio Matusse e Nelson Rafael.

iii

Os nossos agradecimentos são extensivos a James Mayers e Isilda Nhantumbo (IIED), Christine Tam (Fundo Mundial para a Natureza – WWF) pelos seus comentários iniciais ao quadro analítico com base no qual o estudo foi desenvolvido. Novamente a Isilda Nhantumbo pelas discussões levadas a cabo e contactos institucionais por si providenciados e que facilitaram o acesso atempado ao material utilizado neste relatório. O nosso obrigado também a Maria Muianga, Simon Rietbergen, John Palmer e James Mayers pelas suas respetivas revisões, sugestões e adições úteis ao documento. Agradecemos ainda a Khanh Tran-Thanh pela coordenação da produção deste relatório, a Holly Ashley e Tom Hickman pela revisão e edição do documento e a Eileen Higgins pelo trabalho geral de design e apresentação gráfica. Esta pesquisa foi financiada pela Agência Internacional do Desenvolvimento do Reino Unido (UK aid) do Governo do Reino Unido. No entanto, as opiniões aqui expressas não refletem necessariamente os pontos de vista do governo do Reino Unido.

Acrónimos

AAC	Corte Anual Admissível
AQUA	Agência Nacional para o Controlo da Qualidade Ambiental
CAF	Academia Chinesa de Florestas
CAFGoP	Projecto de Governação Florestal China-África do IIED
CBNRM	Gestão Comunitária dos Recursos Naturais
CDM	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
CFCS	Sistema de Certificação Florestal Chinesa
CoC	Cadeia de Custódia
DNTF	Direção Nacional de Terras e Florestas
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento da Terra
FAEF	Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal
FCPF	Fundo de Parceria para o Carbono Florestal do Banco Mundial
FEMA	Fórum Empresarial para o Meio Ambiente
FFA	Fundo de Fomento Agrário
FLEGT	Aplicação da Legislação, Governação e Comércio no Setor Florestal (UE)
FSC	Conselho de Administração de Florestas
PIB	Produto Interno Bruto
IIED	Instituto Internacional para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza
MASA	Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar
MICOA	Ministério para a Coordenação e Ação Ambiental
MITADER	Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
MITUR	Ministério do Turismo
MOFCOM	Ministério do Comércio da China
NTPF	Produtos Florestais não Madeiros
ONG	Organização Não-governamental
ORAM	Associação Rural de Ajuda Mútua
PEFC	Programa para a Emissão de Certificação Florestal
PES	Pagamento de Serviços Ambientais (também conhecido como pagamento de serviços ecossistémicos)
PROAGRI	Programa Nacional para o Desenvolvimento Agrário
REDD+	Redução de Emissões do Desmatamento e Degradação Florestal
SFA	Administração de Florestas do Estado Chinês
SPFFB	Serviços Provinciais de Florestas e Fauna Bravia
UE	União Europeia
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
VPA	Acordo de Parceria Voluntária
WWF	Fundo Mundial para a Natureza

Sumário executivo

Moçambique é o maior exportador africano de madeira para a China. No entanto, múltiplas publicações refletem preocupações sobre a sustentabilidade e a legalidade da madeira comercializada, uma vez que apontam para o rápido esgotamento dos stocks futuros de madeira comercial, a marginalização das comunidades florestais locais e a perda de receitas pelo governo estimada em 146 milhões de dólares, só entre 2007 e 2013.

Este relatório analisa e explora as opções existentes para incentivos no sentido de melhorar as práticas florestais dos comerciantes e concessionários chineses da madeira e dos seus parceiros moçambicanos. Com base na investigação realizada no setor florestal, identifica seis potenciais áreas de preocupação para esses operadores. Em seguida, descreve para cada área possíveis incentivos que poderiam ser desenvolvidos para melhorar as práticas florestais. O conjunto de 18 tipos de incentivos podem não ser exaustivos, mas os inquéritos realizados aos atores do governo, sociedade civil e setor privado não revelaram outras fontes de incentivos. A Tabela 1 resume a nossa perceção inicial sobre essas áreas de preocupação para os operadores e possíveis tipos de incentivos para melhorar as suas práticas. Cada tipo de incentivo é classificado com base no seu potencial impacto benéfico, tal como entendido pelos 26 especialistas em florestas moçambicanas (cinco especialistas do setor privado, sete especialistas florestais de organizações não governamentais, cinco funcionários da autoridade florestal do governo e nove especialistas florestais de instituições do ensino e de pesquisa).

V

Muitos destes tipos de incentivos são genéricos, no sentido de que são aplicáveis tanto aos operadores moçambicanos como aos chineses. Mas existem também algumas oportunidades específicas para os operadores chineses e estas são relativas às características, às especificações da madeira preferida e sensibilidade da reputação do mercado chinês da madeira às políticas emergentes chinesas baseadas em diretrizes e num sistema de verificação da legalidade da madeira, e à dinâmica organizacional dos comerciantes e concessionários chineses em Moçambique. Em suma, existem formas de aproveitar o envolvimento entre a China e Moçambique para incentivar mudanças bem mais favoráveis do que as que seriam possíveis trabalhando apenas com os operadores moçambicanos.

A Tabela 1 apresenta o resumo das múltiplas e diversas categorias de incentivos. Os gráficos circulares resumem uma classificação numérica e sequencial feita pelos 26 especialistas em florestas moçambicanas acima descritos. Para cada especialista, foram atribuídas às seis opções que classificou em primeiro lugar o estatuto de alta prioridade, o segundo grupo de seis opções escolhidas foram consideradas como de prioridade média, e as últimas seis opções escolhidas foram consideradas de baixa prioridade. O número agregado de vezes em que uma opção foi classificada como de alta, média e baixa prioridade constitui a base para a elaboração do gráfico circular. Além disso, as seis opções com classificação geral mais elevada são destacadas em amarelo com uma descrição da sua posição numérica.

Tabela 1. Resumo de incentivos e seu potencial para um impacto benéfico (com os principais incentivos marcados)		
Categorias de incentivo (títulos principais a azul) e tipos (subtexto branco) para o melhoramento das práticas florestais entre comerciantes e concessionários chineses e os seus parceiros moçambicanos		Potencial prático para um impacto benéfico – na opinião de 26 especialistas em florestas de Moçambique
Acesso aos recursos (Acesso e gestão futura dos recursos)		
Melhoramento dos procedimentos de alocação dos recursos florestais (ex: leilão transparente e competitivo das concessões ou pré-identificação das áreas florestais disponíveis)		
Introdução de procedimentos mais rigorosos de licenciamento e de renovação das licenças (exemplo: duração e requisitos das diferentes licenças de exploração, intensificar a inspeção ou avaliação dos planos de manejo antes da aprovação) 3º Classificado		
Controlo mais apertado da aplicação da lei (por exemplo, através do rastreamento da madeira, formação dos fiscais ou de técnicos responsáveis pela aplicação da lei de florestas, oficiais das alfândegas e da justiça) 1º Classificado		
Fluxo de receitas (Prosperidade económica futura)		
Alteração de incentivos com base nas receitas (por exemplo a redução do valor da licença aos que implementam práticas melhoradas, desenvolvimento de taxas diferenciadas e providenciamento de subsídios ou taxas de importação de equipamentos)		
Reestruturação de mecanismos de partilha de benefícios sociais (por exemplo, desenvolvimento de nova legislação de delegação de poderes para as comunidades florestais ou repensar a redistribuição dos 20% de taxas para as comunidades)		
Introdução de pagamentos para serviços ambientais (por exemplo, compensação da biodiversidade, pagamentos voluntários de carbono e pagamentos do REDD+)		
Relações comerciais (relações isentas de conflitos)		
Desenvolvimento e aplicação dos requisitos para as consultas comunitárias e acordos de benefícios sociais (por exemplo o que é exigido pelas empresas em termos de acordos com as comunidades locais)		
Encorajar associações empresariais e plataformas de redes de contactos (por exemplo grupos de partilha de boas práticas, de modo a promover ou impulsionar a eficiência do mercado e o diálogo entre o setor privado e o governo) 6º Classificado		

Assegurar normas de trabalho adequadas (por exemplo os compromissos de empregar pessoal local, liberdade de associação entre empregados e a criação de normas laborais decentes.)	
Redução do risco (segurança do ambiente operacional)	
Estruturar o ritmo e o conteúdo da reforma legislativa (por exemplo, desenvolvendo plataformas de políticas adequadas para operadores com processos consultivos regulares)	
Estabelecimento de sistemas claros de garantia de legalidade (por exemplo, desenvolvendo sistemas de verificação da legalidade da madeira entre a China e Moçambique e os requisitos de diligência devida (<i>due diligence</i>) 2º Classificado	
Melhoramento de procedimentos e incentivos ao investimento (por exemplo promovendo e adaptando o código de incentivos fiscais e abatimentos específicos para a exploração florestal)	
Desenvolvimento da capacidade operacional (eficiências operacionais)	
Extensão e formação de operadores em manejo florestal sustentável (por exemplo reforçando a oferta de serviços de extensão ou providenciando cursos regulares de formação em manejo sustentável das florestas) 4º Classificado	
Estabelecimento de programas de capacitação específicos orientados para o comércio (por exemplo, pesquisa e formação em requisitos de importação chinesa, eficiências de transformação exigidas e avaliação de risco financeiro para investimentos)	
Exigência de um certo número mínimo de pessoas qualificadas ou quotas de pessoal nacional (por exemplo, insistindo em pessoas com qualificações na área de manejo florestal/processos e/ou nacionalidade moçambicana) 5º Classificado	
Desenvolvimento da marca (reputação junto dos clientes)	
Estabelecimento da marca dos grupos comunitários e de códigos de conduta (por exemplo critérios de adesão, desenvolvimento de logótipo de marca, sistema de relatórios e exclusão de membros / sanções por não conformidade)	
Afiliação em sistemas de certificação (por exemplo, padrões nacionais de certificação ou padrões independentes tais como os do FSC e PEFC)	
Prémios nacionais independentes pelas boas práticas (por exemplo o reconhecimento através de premiação, "orgulhosamente moçambicano", melhor em categoria ou outras medidas nacionais de boas práticas do operador)	

Do trabalho inicial de revisão bibliográfica, uma primeira observação foi que, apesar de muitas opções, não existem curas milagrosas para a maioria das doenças diagnosticadas ao setor das florestas de Moçambique. Cada uma das opções de incentivo acima oferece algum potencial para melhorar a prática. Na verdade, mais de dois especialistas em florestas de Moçambique consideraram cada e todo o tipo de incentivo como de alta prioridade, embora estes diferissem em termos dos incentivos que julgavam serem prioritários.

Uma segunda observação é a de que, apesar de haver uma grande divergência de opiniões, existem alguns tipos de incentivos que foram amplamente considerados como tendo mérito para a priorização – e que estes incluem tanto as “cenouras” (incentivos positivos para boas práticas) como os “cacetes” (dissuasores das más práticas). Quatro dessas seis prioridades principais exigem esforços para se tornarem “cacetes” mais fortes:

- **Controlo mais apertado da aplicação da lei** (por exemplo, através do rastreamento da madeira, formação dos fiscais ou de técnicos responsáveis pela aplicação da lei de florestas, oficiais das alfândegas e da justiça)
- **Estabelecimento de sistemas claros de garantia de legalidade** (por exemplo, desenvolvendo sistemas de verificação da legalidade da madeira entre a China e Moçambique e os requisitos de diligência devida (*due diligence*))
- **Introdução de procedimentos mais rigorosos de licenciamento e de renovação das licenças** (exemplo: duração e requisitos das diferentes licenças de exploração, intensificar a inspeção ou avaliação dos planos de manejo antes da aprovação)
- **Exigência de um certo número mínimo de pessoas qualificadas ou quotas de pessoal nacional** (por exemplo, insistindo em pessoas com qualificações na área de manejo florestal/processos e/ou nacionalidade moçambicana)

viii

Duas das seis prioridades principais envolvem a criação de “cenouras” ou incentivos positivos para boas práticas:

- **Extensão e formação de operadores em manejo florestal sustentável** (por exemplo reforçando a oferta de serviços de extensão ou providenciando cursos regulares de formação em manejo sustentável das florestas)
- **Encorajar associações empresariais e plataformas de redes de contactos** (por exemplo grupos de partilha de boas práticas, de modo a promover ou impulsionar a eficiência do mercado e o diálogo entre o setor privado e o governo)

Vale a pena refletir sobre o desequilíbrio percebido a favor dos fatores de dissuasão das más práticas, em vez de incentivos positivos para as boas práticas. Isto pode ser devido ao legado político do governo colonial no qual o governo era visto como tendo um direito intrínseco de controlar os recursos e tinha uma forte desconfiança de padrões de controlo mais locais. Este cenário manifesta-se pela prevalência das capacidades de “comando e controlo” nas autoridades governamentais relativamente à capacidade de oferecer formação e recursos para o desenvolvimento de negócios sustentáveis. Alternativamente, poderá ter as suas raízes na percepção do custo económico de fornecer incentivos positivos

versus o de dissuadir das más práticas – embora não seja de forma alguma óbvio que os custos reais de dissuasão das más práticas sejam inferiores aos custos de incentivar as boas práticas. Neste contexto, talvez seja necessária uma discussão política mais ampla sobre qual deve ser o papel do governo – executor da lei ou educador. Esta seria uma discussão importante, uma vez que a excessiva ênfase na dissuasão das más práticas pode levar a uma proliferação da burocracia e da corrupção, que é então difícil de corrigir e tende a dificultar o surgimento de um setor florestal próspero e sustentável.

Uma terceira observação importante é que muitos desses tipos de incentivos têm uma complementaridade útil e importante. Por outras palavras, a probabilidade de se conseguir uma melhor prática seria reforçada se vários incentivos pudessem ser desenvolvidos simultaneamente. Por exemplo, se existisse um sistema independente e fiável de aplicação da lei que usasse tecnologia de informação moderna para rastrear os fluxos de madeira (para apertar o acesso aos recursos), talvez fosse então possível organizar uma associação de negócios baseada em melhores práticas (para melhorar as relações comerciais). A partir daí, também seria mais fácil estabelecer um grupo comunitário de marca baseado na melhor prática (para o desenvolvimento da marca), o que poderia tornar mais fácil insistir no pessoal qualificado em florestas (para o desenvolvimento da capacidade operacional), com uma negociação mais fácil de incentivos fiscais alterados (aumentando os fluxos da receita) e assim por diante. A constatação desta complementaridade deve constituir uma prioridade fundamental no âmbito da reforma da legislação florestal em curso.

ix

A quarta observação diz respeito ao próprio processo de reforma da lei. As preocupações com a ilegalidade levaram, em 2015, a uma moratória às exportações da madeira em toros e à emissão de novas licenças de madeira. Seguiu-se, então, uma avaliação de todos os operadores florestais do país com base num conjunto de 31 critérios desenvolvidos pela Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Foi elaborado um novo projeto de lei florestal, acompanhado de um novo programa de desenvolvimento florestal (Floresta em Pé), sendo o primeiro sujeito a consulta nacional. A nova lei e o programa de desenvolvimento florestal têm conjuntamente a capacidade de implementar quase todos os incentivos aqui descritos. Mas alguns serão relativamente acessíveis (baixo custo) e rápidos (por exemplo, alterar as regras de alocação de recursos), enquanto outros são muito mais caros e de longo prazo (por exemplo, extensão e formação de operadores florestais no manejo sustentável das florestas). Assegurar que o Floresta em Pé seja adequadamente financiado para assumir os incentivos positivos a longo prazo será fundamental para evitar uma reforma que simplesmente acrescente soluções rápidas e medidas burocráticas a um setor já flagelado pela procura de receitas por parte de alguns funcionários do governo. Deverá ser estabelecido um pacote mínimo acordado de incentivos positivos a longo prazo, a par de eventuais medidas de dissuasão a curto prazo para as más práticas.

A quinta observação é que deve ser prestada mais atenção à economia subjacente a cada uma destas opções. Por exemplo, o atual excesso de oferta de Moçambique de espécies de madeira preciosa em mercados especializados na produção de armários e instrumentos musicais de alta qualidade está a fazer baixar os preços e a reduzir os potenciais retornos para o país (que provavelmente tem um stock remanescente suficiente de tais espécies para viabilizar um reajustamento). A introdução de cotas e o reajustamento dos impostos para tais espécies poderiam servir os interesses de Moçambique a longo prazo, mas exigiriam uma análise económica mais detalhada. Do mesmo modo, a anterior proibição da exportação de madeira em toros de espécies preciosas é largamente contornada e seria assim talvez melhor substituí-la por uma proibição total da exportação da madeira em toros ou um escalonamento bem concebido nas taxas de exportação da madeira em toros. Mas, novamente, isto exigiria uma análise económica mais detalhada.

Moçambique possui ainda recursos florestais abundantes (embora em rápida diminuição). A criação de um conjunto de incentivos complementares aos operadores de madeira para melhorar a sustentabilidade (económica, social e ambiental) das suas práticas constituiria uma componente atempada a incluir no atual processo de reforma legislativa. A prioridade agora é alargar a discussão sobre o que deve ser incluído na nova legislação florestal através de um processo de debate aprofundado com os operadores florestais moçambicanos e chineses. Um ponto de partida imediato deveria ser equipar a recém-formada agência de fiscalização (Agência Nacional para o Controlo da Qualidade Ambiental – AQUA) com um moderno sistema de dados baseado na Internet através do qual se pudesse monitorizar os fluxos de madeira em tempo real e evitar a fácil evasão ou suborno nos pontos de controlo e aplicação da lei. A este sistema poderia ser adicionado um conjunto de incentivos mais positivos aos operadores para melhorarem a sua capacidade técnica de manejo sustentável das florestas – com benefícios em receitas tanto para as empresas envolvidas como para o país como um todo.

Introdução

O investimento e o comércio da China nos setores dos recursos naturais de África têm implicações significativas para as suas florestas. Muitos investimentos estão em áreas de plantações florestais, alguns diretamente envolvidos na exploração madeireira e outros como a exploração mineira, as infraestruturas e o agronegócio usam madeira e afetam as florestas. O Projeto de Governança Florestal China-África do IIED (CAFGOP) tem como objetivo desenvolver elementos de prova, capacidades e ações conjuntas para melhorar o investimento chinês nas florestas de África. Este estudo pretende contribuir com mapeamento de opções para incentivar melhores práticas entre empresas florestais chinesas e comerciantes de madeira em Moçambique.

No setor florestal, a China tornou-se um importante destino de exportação para os países africanos ricos em madeira na Bacia do Congo e na África Austral e Oriental. De acordo com Canby *et al.* (2008), estima-se que 75% das exportações de madeira da África são destinadas à China. Em 2013, Moçambique tornou-se o maior fornecedor de madeira africana da China. Desde 2007, a China tem sido, em média, o destino de 93% das exportações moçambicanas de madeira (EIA, 2014).

Embora as importações africanas de madeira para a China constituam apenas uma pequena fração das importações totais de madeira da China (2,8 por cento em volume e 5,2 por cento em valor), há uma tendência ascendente (Sun, 2014). Foram publicados problemas de sustentabilidade e legalidade de uma parte deste comércio de madeira em Moçambique (Barnes, 2001, Reyes, 2003, MacKenzie, 2006, MacKenzie e Ribeiro, 2009, Egas *et al.*, 2013, EIA, 2013, 2014). Embora a exploração madeireira insustentável ou ilegal represente apenas 9% da taxa anual líquida de desmatamento em Moçambique, existem também preocupações sobre a completa exaustão de espécies comerciais nos próximos 15 anos. Por exemplo, mais de metade do volume de espécies comerciais exploradas corresponde a apenas três espécies (EIA, 2014), que incluem a *Azelia quanzensis* (chanfuta), *Pterocarpus angolensis* (umbila) e *Millettia stuhlmannii* (jambirre ou panga-panga) – e 90% das exportações madeireiras para a China estão restritas a apenas cinco espécies que incluem também a *Combretum imberbe* (mondzo) e *Swartzia madagascariensis* (pau ferro) e as três acima arroladas. Com base nos dados aduaneiros de importação e exportação, a taxa de exploração destas espécies excede mesmo o limite mais alto do volume do corte anual admissível (AAC) de Moçambique. A perda associada de receitas (estimada em US\$ 146 milhões entre 2007 e 2013) está também a privar as comunidades moçambicanas de receitas fiscais de aproximadamente US\$ 20 milhões dentro do período em alusão.

A contribuição significativa da exploração madeireira na perda alarmante de cobertura florestal em Moçambique (ver Figura 1) está por detrás da atual iniciativa de reforma da legislação florestal em Moçambique e do desenvolvimento de um novo corpo legislativo para 2016-2026: Política e Estratégia de Florestas 2016-2026. As preocupações com a ilegalidade levaram, em 2015, a uma moratória às exportações da madeira em toros e à emissão de novas licenças de madeira. Esta ação foi seguida logo no início de 2016 pela avaliação de todos os operadores florestais no

país, usando um conjunto de 31 critérios desenvolvidos pela Universidade Eduardo Mondlane (Ministério da Terra, Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural, 2016). A nova lei florestal deve ser acompanhada por um novo programa de desenvolvimento florestal (Floresta em Pé), sendo o primeiro sujeito a consulta nacional. Já foram feitas alterações na agência que aplica a lei florestal em Moçambique, tendo a Agência Nacional para o Controlo da Qualidade Ambiental (AQUA) assumido a partir de 2016 as atividades de aplicação da lei que anteriormente eram da competência das direções nacionais das florestas (DINAF), terra (DINAT), ordenamento do território (DINOTER) e controlo ambiental (DINAB / MITADER).

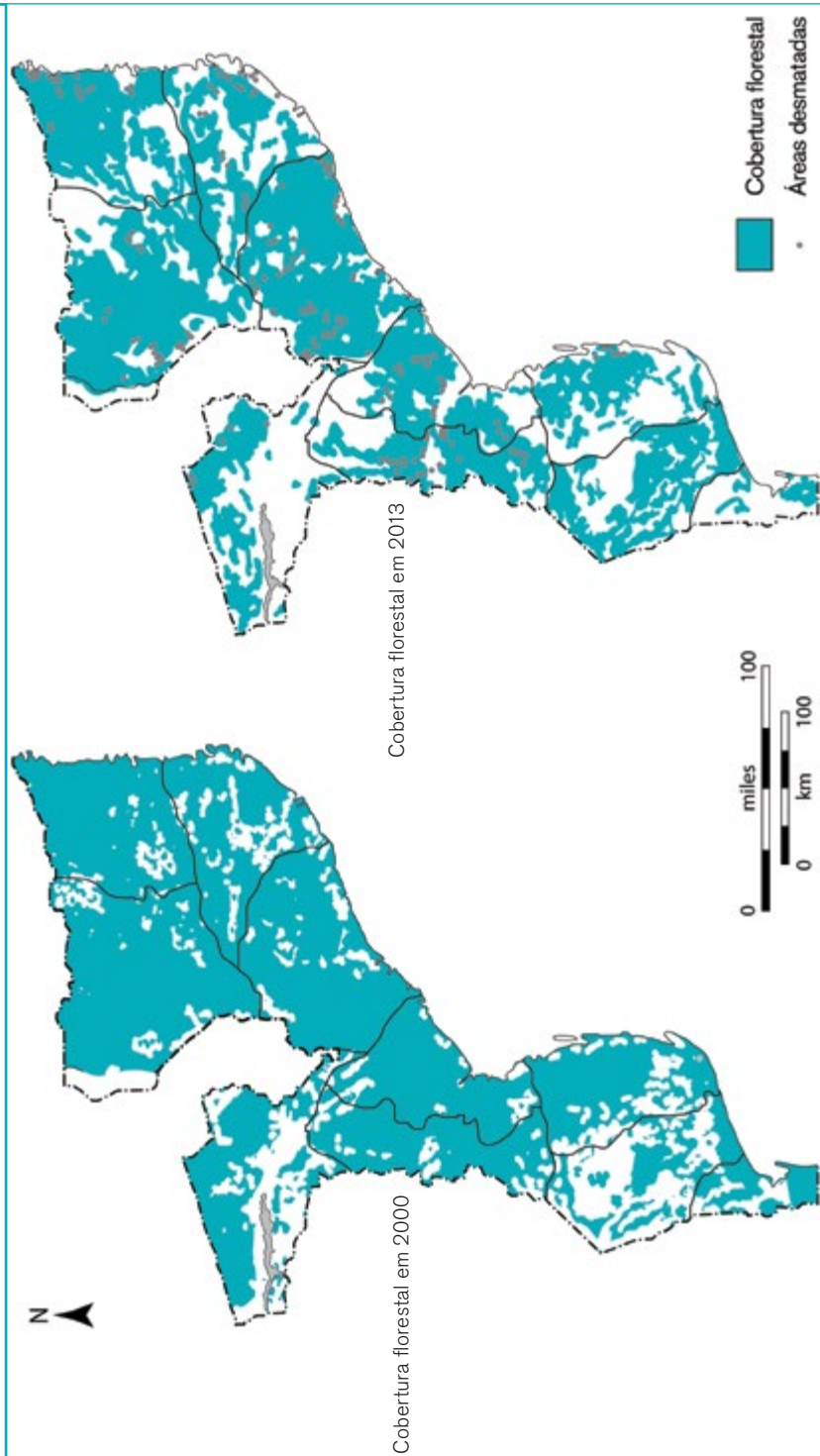
As empresas chinesas que operam em Moçambique não são a única causa de perdas florestais e exploração insustentável. Na verdade, as empresas chinesas dentro de Moçambique não são uniformes. Por exemplo, os resultados de pesquisas realizadas em Cabo Delgado mostraram haver grandes concessões florestais de empresas privadas ao lado de muitos comerciantes operando com ou através de licenças simples (Ekman *et al.*, 2013)¹. As práticas implementadas por esses diferentes tipos de operadores serão inevitavelmente distintas. A intenção aqui não é obter provas de negligência ou evidências de más práticas, mas sim explorar a gama de opções de incentivo que conduza a uma melhor prática, seja qual for o ponto de partida da empresa.

Para identificar tais incentivos, é preciso explorar todo o espectro daquilo a que os seres humanos atribuem valor. Embora as empresas florestais estejam legalmente enquadradas para agir como indivíduos, são as motivações dos indivíduos existentes nelas que criam oportunidades para melhorar a prática. Assim sendo, os incentivos devem visar as motivações dos indivíduos de modo que sejam mais efetivos na melhoria da prática. E, apesar de um incentivo poder promover pequenas mudanças, é muito mais provável que se alcancem progressos significativos aplicando todo um leque de incentivos complementares. E é este leque de incentivos que o estudo pretende identificar.

A implementação de incentivos exigirá, contudo, uma cooperação estreita entre a China e Moçambique, da qual ambos os países poderão beneficiar a longo prazo. A cooperação irá beneficiar a indústria madeireira da China, enquanto que a economia de Moçambique beneficia do tipo de investimento que a China pode fazer. Apesar da baixa nos preços das matérias-primas e de um ambiente global mais fraco, as perspectivas económicas de Moçambique continuam a ser positivas devido ao investimento massivo planificado ao nível dos recursos naturais. Contudo, em 2014, o Produto Interno Bruto (PIB) de Moçambique era de US\$ 439 per capita enquanto a média regional era de US\$ 2,274. Esta é a situação real vivenciada, embora Moçambique disponha de um grande acervo de recursos naturais que incluem a terra, água, floresta e fauna bravia, que ao mesmo tempo providenciam perspectivas promissoras para o desenvolvimento. Apesar de o PIB ter crescido em média 7% nos últimos cinco anos, o rendimento per capita de Moçambique (US\$ 624 em 2014) e o índice de desenvolvimento humano (178º de 187 países) permanecem baixos. É necessário continuar a implementar políticas que apoiem a sustentabilidade fiscal, o investimento em infraestruturas e o crescimento inclusivo – tanto no setor florestal como noutros. A médio prazo, os esforços para desenvolver uma estrutura sólida para gerir a riqueza dos recursos naturais devem ser intensificados.

1. As licenças simples são licenças de cinco anos para extração de até 500 m³ de madeira por ano, aparentemente de áreas mapeadas usando planos de gestão simples. As licenças simples são aprovadas a nível provincial (Nhancale *et al.*, 2009).

Figura 1. Mudança de Cobertura Florestal entre 2000 e 2013



Fonte: DNTF

1.1 Objetivo e questões de pesquisa

Este estudo pretende mapear possíveis opções de incentivos para melhorar a prática de empresas florestais chinesas, comerciantes de madeira chineses e as suas contrapartes moçambicanas. Este abrange um amplo conjunto de potenciais opções incluindo, mas não restrito a incentivos financeiros.

As questões de pesquisa incluem especificamente:

- Que teorias de como os indivíduos procuram o “valor” oferecem um quadro analítico útil para explorar todo o espectro de motivação humana e empresarial e que tipos de incentivos podem portanto ser concebidos para explorar essas motivações de modo a melhorar a prática do operador?
- Que exemplos específicos de desenvolvimento de incentivos para o engajamento do setor privado no manejo florestal sustentável e comércio responsável da madeira têm sido experimentados internacionalmente e com que justificação?
- Que tipos de incentivos têm sido tentados ou podiam ser aplicados às companhias florestais chinesas, comerciantes chineses da madeira e seus parceiros moçambicanos? Que fatores no contexto moçambicano podem encorajar ou desencorajar o uso de certos tipos de incentivos?
- Que complementaridades úteis ou necessárias entre os diferentes mecanismos de incentivos têm sido empregues ou serão provavelmente possíveis e eficazes?
- Que opções para incentivar melhores práticas poderiam ser portanto sugeridas para Moçambique?

A última questão em particular foi o objeto do inquérito administrado pela Universidade Eduardo Mondlane (UEM).

1.2 Metodologia

O primeiro passo para a realização deste relatório foi uma fase de estudo teórico. Esta ajudou a desenvolver um quadro analítico, através do qual se exploraram diferentes tipos de incentivos. A revisão de literatura permitiu também a avaliação de uma ampla gama de incentivos usada internacionalmente para melhorar a exploração florestal, incluindo mecanismos legislativos e baseados no mercado (incluindo os que estão ligados aos pagamentos dos serviços climáticos/carbono), descritos no quadro acima. Tendo desenvolvido o quadro analítico, foi realizada outra revisão de literatura para avaliar o que já foi experimentado em Moçambique e os seus respetivos resultados, com a finalidade de analisar as opções viáveis para cada tipo potencial de incentivo no contexto específico de Moçambique.

Foi conduzido um processo de revisão participativa envolvendo especialistas florestais locais, entre finais de 2015 e princípios de 2016, organizado pela UEM. Este processo visava expor o quadro inicial de opções a um exercício de priorização interno/local, de modo a captar as opiniões destes profissionais sobre as prioridades, bem como as principais propostas de opções com potencial para incentivar melhores práticas florestais. Estes especialistas foram selecionados de forma a reunir as seguintes características: conhecimento da situação atual do setor florestal, envolvimento direto nas atividades do setor florestal e representação geográfica do país.

O grupo alvo definido foi definido como sendo composto por técnicos do governo (peritos ambientais), técnicos que trabalham para organizações da sociedade civil que lidam com questões ambientais e o setor privado (concessionários). Neste estudo, a unidade da amostra era o perito ou técnico florestal. Para efeitos de recolha de dados, recorreu-se ao método de amostragem que permitiu a seleção intencional de 66 especialistas, aos quais foi enviado o inquérito por e-mail e destes responderam e devolveram o mesmo um total equivalente a 39% da amostra. A distribuição dos inquéritos por instituição e por província encontra-se indicada nas Tabelas 2 e 3.

Tabela 2. Distribuição e retorno de inquéritos por tipo de instituição				
Instituição	Inquéritos submetidos		Inquéritos preenchidos	
	Número	%	Número	%
Governo	24	36,4	5	19,2
Setor privado	14	21,2	5	19,2
ONG	14	21,2	7	26,9
Pesquisa e ensino	14	21,2	9	34,6
TOTAL	66	100,0	26	100,0

Tabela 3. Distribuição de inquéritos preenchidos por província					
Província	Instituições				
	Governo	Setor privado	ONG	Pesquisa e ensino	TOTAL
Maputo	5	1	2	2	10
Sofala	3	4			7
Zambézia	1			1	2
Manica				1	1
Nampula		1			1
Cabo Delgado			3		3
Niassa				2	2
TOTAL	9	6	5	6	26

O inquérito foi realizado entre junho de 2015 e fevereiro de 2016, um tanto atrasado devido à reforma da legislação florestal em curso, na qual muitos peritos ou técnicos da área de florestas estiveram totalmente envolvidos. Utilizaram-se versões em português e inglês, dependendo da preferência dos inquiridos. Todos os inquéritos preenchidos foram revistos e os esclarecimentos necessários foram feitos por telefone ou “cara-a-cara” sempre que se julgou necessário. Foram discutidos os problemas comuns, que foram esclarecidos através de uma conversa telefónica com o especialista que tinha preenchido o inquérito. No entanto, há que frisar que, durante a realização do inquérito, alguns especialistas/técnicos florestais não se sentiram confortáveis ao serem questionados sobre os incentivos, o que suscitou uma explicação detalhada dos objetivos académicos do trabalho para superar a resistência dos oficiais ao preenchimento dos inquéritos.

Durante o processo, a equipa de Moçambique para o projeto CAFGoP também identificou pessoas locais 'conectoras', que são a chave para o acesso às redes locais de operadores chineses do setor madeireiro. Consultores existentes – incluindo um consultor do Fundo Mundial para a Natureza (WWF) que trabalha com empresas chinesas e um membro chinês da equipa do IIED – irão no futuro envolver as empresas chinesas em Moçambique nos resultados deste estudo, com vista a sondar mais aprofundadamente as opções preferidas por esses operadores.

Concluído o processo do inquérito, os dados obtidos foram sujeitos a análise. Foi elaborada uma análise descritiva de cada área de incentivo, tendo esta sido acompanhada por duas avaliações: (i) avaliação subjetiva pelos autores do relatório sobre o provável impacto na melhoria da prática e sua viabilidade em Moçambique; e (ii) em que medida poderia trazer benefícios para os meios de subsistência e as florestas – com uma avaliação subjetiva das prioridades. A estes elementos foram adicionados os pontos de vista dos 26 especialistas em questões florestais moçambicanas. As suas opiniões foram apresentadas sob a forma de gráficos circulares, indicando o número de peritos que consideraram que um determinado incentivo é de alta, média ou baixa prioridade com base no seu provável impacto no melhoramento das práticas do operador. Assim, em cada subsecção das secções 2 a 7 é apresentada uma caixa com estas duas avaliações.

6

Note-se que, em cada caixa, as quatro perceções dos autores são ordenadas através de um número de símbolos quadrados, num gradiente notional em que um número menor de símbolos, por exemplo „, significa 'reduzido' e um número elevado de símbolos, por exemplo „„„„„, significa 'elevado'.

O diálogo com os operadores e decisores manteve-se durante o processo de pesquisa. A intenção agora é usar este relatório para estimular um processo de feedback operacional, através de diálogo nacional. Para isso, será necessário envolver mais formalmente tanto as empresas florestais como os comerciantes da madeira chineses e os seus homólogos moçambicanos. Utilizando as ligações acima identificadas, o IIED procurará estabelecer sessões de diálogo para explorar diferentes opções de incentivo com comerciantes e decisores governamentais.

1.3 Quadro analítico

Este estudo desenvolve um quadro de incentivos derivados de teorias sobre aquilo a que o ser humano (e, por extensão, os seus negócios) atribuem valor. Este quadro foi desenvolvido a partir de uma gama de diferentes autores, incluindo aqueles preocupados com valores para o desenvolvimento humano e como o negócio da publicidade liga esses valores à prática comercial (Maslow, 1943; Lebrete, 1961; Sen, 1999; Valkratsas e Ambler, 1999; Alkire, 2002; refinado em Macqueen 2013; ver também Tabela 4). Tal pesquisa afirma que há pelo menos seis agregados (*clusters*) de valores que motivam tanto a ação individual como as ações de entidades jurídicas que atuam como pessoas singulares (tais como empresas e nações). Estes agregados de valores estão listados na coluna da esquerda da Tabela 4. A fundamentação para o uso de uma abordagem baseada nesses agregados de valores é que os comerciantes

e concessionários de madeira chineses e seus parceiros moçambicanos são suscetíveis de procurar um número diversificado de agregados de valores nas suas operações comerciais. Por conseguinte, esses agregados de valores podem fornecer pontos de entrada para que os incentivos melhorem as suas práticas de negócio.

O conjunto completo de possíveis pontos de entrada estão listados na segunda coluna da Tabela 4. Eles são baseados nas possíveis preocupações das empresas florestais e comerciantes de madeira chineses e seus parceiros moçambicanos – ou seja, o que eles valorizam. Por exemplo, estes operadores preocupar-se-ão provavelmente com pelo menos seis áreas das suas empresas – que são suscetíveis de corresponder às preocupações daqueles que administram tais negócios:

- Acesso aos recursos
- Fluxos de receitas
- Relações comerciais
- Gestão de risco
- Eficiências operacionais
- Marca e reputação

Ao começar com esta avaliação abrangente de possíveis pontos de engajamento/compromisso, será possível fazer um levantamento de toda a gama de opções para os incentivos que possam ser desenvolvidas antes de dar prioridade (de forma colaborativa) às opções que possam vir a ter maior aceitação em Moçambique, descartando opções menos realistas dentro do contexto moçambicano.

Através do levantamento detalhado de possíveis incentivos, também será possível detetar como vias aparentemente mais rápidas – para incentivar boas práticas (por exemplo, o financiamento no âmbito das alterações climáticas) – poderão ser complementadas por reformas políticas mais difíceis, no entanto, necessárias, mais profundas e de longo prazo. Isto é importante, pois é provável que uma combinação de incentivos diferentes mas complementares vá fornecer uma oportunidade de mudança nas práticas maior que qualquer incentivo isoladamente. Além disso, podem ser necessários diferentes tipos de incentivos para mudar diferentes elementos da prática dos operadores chineses (por exemplo, a legalidade das operações, a sustentabilidade das operações, as práticas laborais das operações ou os benefícios comunitários provenientes das operações).

O quadro analítico usado neste estudo é baseado na pesquisa que mostra uma polaridade marcada na forma como os valores são prosseguidos (entre o interesse próprio e o bem comum – ver Schwartz, 1992). Tanto os indivíduos como as entidades jurídicas que atuam como indivíduos (tais como as empresas e as nações) podem ser motivados puramente por interesse próprio – mas não tem que ser necessariamente esse o caso. É possível, com os incentivos certos, guiar as motivações para o bem comum, permitindo ainda simultaneamente ao indivíduo (incluindo uma empresa ou Estado) atingir os seus valores alvo.

Além disso, a investigação sistemática mostrou que existe uma compatibilidade distinta entre as formas pelas quais os valores são prosseguidos (Crompton, 2010). Por exemplo, a busca de um valor com interesse próprio reforça a busca de interesse próprio noutras

Tabela 4. Quadro de opções para incentivar uma melhor prática					
Opções		Polaridade		Possibilidades de incentivo	
O que os indivíduos valorizam	O que o negócio precisa	Interesse próprio (do qual se distanciar)	Interesse comum (do qual se aproximar)	Leque de incentivos em direção ao interesse comum – concessionários	Leque de incentivos em direção ao interesse comum – comerciantes de madeira
Cuidados com a natureza	Acesso aos recursos	Usurpação de terra e de recursos	Partilha de direitos e responsabilidade	Direito aos recursos, requisitos de licença, aplicação da lei	Requisitos de licença, procedimentos de diligência devida (<i>due diligence</i>)
Bem-estar material	Fluxos de receitas	Lucro privado injusto	Partilha justa de benefícios	Incentivos financeiros, direitos e benefícios mais claros, sistemas PES	Acordos estáveis de fornecimento com melhores operadores
Relações positivas	Relações comerciais	Corrupção sustentada pela concorrência	Justiça apoiada por cooperação	Acordos com benefícios sociais, plataformas associativas, desenvolvimento de capacidade laboral	Plataformas associativas, requisitos de relatórios
Segurança dos meios de subsistência	Gestão de riscos	Ambiente operacional instável com fiscalização discricionária	Legalidade estável sustentada por sistemas fiáveis de garantia	Reforma legislativa colaborativa, garantia da legalidade, com incentivos acessíveis	Reforma legislativa colaborativa, garantia da legalidade
Realização de potencial	Eficiências operacionais	Autos-suficiência importada	Criação de capacidade local	Extensão técnica, aconselhamento comercial, pessoal qualificado	Aconselhamento comercial
Sentido de identidade	Marca e reputação	Invisível ou 'lavagem verde'	Inclusivo, perfil público verde	Marca das comunidades, afiliação em sistemas de certificação, prémios por boas práticas	Afiliação na marca das comunidades, prémio por boas práticas

categorias de valores e vice-versa. Em suma – quanto mais os incentivos podem direcionar a prática individual, empresarial e estatal para a busca do bem comum numa área (por exemplo, cuidados com a natureza), mais provável será que esses indivíduos, empresas e nações busquem o bem comum noutras áreas (por exemplo, relações positivas e segurança dos meios de subsistência). Assim, o quadro tenta ir para além da identificação de incentivos que poderiam ser eficazes em termos de interesse próprio por parte dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e seus parceiros moçambicanos – rumo a incentivos que possam ser eficazes e reforcem o bem comum (tanto para eles como para a nação moçambicana como um todo).

Em cada uma das secções seguintes, é explorado um conjunto de três potenciais incentivos para melhorar as práticas de comerciantes e concessionários de madeira chineses e seus parceiros moçambicanos. Lições de boas práticas internacionais são entretecidas numa análise de tentativas históricas em Moçambique de implementar estes incentivos. A partir dessa avaliação, os autores fazem uma avaliação sumária da provável eficácia dos diferentes tipos de incentivos no contexto moçambicano.

Direitos sobre recursos

As preocupações sobre o futuro acesso aos recursos e a sua gestão serão provavelmente determinantes para o comportamento dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos. A decisão sobre quem deve obter que direitos sobre os recursos é, portanto, uma alavanca crucial para melhorar a prática florestal. Em Moçambique, como em muitos países africanos, os direitos sobre os recursos podem ser assegurados através do acesso formal, normas costumeiras e mecanismo informal ou puramente ilegal (Weng *et al.*, 2014). A forma como os direitos sobre os recursos são atribuídos aos comerciantes e aos concessionários de madeira chineses e aos seus parceiros moçambicanos é, por conseguinte, um ponto de partida essencial que poderá ser utilizado para melhorar as práticas florestais.

A Lei de Terras de 1997 define a terra como propriedade do Estado (inferindo o estatuto de “bem público”), mas também reconhece sistemas de propriedade consuetudinária através dos quais as comunidades autodefinidas podem delimitar as suas áreas comunitárias, obtendo direitos de uso e melhoria da terra (conhecido como DUAT: Direito do Uso e Aproveitamento da Terra). A Lei de Florestas e Fauna Bravia de 1999 e os Regulamentos de 2002 dividem as terras das florestas nativas em três grandes categorias (todas em última instância pertencentes ao Estado como “bens públicos”), que incluem florestas produtivas, áreas de uso múltiplo e áreas protegidas.

- **Floresta produtiva:** áreas que contêm madeira de alto valor (26,9 milhões ha do território moçambicano). De acordo com Johnstone *et al.*, (2004), essas áreas são alocadas por meio de dois instrumentos principais: (i) concessões de longo prazo abertas a todas as entidades coletivas ou individuais registadas, sendo alguns dos requisitos de acesso o desenvolvimento e apresentação de um plano de manejo para 50 anos e a instalação de uma indústria de transformação no país e (ii) licenças simples de curta duração, abertas somente aos cidadãos nacionais, para áreas de até 10.000 ha, sujeitas a um imposto baseado na área e havendo obrigatoriedade de apresentação do plano de manejo para um período de até cinco anos. A aprovação das concessões florestais é feita pela Direção Nacional de Terras e Florestas (DNTF). No entanto, para grandes alocações acima de 100.000 hectares, as decisões de alocação são tomadas pelo conselho de ministros. Alocações de concessão são geralmente de grande escala – com vários milhares de hectares de extensão. A obtenção de uma concessão requer investimentos consideráveis para a realização da consulta comunitária (para obtenção da opinião favorável dos moradores da região), inventários de recursos madeireiros, mapas topográficos, estabelecimento de instalações técnicas e industriais para transformação de madeira dentro da área de concessão, um processo de negociação bem-sucedido com o detentor do DUAT para a área em questão (se existir) e a elaboração de um plano de manejo (a ser apresentado dentro de 180 dias do anúncio público do pedido).

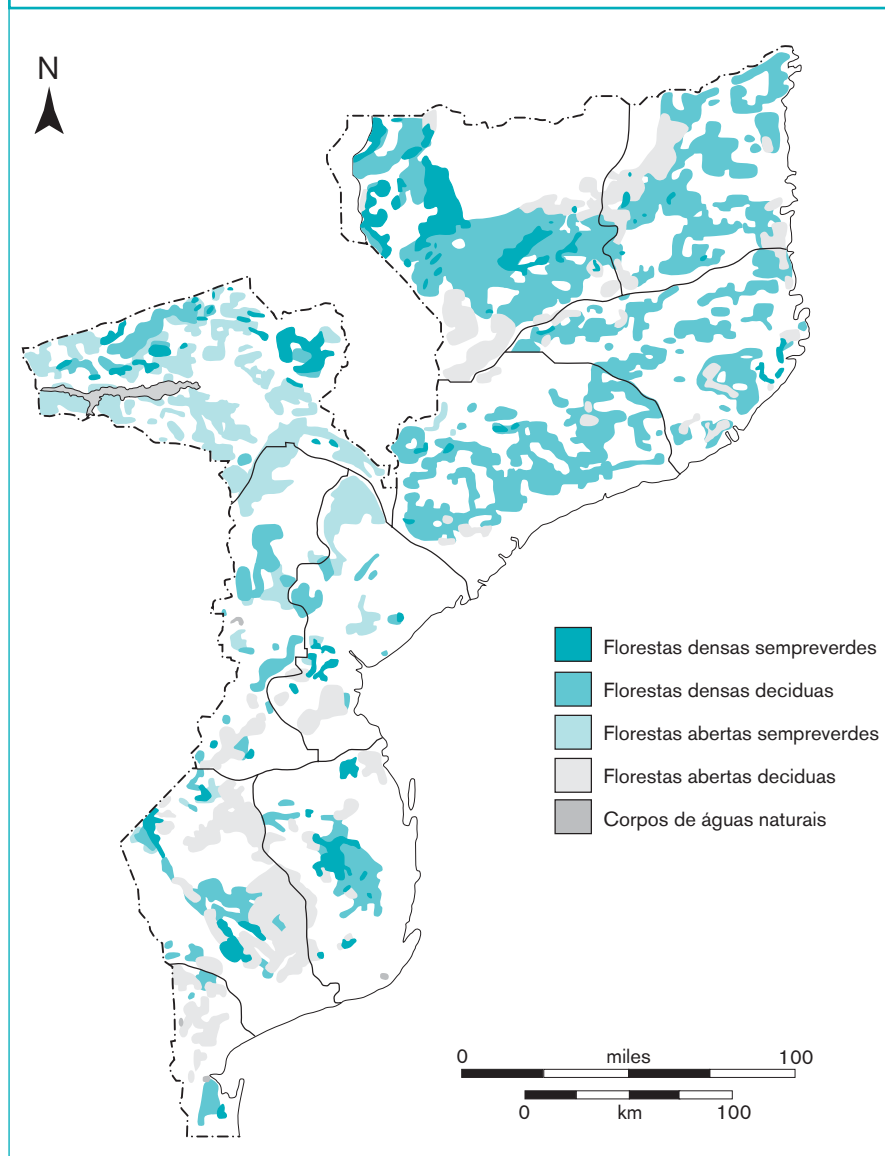
As decisões relativas à atribuição de licenças simples podem ser emitidas pelos Serviços Provinciais de Florestas e Fauna Bravia (SPFFB), que se enquadram na DNTF. As licenças simples são restritas aos nacionais e têm procedimentos administrativos mais simples, embora atualizados através do Decreto 30/2012 (República de Moçambique, 2012), que torna a destacar a importância do plano de manejo e da opinião favorável da comunidade dos residentes na área (Nhantumbo *et al.*, 2013). Os operadores chineses podem e negociam a madeira em toros com os operadores nacionais cujo regime de contrato de exploração é de licenças simples.

■ **Áreas de uso múltiplo:** são caracterizadas pela presença de florestas e outras formações lenhosas, nas quais existem outros usos de terra concorrentes – por vezes a floresta é de alto valor comercial mas tem uma área limitada. Nestas áreas, o DUAT é emitido para usos diferentes da terra. As áreas de uso múltiplo cobrem mais de 14 milhões de hectares e são as áreas onde a maioria dos habitantes rurais vivem. Consequentemente, os recursos estão sempre sob iminente conversão para outros usos tais como a agricultura e a construção de infraestruturas. É nessas áreas que grande parte da nova plantação florestal foi designada para alocação. As plantações estão abertas a todas as entidades coletivas e individuais (incluindo empresas chinesas), desde que consigam adquirir o direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) e realizar uma avaliação do impacto ambiental, a não ser que a plantação se destine a efeitos de conservação. No caso de plantações para produção, existe também um requisito de estabelecimento de capacidade de transformação. Nesta categoria florestal, há também oportunidades para as comunidades estabelecerem sistemas agroflorestais, plantações para obter energia de biomassa e exploração madeireira sob regime de licença simples.

■ **Áreas protegidas:** Estão divididas em áreas ricas em fauna bravia e que estão sob a jurisdição do Ministério do Turismo (MITUR), como é o caso de coutadas de caça, fazendas de bravia e parques nacionais; e reservas florestais que estão sob a jurisdição do Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA). Independentemente desta divisão e das responsabilidades de gestão partilhadas entre o MITUR e o MASA, as royalties são geradas principalmente pelas operações do setor privado. Em alguns casos, as comunidades estão diretamente envolvidas na gestão dessas áreas. No entanto, em todo o país, 13 milhões de hectares de florestas estão localizados em áreas protegidas ou de conservação, que incluem áreas protegidas de fauna bravia que cobrem 16% das áreas protegidas. Dado que a conservação da biodiversidade está ligada ao turismo em Moçambique, o Governo delega ao setor privado a gestão de empresas nesta área para gerar rendimentos, mas dentro do quadro legal de conservação. Houve relatos de extração ilegal de recursos das áreas protegidas – que precisam ser objeto de uma proibição público-privada acordada.

Grande parte da prática dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos está relacionada com as áreas de floresta produtiva. Desde 1999, as concessões florestais (em vez de licenças simples)

Figura 2. Distribuição Espacial da Floresta Produtiva em Moçambique



Fonte: MINAG-DNTF (SD)

têm sido consideradas o principal instrumento público para promover a gestão sustentável das florestas em Moçambique. As alocações das concessões florestais abrangeram os operadores chineses nas províncias da Zambézia, Sofala, Tete e Cabo Delgado.

Em 2015, existiam cerca de 906 operadores florestais em Moçambique, dos quais 18% eram concessionários florestais e 82% eram operadores sob regime de exploração de licença simples. Nesta altura, o país dispunha de 165 concessões que abrangiam mais de 7 milhões de hectares de floresta, correspondentes a cerca de 70% da área estimada que poderia estar disponível para concessões de longo prazo. A Tabela 5 apresenta a distribuição atual de concessões por província, agrupadas por regime de exploração em 2015.

Há dois anos, o governo decidiu converter operadores de licenças simples em concessões de licença simples para áreas até 20.000 ha por um período de 5 anos e esse processo ainda está em andamento.

Existem várias opções para criar incentivos para melhores práticas entre os comerciantes e concessionários de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos. Estas referem-se principalmente às duas primeiras categorias descritas acima. No entanto, a maioria das florestas moçambicanas (com exceção das áreas protegidas) foram ou serão seletivamente exploradas, sendo portanto essencial otimizar a distribuição de benefícios (económicos, sociais e ambientais) dessa colheita. A meta-análise anterior a mais de 100 publicações mostra que a produção de madeira nas florestas tropicais reduz em cerca de 46% após a primeira colheita, contudo, pode ser sustentada a esse nível, juntamente com 76% de carbono em florestas de exploração única e 85-100% de mamíferos, aves, invertebrados e plantas (Putz *et al.*, 2012). Aceitar o “prémio primário da floresta” do primeiro corte e, em seguida, gerir rendimentos mais baixos mas sustentáveis na exploração subsequente é um alicerce fundamental para opções para melhorar a prática.

As opções que exploramos nesta secção têm a ver com a alteração dos termos e condições das concessões e licenças simples (com base na experiência de vários países extraída da literatura – ver Boscolo e Vincent, 2000; Gray, 2000, 2002). As opções incluem a introdução de diferentes categorias de atribuição de áreas florestais e uma atribuição mais racional, mais bem registada e competitiva para as entidades gestoras que oferecem um historial de boas práticas (Secção 2.1). As opções envolvem também incentivos tais como a renovação baseada no desempenho (Secção 2.2) e a melhoria dos mecanismos de monitorização e aplicação das condições de desempenho (Secção 2.3).

Tabela 5. Número de operadores florestais por regime de exploração e situação atual em 2015											
Regime de exploração florestal	Tipo de operador	Província									Total
		Cabo Delgado	Niassa	Nampula	Zambézia	Sofala	Gaza	Tete	Manica	Inhambane	
Concessões Florestais	Processo em análise pelo governo	5	0	4	2	0	0	0	0	0	11
	Paralisadas em 2015	7	0	2	2	9	0	0	0	0	20
	Operacionais	31	8	5	49	13	0	14	8	6	134
	Total	43	8	11	53	22	0	14	8	6	165
Licenças simples	Processo em análise pelo governo	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
	Paralisadas em 2015	5	8	17	0	39	0	90	12	3	174
	Operacionais	34	14	61	115	36	24	147	104	30	565
	Total	40	22	78	116	75	24	237	116	33	741
	Total	83	30	89	169	97	24	251	124	39	906

Fonte: Falcão *et al.* (2014)

Fonte: Falcão *et al.* (2014)

2.1 Procedimentos da alocação dos recursos florestais

As regras de alocação dos recursos revestem-se de extrema importância, porque os governos (se honrarem a sua responsabilidade de manter terras e florestas como “bens públicos”) têm o dever de criar categorias de concessão e selecionar as unidades de manejo florestal que implementariam melhores práticas em termos económicos, sociais e ambientais (Karsenty *et al.*, 2008). Dentro do atual processo de reforma da lei florestal há uma oportunidade para repensar a atual grande divisão concessão/licença simples, em que as vantagens económicas das licenças simples levam os operadores para opções menos sustentáveis. Assim sendo, talvez seja preferível manter o modelo da grande concessão e substituir a licença simples existente por alguma forma de concessão comunitária de longo prazo. Isto faria alargar os benefícios às comunidades com direitos de uso e aproveitamento da terra por ocupação através da introdução de uma nova categoria de alocação de terras florestais que forçaria as empresas florestais nacionais ou internacionais a negociar diretamente com elas a exploração da madeira (e com lucros para as comunidades a preços de mercado, oferecendo um poderoso incentivo para a gestão de recursos). No entanto, quaisquer leis subsequentes sobre a proibição da exportação de madeira em toros ou fixação de impostos para diferentes categorias de espécies, ainda permaneceriam obviamente em vigor.

14

De acordo com a legislação florestal existente, o problema é que, comparando com os representantes das empresas, os funcionários do governo carecem de informação. Não têm informação sobre: (i) modelos de negócios das empresas; (ii) os rendimentos económicos potenciais das atividades de exploração; e (iii) os custos associados à implementação dos requisitos legislativos. É provável que os representantes das empresas se gabem de implementar as melhores práticas, minimizem o nível das receitas decorrentes do negócio e exagerem os prováveis custos da conformidade legal. Quando os processos de tomada de decisão são opacos, há o risco adicional de serem oferecidos incentivos corruptos para garantir os direitos sobre os recursos.

Esta assimetria de informação entre os representantes públicos-privados compromete as decisões responsáveis pela alocação de recursos florestais. Uma maneira de ultrapassar esta situação é o estabelecimento de sistemas de licitação competitivos de unidades de manejo florestal, baseados na ponderação dos critérios técnicos (com limiares de eliminação) e financeiros. Para evitar “jogos” que resultem da ponderação dos critérios técnicos e económicos, é melhor insistir na pré-qualificação técnica (uma decisão binária baseada no cumprimento de certas normas técnicas pelo candidato ou, no caso das concessões comunitárias, na existência de um historial de ocupação da terra), seguida de licitação assente em critérios económicos para empresas comerciais. Vários países implementaram tais sistemas, incluindo o Brasil, os Camarões e o Peru (Karsenty *et al.*, 2008). As empresas costumam concorrer propondo o pagamento de um “bónus” adicional às taxas exigidas com base na área ou no preço do produto. Isto reduz a assimetria da informação, forçando as empresas a declararem as suas capacidades técnicas e historial e a fazer a sua melhor oferta financeira (com base na sua avaliação das prováveis receitas e custos). No caso de as taxas baseadas na área ou no produto

serem demasiado baixas, as propostas de pagamento de “bónus” provavelmente seriam mais elevadas ou vice-versa, reduzindo a perda de receita decorrente de estruturas inadequadas de taxas baixas ou salientando a existência de taxas excessivamente elevadas. Isto poderia levar a ajustamentos no sentido de alcançar estruturas de taxas mais realistas ao longo do tempo (Gray, 2000).

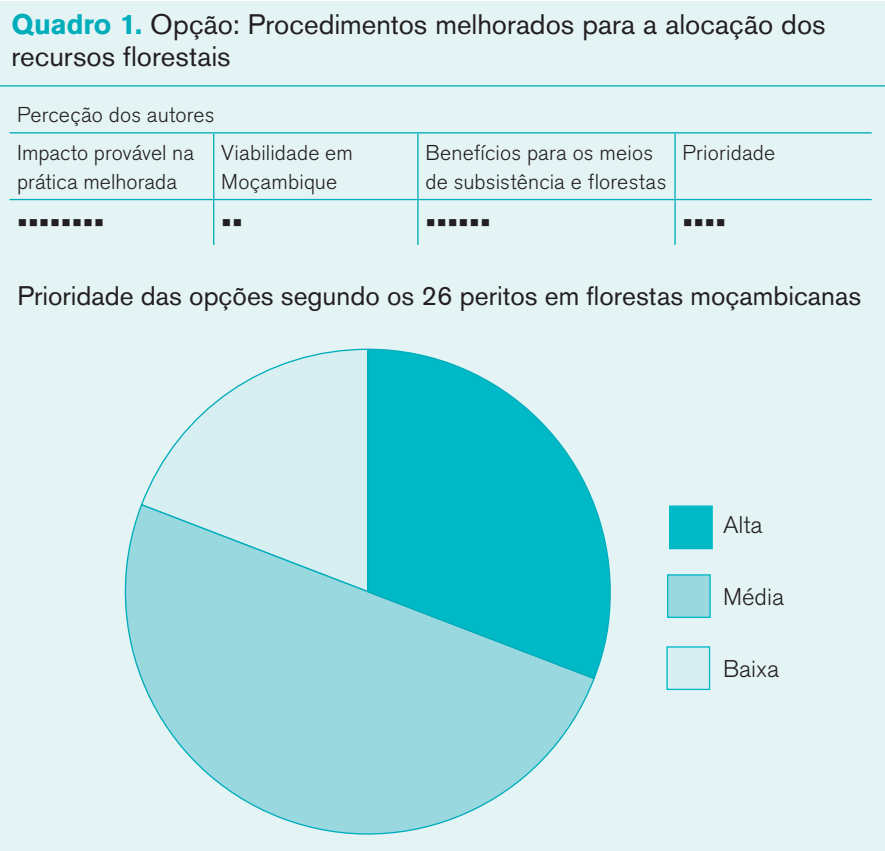
Atualmente, não está previsto que os processos de pedido de concessão ou de licença simples requeiram concurso: nem nos termos da Lei das Florestas e Fauna Bravia (Lei 10/99) de 7 de julho (República de Moçambique, 1999); nem do Decreto 11/03 de 25 de março de 2003, que altera o Decreto 12/2002 sobre a Lei das Florestas e Fauna Bravia (República de Moçambique, 2003); nem dos regulamentos da Lei das Florestas e Fauna Bravia através do Decreto 12/2002 de 6 de junho de 2002 (República de Moçambique, 2002).

A introdução de um processo de alocação transparente e competitivo de recursos florestais em Moçambique teria grande probabilidade de reduzir os incentivos à corrupção, aumentar os retornos financeiros da exploração florestal e melhorar as práticas florestais em termos económicos, sociais e ambientais. Seria mais provável que empresas comprometidas com melhores práticas no serviço do bem público fossem favorecidas por esse sistema - embora seja improvável que as alterações mudem o controlo das florestas para as comunidades locais.

Contudo, é questionável, por diversas razões, se a alocação competitiva de recursos florestais em Moçambique é uma opção viável. Em primeiro lugar, este tipo de alocação requer um mapeamento preciso das futuras unidades de manejo florestal – bem como um processo de inventário florestal para anunciar o concurso – que a DNTF poderia ter alguma dificuldade em executar. Em segundo lugar, muitas (se não todas) as unidades de manejo florestal mais produtivas em Moçambique já foram atribuídas, tanto aos comerciantes e concessionários de madeira chineses como aos seus parceiros moçambicanos. Embora existam opções para reanunciar concessões expiradas ou canceladas, a qualidade do restante potencial florestal nessas áreas precisaria ser verificada. Existe uma certa margem para tais procedimentos no sistema de licenças simples revisto, mas exigiria um grande esforço da DNTF para mapear potenciais unidades de manejo florestal e colocá-las à disposição para licitações/concursos transparentes.

As tentativas passadas de trazer ao debate a questão dos leilões ou concursos de concessões florestais em Moçambique não tiveram uma receção positiva por parte do pessoal da Direção Nacional de Florestas e Fauna Bravia (DNFFB), predecessora da DNTF (Macqueen e Bila, 2004). Em parte, isto ocorreu porque essas tentativas vieram num momento em que o proposto aumento de impostos sobre espécies comerciais estava a ser fortemente contestado pela indústria florestal. Agora, com um quadro de pessoal renovado, talvez seja oportuno reconsiderar trazer o assunto ao debate. No entanto, embora esta opção possa abrir o caminho para a melhoria das práticas por parte dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos em novas concessões, é pouco provável que

tenha um grande impacto sobre os concessionários estabelecidos. Também terá pouco efeito imediato sobre os comerciantes chineses que estão a comprar a madeira principalmente de detentores de licenças simples, embora isso viesse a mudar dentro de um período de cinco anos.



2.2 Responsabilidades, duração e renovação da licença

Otimizar as responsabilidades, a duração e o processo de renovação do acesso aos recursos é um segundo meio crítico para incentivar melhores práticas. As licenças de concessão em Moçambique têm sido concedidas por até 50 anos em áreas muito extensas. Contudo, acredita-se agora que a longa duração da licença não seja um incentivo positivo para a melhoria das práticas florestais. A experiência de licença de longa duração em grandes áreas de todo o mundo mostra que muitos concessionários liquidam, mais do que gerem sustentavelmente o recurso, devido às fortes taxas internas de desconto ao calcular o valor presente líquido (NPV) dos lucros de exploração madeireira (Boscolo e Vincent, 2000). Quando as taxas de crescimento das florestas em termos de volume e valor são baixas (como nas florestas miombo moçambicanas) e abaixo das taxas de retorno de outros investimentos, os concessionários não têm incentivo para investir no manejo da

floresta (por ex., através de uma extração de madeira de impacto reduzido ou respeitando os limites de diâmetro mínimo). Em vez disso, têm todo o incentivo para liquidar a floresta e investir as receitas noutros lugares onde possam obter uma maior taxa de retorno (Gray, 2002).

No seu teste empírico estimulando o comportamento do concessionário, Boscolo e Vincent (2000) demonstraram que uma maneira efetiva do melhoramento de práticas do concessionário rumo ao manejo sustentável da floresta é a redução da duração e escala da licença e a introdução de condições de renovação baseadas no desempenho dos operadores. Existe alguma evidência de países tais como a Indonésia de que isto funciona (Gray and Hadi, 1990). Ter o desempenho avaliado por observadores independentes (tal como acontece no Camboja, nos Camarões e na República Democrática do Congo) melhorou mais a transparência e o acesso público à informação (Karsenty *et al.*, 2008). O raciocínio é simples, isto é, com um investimento significativo feito no planeamento do manejo e da transformação, haverá uma maior probabilidade de as empresas valorizarem altamente o acesso contínuo aos recursos e terem assim um forte incentivo para atingir os padrões de desempenho desejados.

O caminho a seguir pode ser o de concessões florestais de “novo modelo” (tanto para indústrias florestais privadas como para as comunidades florestais, conforme descrito na Secção 2.1). O objetivo seria reforçar os blocos anuais mais pequenos (uma área florestal onde a madeira foi ou será explorada), que são mais regularmente avaliados, mas com uma utilização muito mais completa da madeira – tanto na transformação primária como secundária. Isto incluiria também o combustível de espécies sem procura para madeira comercial – com o objetivo geral de evitar que a brotação das espécies mais valiosas seja suprimida pela sombra das árvores menos valiosas, como tem acontecido nos atuais regimes de corte seletivo. A conclusão lógica é que a área dada sob concessão (ou pelo menos a área aberta anualmente para o corte) poderia e deveria ser grandemente reduzida. Seriam obviamente necessários incentivos fiscais para estabelecer valor acrescentado através da transformação perto do local da concessão e de uma melhor fiscalização do cumprimento legal para incentivar os operadores a aplicar o nível de investimento mais elevado que seria necessário para operar tais concessões menores. No entanto, os números de países como o Gana mostram que a madeira utilizada em peças de mobiliário gera 50 vezes mais emprego que a madeira utilizada na serração básica, por isso esta abordagem não precisa levar a menos emprego ou menos valor de exportação. Mas seria necessária uma enorme transição que realinhe muitos incentivos, incluindo medidas especiais para promover o uso da madeira no mercado doméstico, sem a qual a indústria terá dificuldade em arrancar (ver Sun *et al.*, 2008).

Além das questões do tamanho e duração da concessão e dos requisitos de uso da floresta, estão as questões de manejo florestal. A maioria das avaliações internacionais mostram que o corte seletivo de impacto reduzido é mais e não menos rentável do que o corte convencional, principalmente porque reduz as perdas de madeira na floresta. A necessidade de realização do inventário a 100% alguns meses

antes das operações de exploração, permite uma comercialização mais direcionada de espécies “difíceis”, sendo estas posteriormente cortadas no caso de haver um contrato ou deixadas na floresta caso não haja. No entanto, o corte seletivo de impacto reduzido deste tipo modifica as estruturas de custos (incremento dos custos iniciais), algo de que muitos operadores não gostam. E é por essa razão que se deve apostar na realização da fiscalização no local e na aplicação dos procedimentos rigorosos de renovação de licenças, de modo a orientar ou estimular os operadores a suportarem os custos iniciais do inventário – exercício que pode aumentar a rentabilidade do empreendimento florestal desses operadores a longo prazo.

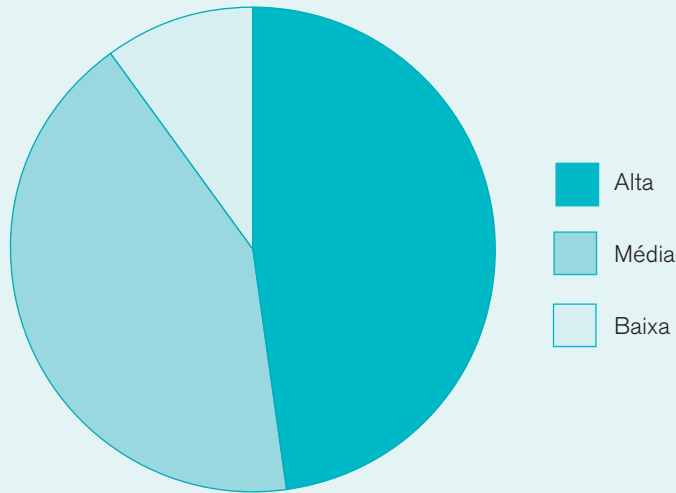
O maior rigor nas condições de renovação da concessão, tendo em conta os padrões de desempenho, funcionaria em Moçambique? Até agora, os concessionários, tal como os detentores de licenças simples, têm de apresentar um pedido anual de licença de corte, conferido com o plano de manejo aprovado. Por outro lado, os contratos de concessão devem incluir, entre outras coisas, uma descrição dos benefícios para a comunidade e a coparticipação desta, mecanismos de controlo e aplicação da lei e cotas para os primeiros cinco anos, bem como os projetos sociais e industriais planificados. Embora a DNTF visite uma amostra das concessões para verificar e comparar a exploração com os volumes indicados no plano de manejo, este exercício não abrange todas as concessões. Além disso, não existe um processo acordado para a verificação dos planos de manejo, apesar de uma revisão das diretrizes (Sitoe e Bila, 2006). Alguns elementos-chave das boas práticas, tais como os investimentos sociais, não são verificados e qualquer incumprimento dos acordos relativos aos benefícios comunitários não constitui qualquer infração à lei, tal como descrito no artigo 41.º da Lei 10/99 e nos artigos 114.º e 115.º do Decreto 12/02.

Em termos de renovação anual de concessões, têm-se registado repetidas acusações de corrupção e ilegalidade, inclusive em relatórios encomendados pelo próprio governo (Barnes, 2001; MacKenzie, 2006; MacKenzie e Ribeiro, 2009; Egas *et al.*, 2013; EIA, 2013, 2014). Irregularidades são constantemente relatadas nas verificações governamentais relativas à exploração, transporte e exportação. Por exemplo, em 2004, um revisor independente constatou que nenhum dos operadores de concessão ou de licença simples não certificados mantinha registos sobre onde a exploração madeireira tinha ocorrido ou que madeira havia sido removida nos anos anteriores, impossibilitando assim uma avaliação da execução ou implementação do plano de manejo (MacKenzie, 2006). Relatórios mais recentes apontam para a continuação desta realidade (EIA, 2013, 2014) e implicam fortemente os comerciantes e concessionários de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos. Por conseguinte, é evidente que é necessária uma abordagem mais rigorosa das renovações. Entretanto, dado o défice de capacidade do pessoal governamental responsável pela aplicação da lei, seria aconselhável algum tipo de sistema independente de verificação da legalidade da madeira (ver a Secção 5.2), associado a um período de renovação obrigatório para incentivar melhores práticas, com o controlo do desempenho extensivo ao cumprimento dos contratos sociais com as comunidades locais. A DNTF tem vindo a melhorar o seu escrutínio, nos últimos anos, incluindo no campo (Egas *et al.*, 2013), o que poderia tornar tal opção possível.

Quadro 2. Opção: Introdução de procedimentos mais rigorosos de licenciamento e renovação de licença

Perceção dos autores			
Impacto provável na prática melhorada	Viabilidade em Moçambique	Benefícios para os meios de subsistência e florestas	Prioridade
*****	*****	****	*****

Prioridade das opções segundo os 26 peritos em florestas moçambicanas



2.3 Aplicação da lei

A aplicação da lei é talvez a opção mais óbvia para incentivar melhores práticas entre empresas e comerciantes de madeira chineses e suas contrapartes moçambicanas. Os volumes de exploração sustentáveis nas rotações futuras (e assim a sustentabilidade a mais longo prazo) podem ser melhor alcançados através do controlo dos volumes de exploração no primeiro corte. Isto pode envolver, por exemplo, o aumento dos diâmetros mínimos de corte, a limitação dos volumes de exploração, o aumento da distância entre as árvores exploradas e o uso de técnicas de corte de impacto reduzido. Todos estes terão implicações na estrutura de custos para os operadores, o que suscitará certamente resistência por parte destes. Crucialmente, todas as medidas, excetuando a primeira, só podem ser aplicadas mediante uma fiscalização no campo. Deixar os operadores orientarem o seu processo de exploração com base no seu plano de manejo e respetivos planos de abate anuais oferece as melhores oportunidades de evitar a liquidação completa das espécies comerciais na floresta (a preocupação expressa nos EIA 2013 e 2014).

A aplicação da Lei de Florestas e Fauna Bravia é da responsabilidade do Ministério da Terra, Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER) nas áreas sob sua jurisdição. Esta missão é levada a cabo através de um trabalho de fiscalização

no campo, realizada tanto em postos fixos como em brigadas móveis. No âmbito do MITADER, existem no total 559 fiscais ativos em matéria de florestas e fauna bravia que estão ligados aos SPFFB em todo o país (Tabela 6). Eles devem controlar e supervisionar cerca de 50 milhões de hectares de floresta. Esta é uma tarefa quase impossível, tendo em conta que cada fiscal teria em média que monitorizar 89.445 hectares de floresta. Dado que alguns funcionários são designados para plantações (por exemplo, no Niassa), alguns para inspeções rodoviárias e outros para tarefas administrativas, esta área torna-se ainda maior. Além disso, existem apenas 47 postos fixos em todo o país que controlam o transporte de produtos florestais.

Tabela 6. Fiscais de Florestas e Fauna Bravia do MITADER							
Provincia	Nível académico						Fonte
	Alto	Médio	Básico	Elementar	Outros ²	Total	
Maputo	3	24	12	29		68	SPFFB de Maputo (2014)
Gaza	10	10	20	35		70	SPFFB de Gaza (2014)
Inhambane						76	SPFFB de Inhambane (2014)
Sofala	5	26	4		12	47	SPFFB de Sofala (2014)
Manica		20	7	25		52	SPFFB de Manica (2014)
Tete						26	Ministério das Finanças (2010)
Zambézia		31	21	2		56	SPFFB de Manica (2014)
Nampula	12	27				63	Ministério das Finanças (2014)
Cabo Delgado		47	1	15		63	SPFFB de Cabo Delgado (2014)
Niassa						38	Ministério das Finanças (2010)

A eficácia na aplicação da lei é ainda agravada pela falta de equipamento e meios de transporte adequados e pela insuficiência dos orçamentos de operação e manutenção que frequentemente afetam a mobilidade. Os carros e motas usados são na sua maioria velhos e têm avarias frequentes e de longa duração. Além disso, os orçamentos limitados para a circulação de veículos são frequentemente esgotados antes da data de reposição do orçamento, paralisando o trabalho. As limitações de pessoal e na mobilidade do mesmo têm um impacto negativo considerável na supervisão e controlo de todas as atividades de campo. Além disso, há também limitação técnica decorrente da formação dos fiscais, pois a maioria destes são técnicos de nível primário ou secundário com pouca ou nenhuma formação profissional. Os fiscais não estão tecnicamente bem equipados para lidar com as exigências da aplicação da lei ou para lidar com questões relacionadas com as operações nas concessões florestais e o envolvimento da comunidade na gestão dos recursos florestais.

2. Educação inferior ao 7º ano.

Têm-se sido feitas tentativas para melhorar a eficácia na aplicação da lei noutros países, incluindo a contratação de empresas privadas de coleta de receitas, em condições predefinidas de partilha de benefícios. Esta prática merece ser testada para avaliar a sua aplicabilidade no contexto moçambicano. O teste poderia ser realizado numa das mais importantes províncias do país, tal como Sofala, Zambézia ou Cabo Delgado. Na província selecionada para o efeito, os oficiais de fiscalização de florestas e fauna bravia seriam dispensados dos controlos rodoviários e os seus esforços concentrados no acompanhamento e supervisão das atividades na floresta. Poderia ser contratada uma empresa para se ocupar da monitorização das estradas.

Devido à situação económica do país no geral, o governo paga salários baixos aos seus funcionários públicos. Isto tem um efeito intersetorial, o que reduz a eficiência do trabalho. Os funcionários do governo não estão satisfeitos com o salário que recebem e alguns deles procuram emprego em setores não-governamentais, enquanto outros procuram um segundo emprego. Os salários baixíssimos estão longe de serem suficientes para manter uma família. Esta situação indesejada cria infelizmente um ambiente que incentiva a corrupção. Em resposta a esse perigo, o governo, em primeiro lugar, prevê um aumento de 20% do salário-base dos fiscais na forma de um subsídio e, em segundo lugar, a partilha as multas pagas pelos infratores com os fiscais envolvidos na cobrança. Estas são medidas positivas para motivar os fiscais, mas é necessário que se faça mais para aumentar a eficácia na aplicação da lei e na cobrança de receitas.

Existem vários relatórios apontando ilegalidades no setor florestal moçambicano, sendo em parte associado com o comércio de madeira sino-moçambicano. As irregularidades reportadas incluem:

- Exploração ilegal (exploração acima do volume licenciado, exploração sem licença, exploração fora da área licenciada),
- Violação da lei do trabalho (por exemplo, contratação ilegal de trabalhadores estrangeiros),
- Trânsito e compra ilegal da madeira, e
- Exportação ilegal (exportação de toros de madeira não processada de espécies classificadas como de primeira classe e declaração de menos volume exportado) (Mackenzie, 2006; Mackenzie e Ribeiro, 2009; Ribeiro e Nhabanga, 2009; MF, 2010).

Estatísticas-espelho indicam que as quantidades totais de toros exportados de Moçambique para a China são três a cinco vezes superiores aos volumes oficialmente registados, especialmente desde 2008 (German e Wertz-Kanounnikoff, 2012). De acordo com um relatório recente, 48% das importações chinesas de 2012 provenientes de Moçambique não eram licenciadas, sendo portanto tecnicamente ilegais (EIA, 2013).

Em dois momentos num passado recente, consultores juntamente com a DNTF, tentaram propor a ideia de um sistema melhor de rastreio da madeira em Moçambique. Barnes (2001) propôs um sistema eletrónico de marcação de

código de barras eletrónico para os toros (e cepos de onde vieram) para evitar a falsificação do número e dos documentos. Norjamäki *et al.* documentou o sistema atual com base em cinco documentos em papel: a própria licença de corte, o livro de corte na unidade/bloco de exploração, um caderno de registo no parque de madeira, uma licença de transporte e uma lista de toros nos camiões e um livro de entrada nas instalações de transformação (Norjamäki, 2007, 2008 e Savcor, 2009). Eles sugeriram uma série de possíveis alternativas mais modernas em termos de marcação. No entanto, nenhum dos dois conjuntos de sugestões foi considerado pela DNTF como também não se verificou qualquer desenvolvimento de um sistema de garantia da legalidade – uma característica essencial dos acordos de parceria voluntários (APV) para exportar madeira para a União Europeia (UE) ao abrigo do plano de ação relativo à aplicação da legislação, governação e comércio no setor florestal (FLEGT). A DNTF optou por não obter um APV, em parte porque 93% da sua madeira era destinada ao mercado chinês.

Os pontos de intervenção mais importantes para a aplicação da lei poderiam ser:

- Fiscalizações no campo (verificação dos livros de corte e licenças de exploração),
- Fiscalizações do transporte (verificação das licenças de transporte e de licenças de exploração), e
- Fiscalizações nas instalações de transformação e/ou parques com madeira destinada à exportação (verificação do livro de entrada e de transformação, licença de transporte e licença de corte/exploração).

22

Conforme mencionado acima, as fiscalizações de campo são um requisito crítico para avaliar o volume que está a ser extraído, de onde e com que impacto. No entanto, as restrições de pessoal e de mobilidade acima descritas significam que as fiscalizações de campo são deficientes. Além disso, os sistemas internos de registo de como os toros são “processados” antes da exportação são muitas vezes deficientes, o que complica a fiscalização da madeira nos parques (Savcor, 2009). Isso deixa a principal atividade de aplicação da lei nas mãos dos postos de controlo de transporte.

Os pontos ou postos de fiscalização de transporte avaliam a licença de corte (registada sob um número único na base de dados da DNTF) verificando o nome do operador, espécies de madeira, volume, localização e a taxa paga. Também avaliam as licenças de transporte que registam o número de toros e volumes por espécie, a licença de corte a que se referem e o número de registo do veículo utilizado como transporte. Cada toro deve ter um número único e um emblema único da empresa responsável. Com a passagem dos camiões pelos postos de fiscalização, os volumes são verificados e em seguida deduzidos dos totais das licenças de corte no banco de dados. Os postos de fiscalização de transporte não conseguem determinar de onde veio realmente a madeira – especialmente se não existir um sistema robusto de marcação. Fiscalizações independentes realizadas no passado, observaram o desvio dos pontos de fiscalização, subdeclaração dos volumes transportados em até 50% e uma série de outras

infrações (MacKenzie, 2006). Mais recentemente, Egas *et al.* (2013) observaram que, apesar das melhorias na aplicação da lei, o volume de madeira não licenciada destinada tanto ao consumo interno como à exportação aumentou 88 por cento entre 2007 e 2012. A perda de receitas do governo atingiu US\$ 11,6 milhões apenas no ano de 2011.

O governo tentou incentivar os agentes da aplicação da lei. O regulamento de Florestas e Fauna Bravia estabelece uma taxa de 20% do salário de um fiscal e do fiscal assistente como um benefício adicional, a ser dado como uma compensação pelo risco envolvido no seu trabalho. Além disso, o regulamento estabelece uma taxa de 50% do valor da multa cobrada e do valor do produto confiscado, como um bônus baseado em desempenho a ser dado aos que estão envolvidos na denúncia dos infratores. A pessoa envolvida pode ser um fiscal de florestas e fauna bravia, um fiscal comunitário ou um informante. A implementação do suplemento salarial de 20% foi simples e teve efeito imediato. Mas o regulamento requer um diploma ministerial conjunto para estabelecer um mecanismo de implementação para distribuir a compensação de 50% das multas coletadas. O diploma não foi até agora posto em prática. No entanto, ao contrário do processo de canalizar 20% do imposto florestal para as comunidades, e ao contrário dos incentivos a serem fornecidos para o repovoamento de florestas e fauna bravia, as províncias adotaram uma ação independente e começaram a distribuir a taxa de compensação de 50%. Atualmente, cada província tem o seu próprio mecanismo de distribuição. Consequentemente, a implementação deste incentivo por todo o país não tem qualquer uniformidade. Espera-se que o diploma seja preparado e assinado pelos ministros interessados de modo a trazer uma norma e uniformidade, bem como transparência à sua implementação.

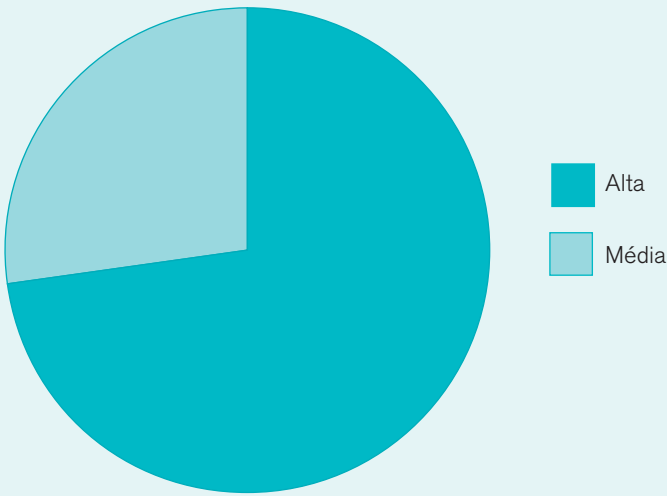
É evidente que uma melhor aplicação da lei ajudaria a combater a exploração ilegal e insustentável da madeira em Moçambique bem como a melhorar as práticas das empresas e comerciantes de madeira chineses e dos seus homólogos moçambicanos. A implementação de um dos sistemas mais avançados de rastreio da madeira ou, pelo menos, uma base de dados on-line dos fluxos da madeira gerida por uma agência independente de aplicação da lei, como a AQUA – sustentada por visitas de campo mais frequentes para verificar os planos de manejo e as licenças de corte – poderia e deveria constituir a base para esforços conducentes à melhoria na captação de receitas que iriam por sua vez financiar esses esforços adicionais. Qualquer relutância em fazê-lo é provavelmente indicativa da economia política do comércio de madeira e de quem o controla.

Quadro 3. Opção: Reforço da aplicação da lei (através da introdução do novo sistema de rastreamento da madeira)

Percepção dos autores

Impacto provável na prática melhorada	Viabilidade em Moçambique	Benefícios para os meios de subsistência e florestas	Prioridade
*****	*****	****	*****

Prioridade das opções segundo os 26 peritos em florestas moçambicanas



Fluxo de receitas

As dúvidas existentes sobre a questão da rentabilidade futura do comércio de madeira são um segundo importante impulsor das atuais práticas entre os comerciantes e concessionários de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos. A conceção de modelos de fluxos de receitas constitui a segunda alavanca de peso que pode ser usada para melhorar a prática florestal, através da recompensa ou premiação das empresas que melhoram os impactos económicos, sociais e ambientais. Em áreas rurais recônditas, a gestão de operações de exploração de florestas naturais é um negócio precário, caracterizado por uma série de problemas logísticos e custos associados à planificação e implementação operacionais. Moçambique não constitui exceção.

Estudos feitos em Moçambique sobre a rentabilidade da exploração de madeira são raros. Fath (2001) estudou cinco pequenas empresas madeireiras em Gaza, Sofala, Zambézia, Nampula e Cabo Delgado, e constatou que somente uma empresa conseguiu fazer um pequeno lucro de US\$ 14/m³, de madeira explorada e as restantes registaram perdas que oscilam entre US\$ 45 e US\$ 205/m³. A exploração mal planificada, as baixas taxas de aproveitamento (tendo muitos toros sido abandonados no campo) e as técnicas ineficientes de abate e corte resultaram em intensidades de extração menos que ideais. Além disso, o transporte foi considerado o principal obstáculo à eficiência operacional, isto porque a maioria dos operadores instalaram as suas instalações de transformação longe da floresta, tendo isto aumentado os custos de transporte (muito material transportado acabou por ser desperdiçado). O mau estado das estradas e a baixa capacidade de carga dos veículos utilizados para o primeiro transporte (de curta distância) e o segundo transporte (de longo curso), impediram um fluxo consistente de matérias-primas e, conseqüentemente, mantiveram volumes de produção anuais muito abaixo das capacidades tecnológicas instaladas (Fath, 2001).

Estas constatações foram ainda mais elaboradas pelo “Forest Entrepreneurship and Joint Forest Management Project”. As pesquisas de campo levadas a cabo demonstraram que o transporte da madeira dos locais do corte para as juntas era feito por tratores e por pequenos camiões, enquanto que os camiões médios (5-10 toneladas) ou grandes (> 10 toneladas) são os meios usados para transportar toros para serrações distantes. No entanto, a maior parte destes veículos estava “no final do seu ciclo de vida” (Savcor, 2005a). Outra questão predominante que foi identificada neste estudo foi a do elevado custo e baixa utilização dos planos de manejo obrigatórios, que, de acordo com o regulamento florestal, devem ser desenhados/elaborados por um técnico florestal qualificado (Savcor, 2005b) – e muito poucos ou nenhuns são empregados pelos principais operadores informais, titulares de licenças simples ou concessionários (Savcor, 2005b).

Os cenários de investimento e de rentabilidade foram avaliados tanto para detentores de licenças simples como para concessionários (Savcor, 2005a). E verificou-se que i) os detentores de licenças simples que utilizam equipamento em segunda mão e que vendem diretamente aos intermediários conseguem operar

de forma rentável (atingindo o limiar da rentabilidade no primeiro ano) desde que os recursos florestais sejam abundantes, mas que (ii) detentores de licença simples que investem em equipamentos pesados, tais como camiões para abastecer as empresas de exportação ou as empresas de transformação, só eram rentáveis se os volumes de madeira pudessem ser garantidos a partir de duas áreas de licença simples e se fossem pagos preços mais altos pela madeira no porto ou nas unidades de transformação (nenhuma das duas condições é facilmente assegurada). É portanto imperioso que os detentores de licenças simples sejam capazes de melhorar a sustentabilidade da sua gestão e de se agruparem em associações para justificar investimentos nos transportes e potencialmente na transformação da madeira.

No caso dos concessionários, foram avaliados os cenários de investimento da Savcor (2005a) e a conclusão foi de que (i) a rentabilidade era geralmente mais baixa do que a dos detentores de licença simples que vendem diretamente aos intermediários. No entanto, as empresas poderiam ser rentáveis, especialmente se instalassem unidades de transformação dentro da concessão (os preços mais altos dos combustíveis para os geradores nas concessões, comparados com a energia usada na cidade, são mais do que compensados pelos custos mais baixos do transporte de madeira serrada versus madeira em toros). A rentabilidade da gestão da concessão poderia exceder a de licenças simples, se fossem instalados elementos de valor acrescentado tais como transformação, secagem na estufa e aproveitamento de desperdícios no local – embora o limiar da rentabilidade fosse atingido pelo menos três a quatro anos após o investimento inicial.

26

Nos poucos exemplos de gestão de concessões mais lucrativas (por exemplo, a TCT Dalmann, sediada perto de Caia), foram aplicadas as lições acima. A TCT Dalmann opera uma serração e uma estufa de secagem dentro da concessão de Catapú. A empresa planeia para os próximos 12 meses transferir para a concessão a sua fábrica de móveis. Atualmente opera uma planilha de gestão que rastreia todos os toros de cada um dos 30 blocos de corte anuais, para evitar perdas. A madeira cortada é serrada em tábuas, conforme exigido pela fábrica, seca no forno e depois transportada para a fábrica de móveis da Beira para ser transformada em mobiliário de madeira de alta qualidade, acrescentando valor ao produto bruto. Além disso, faz-se o aproveitamento máximo do que é geralmente chamado de produto comercialmente inviável, que é aproveitado na indústria local de produção de casas prefabricadas, colmeias e de uma gama de produtos torneados. Finalmente, desperdícios absolutos são disponibilizados aos funcionários e a todos os outros interessados para vários usos, incluindo lenha (Palgrave, 2011). Novos mercados, como o das peças brutas de madeira para moldagem para a indústria britânica de transformação de madeira, também estão a ajudar a compensar a queda das vendas de móveis ao nível local. Outro ponto importante é que em Moçambique, as vendas de móveis locais estão a cair progressivamente e a um ritmo acelerado devido às condições altamente vantajosas para os importadores de móveis, que são absolutamente injustificáveis.

As perspetivas para os regimes de incentivo ou investimentos governamentais para melhorar as práticas dos operadores acabarão em última análise por depender dos principais fluxos de receitas governamentais ligados ao setor florestal. O Programa Nacional para o Desenvolvimento Agrário (PROAGRI) tem sido o principal quadro de implementação das políticas e investimentos no setor florestal e da fauna bravia desde 2000. O programa conta com uma carteira de investimento de cerca de US\$ 200 milhões, que foi constituída pelas contribuições de mais de 10 doadores que incluem governos e instituições internacionais. A participação do governo na carteira tem sido de cerca de 12% do total. O governo também tem assumido a responsabilidade de todos os custos recorrentes atribuídos à implementação do programa. No âmbito do PROAGRI, a DNTF teve dotações orçamentárias anuais de cerca de US\$ 1 milhão, embora o desembolso anual não tenha sido superior a 60% do orçamento alocado.

Paralelamente ao PROAGRI, as atividades florestais e de fauna bravia receberam fundos através de vários projetos apoiados por doadores. Alguns dos maiores programas desde 2000 estão listados abaixo.

- O Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) financiou o Projecto de Gestão de Recursos Florestais e Fauna Bravia. Teve o seu término em junho de 2004 e contribuiu com US\$ 9,9 milhões em inventário florestal e preparação de planos de manejo em áreas florestais selecionadas e no fortalecimento da capacidade de aplicação da lei nas províncias de Sofala, Manica e Cabo Delgado.
- O Fundo de Confiança Unilateral (UTF) da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) financiou projetos de florestas comunitárias e gestão comunitária. O fundo teve um orçamento de US\$ 900.000 para o período de 2003-2006.
- O governo finlandês financiou o Projecto de Gestão Sustentável dos Recursos Naturais. Este orçamento situou-se na ordem de € 8,2 milhões para o período de 2001-2004.
- O Fundo de Desenvolvimento Nórdico (FDN), Empreendedorismo Florestal e Gestão Florestal Conjunta, providenciou um orçamento de € 7,4 milhões dos quais € 4,6 milhões foram alocados como crédito a empresas privadas e a comunidades locais durante o período de 2004-2008.
- A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) financiou o projeto regional SADC-GTZ denominado Maneio Comunitário de Florestas Nativas. O valor envolvido é de 2,1 milhões de euros para quatro países, incluindo Moçambique, entre 2002-2006.
- O Programa de Desafios Globais (GCP) financiou o projeto de segurança alimentar com US\$ 4,35 milhões no período de 2002-2006.

O Fundo do Desenvolvimento Agrário (FDA) é a principal fonte de financiamento gerada em Moçambique para o setor das florestas e da fauna bravia (as receitas que recebe são descritas abaixo) e é administrado pelo MASA. O FDA tem vindo a financiar principalmente atividades relacionadas com a aplicação da lei e o reflorestamento. Nos últimos três anos, o setor das florestas recebeu anualmente US\$ 1-2,5 milhões.

As receitas do setor das florestas e fauna bravia de Moçambique arrecada receitas resultantes do pagamento de diversas taxas de licenciamento, taxas de reflorestamento, multas por infrações à lei, taxas de incentivo à transformação da madeira (sobrevalorização das taxas sobre a madeira) e da venda de produtos florestais e de fauna bravia apreendidos. O grosso das receitas, quase 60%, são resultantes do pagamento das taxas de licenciamento para a produção de madeira. As taxas restantes consistem em taxas de reflorestamento, taxas de caça de fauna bravia e troféus, taxas aplicadas a produtos florestais não-madeireiros (NTFP), multas e venda de produtos confiscados. A produção de madeira, quer mediante licença simples ou área de concessão florestal, está sujeita à mesma taxa de licenciamento, que é paga em função da avaliação do volume real da madeira retirado numa unidade de exploração (OTV). A avaliação da OTV baseia-se no volume real retirado de uma área de abate. A taxa a pagar baseia-se nas medições efetuadas pelo próprio produtor e depende das espécies de árvores. Para efeitos de licenciamento, as espécies de árvores das florestas de Moçambique foram classificadas, em função do seu respetivo valor comercial, em cinco classes diferentes. A taxa de licenciamento aplicada a cada classe difere, do valor mais elevado para as espécies de árvores preciosas até ao nível mais baixo, para espécies da classe 4. As taxas aplicáveis a estas classes são definidas através de um diploma ministerial conjunto e são sujeitas a revisão periódica.

28

O sistema de taxas de licenciamento baseado em avaliações de OTV, infelizmente estimula a sobre-exploração de espécies de alto valor comercial e sub-exploração de espécies menos conhecidas. Isto tem um impacto negativo na gestão e utilização eficiente da floresta. Esta afirmação é justificada pelo facto de cerca de 93% da produção total de madeira incluir apenas as espécies da classe preciosa e classe 1. Além disso, destes 93%, mais de 78% estão limitados apenas a três espécies: *Azelia quanzensis* (chanfuta), *Pterocarpus angolensis* (umbila), *Millettia stuhlmannii* (jambirre ou panga-panga). A seletividade operante na exploração florestal não se cinge apenas ao tipo de espécies e estende-se também ao tamanho e forma das árvores, concentrando-se na melhor parte do tronco, o que leva a uma taxa de aproveitamento muito baixa e com implicações económicas indesejáveis. O setor florestal cobra também taxas pela produção de postes para a construção e NTFP, tal como indicado nos regulamentos sobre a floresta e a fauna bravia.

Há também algumas receitas oriundas de áreas protegidas, que consistem em taxas de licença para caça, troféus, para caçadores profissionais, taxas de entrada para os parques nacionais, arrendamento anual de terra para operadores de caça, multas cobradas por atos ilegais e o valor de vendas de produtos apreendidos. As taxas de licenciamento, à semelhança das taxas de produtos florestais, estão previstas no regulamento de florestas e fauna bravia e estão sujeitas a revisão periódica. O arrendamento anual de terras de caça é estabelecido por meio de licitação aquando da adjudicação de um contrato.

Atualmente, quase todas as receitas são coletadas ao nível provincial pelos SPFFB. No entanto, no âmbito da descentralização em curso, é também delegado a alguns

escritórios de florestas ao nível distrital o poder para emitir licenças para a recolha e produção de NTFP. A taxa cobrada ao nível distrital é então, enviada ao respetivo SPFFB. As receitas arrecadadas ao nível provincial são enviadas diretamente ao MASA (antigo Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural ou MADER e ao Ministério da Agricultura ou MINAG), onde são enviadas para o Fundo de Desenvolvimento Agrário. Contudo, da receita total arrecadada ao nível provincial, 20% é deduzido e canalizado para as comunidades locais organizadas nas quais ocorre a extração da madeira. Além disso, 50% do montante das multas é pago aos fiscais envolvidos na aplicação da lei e 6% são retidos pela Direção Provincial da Agricultura para cobrir as despesas administrativas.

O fundo recebe não só as receitas das florestas e fauna bravia, mas também as receitas dos outros subsectores, como a agricultura e a pecuária. Todas as receitas são reunidas e depois usadas para apoiar as atividades em vários setores. O FDA desembolsa os fundos com base num plano anual aprovado, mas frequentemente também de forma *ad hoc*. Como o fundo recebe receitas das províncias de uma maneira aglutinada, é difícil distinguir a proporção exata que corresponde à contribuição de receitas do setor de florestas e fauna bravia. Ainda assim, estima-se que a contribuição ronde os 80%. Por outro lado, embora os números reais não estejam disponíveis, os funcionários do FDA estimam que dos fundos anualmente desembolsados, apenas 20 a 25% vai para o setor de Florestas e Fauna Bravia. A taxa de desembolso referente à alocação para as florestas e fauna bravia é compreensível se olharmos para os objetivos do fundo, que estão mais relacionados com os outros subsectores agrícolas. O que é realmente difícil de justificar é que as florestas estão a apoiar financeiramente outros subsectores, enquanto o próprio setor está altamente carente de fundos para implementar o seu próprio programa de desenvolvimento.

3.1 Incentivos baseados nas receitas

A utilização do sistema de licenciamento e de tributação para garantir que os operadores melhorem a prática florestal é uma alavanca potencialmente poderosa para a mudança. Como mencionado acima, as formas pelas quais os governos coletam as receitas do setor florestal incluem normalmente: (i) taxas de licenciamento (por ex., taxas de alocação de terras, taxas de licenças simples para exploração de madeira, taxas de concessões florestais, taxas de licenciamento de corte/abate e licenças e imposto de selo para o transporte dos produtos florestais); ii) impostos (por exemplo, imposto sobre o valor acrescentado, direitos de exportação); e (iii) multas resultantes da infração à lei e receitas decorrentes da venda dos produtos florestais confiscados. Em Moçambique, as receitas do setor florestal provêm principalmente das taxas de licenças de exploração de madeira baseadas no volume (cerca de 60% das receitas totais). Estas totalizaram US\$ 4,4 milhões em 2009; US\$ 8,2 milhões em 2010; e US\$ 10,8 milhões em 2011 (DNTEF, 2012). No entanto, como observado em Siteo et al. (2014: 345-57) as discrepâncias entre os dados aduaneiros moçambicanos e chineses sugerem que uma maior proporção (US\$ 27 milhões/ano) de receitas é perdida devido às práticas ilegais de exploração e exportação de madeira (Wertz-Kanounnikoff, 2012; EIA, 2013).

Em 2003, um levantamento do regime tributário então em vigor concluiu que a predominância de taxas baseadas em volume provavelmente teria efeitos perversos (Rytkönen, 2002). Tais impostos eram suscetíveis de encorajar a seleção da madeira de melhor qualidade para aumentar a relação entre receitas e impostos (mais agravada pelo licenciamento por espécies); subestimar os volumes de madeira; procura de áreas de concessão excessivamente grandes para assegurar o acesso a madeiras de alto valor; e uso ineficiente da concessão. Diante deste cenário, recomendou-se que o governo de Moçambique enfatizasse a adoção do sistema de tributação baseado na área que seria mais fácil de coletar, proporcionando fluxos de receitas mais regulares e incentivando a eficiência da exploração e a utilização de madeiras não preciosas. Recomendou-se ainda que as reduções fiscais baseadas no desempenho fossem orientadas para empresas que implementam os planos de manejo ou com uma certificação florestal independente. Isto poderia potencialmente substituir a sobretaxa de 15% *ad valorem* que é nominalmente designada como uma “taxa de reflorestamento”, mas para a qual, na prática, não há nenhum mecanismo para canalizar esse dinheiro de volta para o reflorestamento. Alternativamente, através de um processo de avaliação do desempenho baseado na monitorização do plano de manejo, poderia haver uma redução específica da “taxa de reflorestamento” de 15%. Não obstante as recomendações acima, até 2015 o governo de Moçambique continuou com um sistema de tributação baseado no volume.

30

Das 165 concessões florestais no país, a maioria emprega pessoas locais para trabalhos de baixa remuneração, como pisteiros, para ajudar a identificar as espécies de alto valor comercial na floresta. Também são criados empregos quando a transformação primária ocorre na serração. No entanto, a maioria das concessões faz uma transformação mínima apenas para permitir a exportação de madeira. E esta situação reduz significativamente o rendimento potencial que poderia ser gerado tanto através do pagamento de salários, impostos sobre o rendimento, valor acrescentado e outras atividades (Ogle e Nhantumbo, 2006).

Não existe clareza sobre em que medida os concessionários chineses operam desta maneira. Todavia, no âmbito do Diploma Ministerial 51/2003 de 14 de maio de 2003, existe uma redução fiscal para os operadores cuja madeira é destinada às indústrias nacionais (tais como de contraplacado, folheados, painéis, parquet e produtos similares). A escala da redução fiscal é definida no diploma ministerial como 40% da taxa, o que é indiscutivelmente um forte incentivo para a transformação no território nacional. No entanto, não está claro se os operadores estão cientes desta potencial redução ou se não estão a par dos mecanismos operacionais para o acesso à mesma; ou podem estar cientes mas considerar o lucro noutras partes da cadeia de valor (por exemplo, na China) mais do que compensar a receita perdida através da reivindicação desse imposto. No entanto, a aplicação do incentivo trouxe confusão, no que se refere à interpretação de alguns aspetos, tais como a palavra “semelhante” que suscitou a questão de saber o que está incluído nos chamados produtos “similares”. Em alguns casos, o incentivo foi fornecido mesmo para a produção de madeira serrada. Além disso, o diploma ministerial 52/2003, de 14 de maio de 2003, reduziu em 75% a taxa

de licenciamento de três espécies que incluem a *Afzelia quanzensis* (chanfuta), *Pterocarpus angolensis* (umbila) e *Millettia stuhlmannii* (jambirre ou panga-panga). Este Diploma e o anterior foram assinados na mesma data. Assim, não está claro se a redução das taxas destas três espécies é associada aos 40% de redução fornecida pelo diploma anterior ou está apenas a substituí-lo. No entanto, supõe-se que a percentagem de 75% foi decidida como uma substituição.

Há também incentivos que são mencionados na Lei de Florestas e Fauna Bravia referente ao reflorestamento e repovoamento de animais bravios. A lei prevê incentivos a serem concedidos aos indivíduos ou empresas que estão a realizar atividades de reflorestamento ou de repovoamento de animais bravios. A lei prevê um diploma para a definição e implementação desses incentivos. A forma como funciona é que a lei impõe uma taxa adicional sobre todas as taxas de licença de exploração de floresta e fauna bravia e autoriza o conselho de ministros a decidir sobre o nível dessa taxa adicional, de modo que seja criado um fundo para fins de reflorestamento. Teoricamente, as empresas que realizam o reflorestamento não deveriam pagar essa taxa. O nível da taxa adicional, tal como definido no regulamento de Florestas e Fauna Bravia, é de 15% para cada licença de exploração. No entanto, mais uma vez, o regulamento de florestas e fauna bravia não fornece um mecanismo de implementação e pedem a elaboração de um diploma ministerial para operacionalização do mecanismo. E este diploma ainda não existe – apesar do facto de os detentores de licenças terem pago esta taxa nos últimos dois anos, desde a aprovação do regulamento. Não há qualquer indicação quanto ao montante cobrado até à data ter sido mantido numa conta separada, de modo a facilitar a canalização logo que o diploma for elaborado e assinado. Este incentivo é urgentemente necessário, tendo em conta a necessidade premente de promoção de reflorestamento e das operações de repovoamento de animais bravios – que estão ambos praticamente paralisados. Alguns concessionários já manifestaram o seu interesse em realizar atividades de reflorestamento, desde que sejam apoiadas por um regime de incentivos.

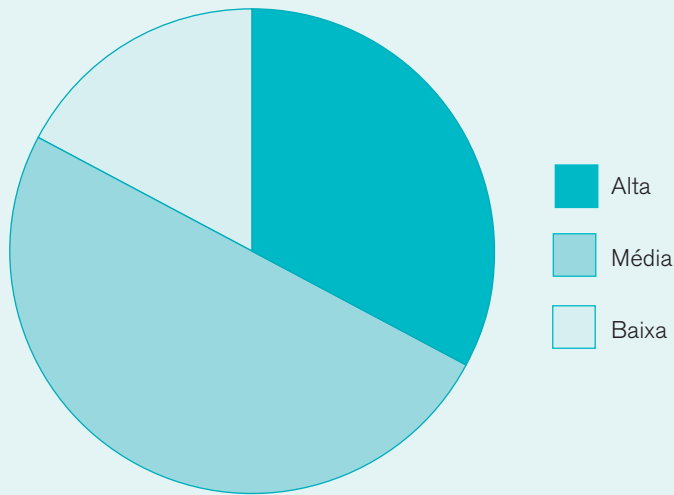
É evidente que existem maneiras pelas quais o sistema fiscal pode ser ajustado para incentivar uma utilização mais eficiente (e na verdade mais sustentável) dos recursos florestais de Moçambique pelos comerciantes e concessionários de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos. Por exemplo, os mecanismos predominantes de cobrança de impostos poderiam ser alterados para taxas baseadas na área, em vez de mecanismos baseados em volume – com reduções apropriadas para aquelas empresas que cumprem e usam planos de manejo. Mas, mesmo sem qualquer alteração à legislação existente, seria possível explorar até que ponto existe consciência da redução fiscal baseada na transformação da madeira no país, um mecanismo funcional em vigor, e se esse mecanismo fornece um incentivo adequado para estimular um maior valor acrescentado dentro do país (com ganhos em termos de emprego, fluxos de receita e redução de resíduos). Certamente, este último, se não o primeiro, deve proporcionar uma vitória fácil para o governo moçambicano, operadores chineses e mão-de-obra local.

Quadro 4. Opção: Alteração dos incentivos com base nas receitas

Percepção dos autores

Impacto provável na prática melhorada	Viabilidade em Moçambique	Benefícios para os meios de subsistência e florestas	Prioridade
*****	*****	*****	*****

Prioridade das opções segundo os 26 peritos em florestas moçambicanas



3.2 Mecanismos/planos de partilha de benefícios

Além da revisão e reforma potencial do sistema de cobrança de impostos, existem também maneiras provavelmente menos óbvias, pelas quais melhorias nos acordos de partilha de benefícios com as comunidades locais poderiam ajudar os comerciantes e concessionários de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos. Atualmente, para além dos eventuais benefícios (potencialmente para ambos os lados) que são negociados entre a empresa e a comunidade (ver a Secção 6.1 abaixo), o regulamento de florestas e fauna bravia estipula que 20% das taxas de licenciamento florestal cobradas devem ser devolvidas pelo governo às comunidades.

Para se qualificarem para tais benefícios, as comunidades devem estar organizadas, estabelecer um comité de gestão financeira e facilitar a tomada de decisões sobre as prioridades na aplicação a dar a esses recursos financeiros. Isso envolve a formalização de uma associação comunitária e a abertura de uma conta bancária para a comunidade. Cerca de 600 comunidades receberam 20% das receitas de royalties e cinco distritos do Niassa estão entre os beneficiários (Brouwer, 2011). Uma avaliação da eficácia do processo de devolução dos 20%

às comunidades indica que, de 2005 a 2011, mais de 103 milhões de Meticais ou quase US\$ 350.000 foram entregues a 861 comunidades em todo o país – isso é de um total de 1.089 comunidades beneficiárias potenciais (Chidiamassamba *et al.*, 2012). Existem formas óbvias pelas quais os comerciantes e concessionários de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos podem ajudar as comunidades com as formalidades necessárias para lhes permitir receber esses pagamentos. Isso melhoraria as relações com as comunidades locais e ajudaria a salvaguardar os recursos de que os operadores de madeira dependem (para mais dados sobre a aplicação da lei, ver a Secção 2.3).

A premissa subjacente a tais acordos de partilha de benefícios precisa ser examinada cuidadosamente. É importante primeiro compreender que, em Moçambique, a Lei de Terras de 1997 procurava ancorar a terra como propriedade do Estado e equilibrar a salvaguarda dos interesses das comunidades e facilitar o acesso dos investidores à terra (van den Brink, 2008). A Lei de Terras estabeleceu o direito de utilizar terras herdáveis e – sujeitas a certas restrições – transferíveis. Este direito é conhecido como DUAT. É seguro, renovável e de longo prazo (até 50 anos). Existem três formas básicas de adquirir DUAT: (i) as comunidades autodefinidas têm a sua ocupação histórica da terra regida pelo direito consuetudinário; (ii) ocupação de boa-fé (depois de ter usado o terreno por pelo menos durante 10 anos sem objecção); e (iii) adjudicação e alocação de arrendamentos ou concessões de longo prazo (até 50 anos) pelo Estado. As comunidades preexistentes devem, portanto, ter DUAT independentemente do registo formal desse direito. O acesso ao DUAT é caro, contudo, sem registo, os investidores externos podem saber pouco sobre de quem são os direitos de uso e aproveitamento de uma área específica (USAID, 2011). O problema reside no facto de que o setor de florestas e fauna bravia faz prescrições adicionais sobre o direito comercial de utilizar madeira em áreas florestais produtivas – através dos sistemas de concessão e licença simples descritos na secção 2.

O resultado desses dois conjuntos legislativos é que as comunidades podem ter DUAT – mas não podem impedir que o estado aloque concessões florestais ou licenças simples que possam sobrepor-se a esse DUAT. Em vez de dar às comunidades, conjuntamente com o DUAT, os direitos comerciais à madeira (que poderia então ser negociada e vendida aos comerciantes com 100% do valor comercial para as comunidades, depois de deduzido o imposto), o governo preferiu conceder aos operadores de madeira o valor comercial total da madeira e dar às comunidades apenas 20% das receitas fiscais decorrentes das operações madeireiras (ou seja, uma minúscula fração das receitas totais provenientes da exploração da madeira). Ao primeiro, segundo e terceiro relance, este parece ser um mau negócio para as comunidades. Parece que as comunidades estão a ser “compensadas” pelos impactos negativos de ter algum operador externo a tirar tudo o que é de valor das suas terras. Naturalmente, as comunidades podem solicitar concessões e licenças simples, mas os obstáculos burocráticos e o capital de investimento para a transformação pesam bastante contra elas.

As comunidades locais gozam de livre acesso aos recursos florestais e faunísticos para consumo próprio, um direito legal consagrado na lei de florestas e fauna bravia. Mas, devido às dificuldades burocráticas descritas acima, as comunidades raramente solicitam licenças para a extração de qualquer produto madeireiro e não madeireiro para fins comerciais que extraíam para além das suas necessidades de consumo. Isto implica uma perda na geração de receita do governo, mas também indica uma utilização descontrolada, contribuindo para a gestão insustentável dos recursos. Além disso, a implementação do mecanismo de redistribuição dos 20% dos impostos está a enfrentar vários problemas. Estes incluem a falta de organização comunitária, os membros da comunidade que não têm identificação e não estão registados no departamento de finanças, uma gestão pouco clara dos fundos comunitários em que os pagamentos são efetuados e fundos que não estão a ser reinvestidos no setor florestal. Existe agora uma proposta lançada que explica como os 20% vão chegar às comunidades e como estas devem fazer uso deste benefício. A proposta já foi submetida à aprovação do conselho de ministros. Mas, em geral, as comunidades cortam e vendem ilegalmente madeira a compradores interessados, para tentar recuperar parte do valor comercial que de outra forma desapareceria para operadores externos. Isso mina o sistema de legalidade no país.

Uma alternativa poderia ser a plena “delegação de poderes” sobre os rendimentos de madeira comercial para as comunidades (tal como foi redigido num pacote de reforma legislativa do mesmo título que nunca foi aprovado). A vantagem de fazê-lo seria aumentar grandemente o retorno comercial para as comunidades, o que permitiria parcerias significativas entre a empresa e a comunidade, incentivando grandemente o controlo comunitário de cortes ilegais e tornando o processo de negociação com as comunidades muito mais simples (do que o processo atualmente inviável descrito na secção 3.2). É duvidoso que exista alguma vontade de revisitar a legislação sobre “delegação de poderes”, dado o seu fracasso passado.

3.3 Pagamento dos serviços ambientais (PES)

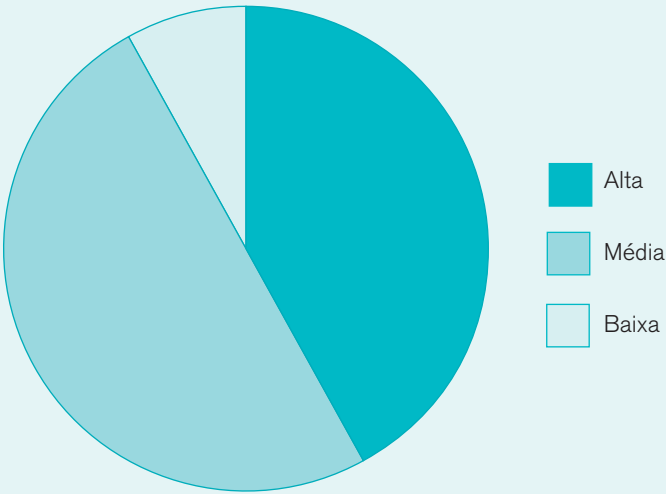
Em Moçambique há um interesse considerável em entender como os pagamentos por serviços ambientais (também conhecidos como pagamentos pelos serviços ecossistémicos ou PES) podem potencialmente incentivar melhores práticas florestais. O interesse particular centrou-se nos pagamentos para o sequestro de carbono através do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM) ou da Estratégia de Moçambique para a Redução das Emissões decorrentes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+).

Antes do REDD+ houve um projeto de CDM em Nhambita, província de Sofala. Os compradores internacionais de créditos de carbono abordam a Envirotrade para compensar as suas emissões de carbono através do sistema Plan Vivo (Envirotrade, sem data). Esta iniciativa agroflorestal comunitária relativamente pequena e complexa envolve o plantio de enriquecimento com 1.107 ha de *Faidherbia*, 54 ha de *Gliricidia*, plantio de árvores fixadoras de nitrogénio nos campos, 210 ha de pomares de cajueiros, 138 ha de árvores e árvores de sombra, 56 ha de pomares de mangueiras, 276 ha de lotes de espécies arbóreas

Quadro 5. Opção: Reestruturação dos planos de partilha dos benefícios sociais

Perceção dos autores			
Impacto provável na prática melhorada	Viabilidade em Moçambique	Benefícios para os meios de subsistência e florestas	Prioridade
■■■■■■■	■■	■■■■■■■	■■■■■■■

Prioridade das opções segundo os 26 peritos em florestas moçambicanas



autóctones para fornecer lenha e 2.594 ha de plantação de vedações ao redor do campo ou da machamba. Também envolve um pagamento ao agricultor por incorporar resíduos agrícolas em vez de queimá-los em 2.804 ha e um programa de conservação de 9.105 ha que recompensa as comunidades e indivíduos pela proteção de zonas florestais. O projeto é intensivo em dados, com auditorias completas de mais de 7.300 contratos agroflorestais. Até 2012, os pagamentos envolvidos eram de US\$ 1.966.474, provenientes de aproximadamente 50 compradores voluntários. Contudo, o potencial deste sistema está parcialmente limitado pela complexidade de gerir interações complexas de pequena escala entre compradores voluntários e produtores múltiplos de fazendas florestais. Devido à escala e extensão das áreas exigidas para os comerciantes e concessionários de madeira chineses e seus parceiros moçambicanos, é discutível se os requisitos de tais operações poderiam ser cobertos por esse sistema.

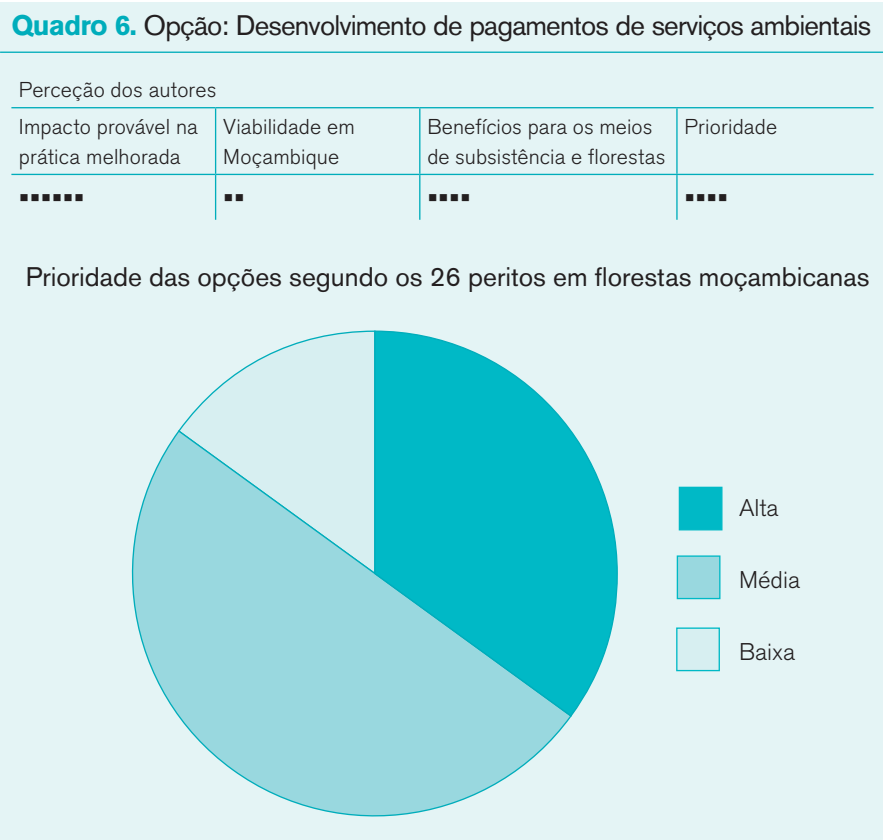
Mais promissores talvez sejam os fluxos financeiros que poderiam emergir através do processo de REDD+ de Moçambique alinhados com o Fundo de Parceria para o Carbono Florestal (FCPF) do Banco Mundial. Em Moçambique, o REDD+ começou em 2008, onde um consultor conduziu um processo de elaboração de uma nota de Ideia sobre o Plano de Preparação de Prontidão para o REDD (R-PIN), que foi seguida pelo estabelecimento de um grupo de trabalho no

Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental (MICOA) sob a iniciativa de REDD Sul-Sul (Nhantumbo, 2012). Esse processo levou, em última instância, à elaboração de uma Proposta de Preparação para a Prontidão do REDD+ (R-PP), que foi devidamente assinada em 2013 pelo FCPF. O grupo de trabalho REDD+, sob a liderança global do MICOA, está a gerar uma certa dinâmica em torno de três estudos: (i) uma reanálise de fatores de desmatamento; (ii) avaliações estratégicas sociais e ambientais; e (iii) planos institucionais para o REDD+. O financiamento do FCPF do Banco Mundial para esse conjunto de trabalho é complementado pelo financiamento norueguês através da iniciativa de Testagem do REDD+ (TREDD) no corredor da Beira e financiamento do governo do Japão para sistemas de monitorização, relatórios e verificação, paralelamente a um projeto de energia de biomassa em associação com a empresa privada japonesa Carbon Free Consulting Corporation em Gaza.

Criticamente, em 2013 foi aprovado um decreto que regula o licenciamento de projetos REDD+, que foi impulsionado para lidar com o crescente número de iniciativas de especuladores de carbono em Moçambique, que foram muitos (ver Falcão, 2011 e Quan *et al*, 2014) e os listados abaixo.

- A MCI (Iniciativas de Carbono de Moçambique) submeteu uma proposta de 18 projetos para desenvolver créditos de carbono para venda em todas as províncias identificadas para o teste piloto do REDD+, absorvendo aproximadamente 15 milhões de hectares, cerca de 19% do território nacional. A empresa procedeu a avaliações de carbono e tencionava iniciar projetos na província de Sofala (Gorongosa, Nhamadzi, Vanduzi), mas em 2014 redefiniu o seu foco estratégico, podendo agora concentrar-se mais nas bioenergias.
- A HEWA Moçambique Limitada submeteu um pedido para uma área de 3,4 milhões de hectares em Cabo Delgado que não teve aprovação – em parte devido ao novo decreto.
- A Flora and Fauna International (Flora e Fauna Internacional – FFI) tem planos para trabalhar com uma empresa na implementação do REDD+ na Reserva do Niassa, mas o governo recusou a respetiva autorização.
- O World Wide Fund for Nature (Fundo Mundial para a Natureza – WWF) tem planos para implementar o REDD+ ao longo de uma área de 250.000 ha do Delta do Zambeze e Cabo Delgado mas estes ainda não foram implementados.
- A Envirotrade planeia a expansão da sua iniciativa de carbono florestal (CDM) ao longo da zona tampão da Gorongosa e também a implementação de um projeto piloto do REDD+ no Parque Nacional das Quirimbas em Cabo Delgado.
- A Agence Française de Développement (Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD) está a explorar o potencial para o REDD+ na Reserva do Gilé, província da Zambézia.
- A Green Resources Inc. planeia submeter um projeto de carbono aplicado às suas plantações, mas ainda está na fase de planificação.
- A Association of Volunteers in International Service (Associação dos Voluntários em Serviços Internacionais – AVSI) está a explorar planos para um pequeno projeto em Cabo Delgado ligado ao Padrão do Carbono Voluntário (VCS).

O decreto de 2013 estabeleceu requisitos de licenciamento para projetos REDD+, complementares aos requisitos de direitos de uso e aproveitamento da terra (DUAT), conforme definido na Lei de Terras de 1997. Assim, qualquer potencial operador de projeto REDD+ precisaria de conceber uma abordagem ao projeto REDD+ baseada nos direitos da terra existentes e em consultas comunitárias – além dos requisitos de licenciamento estabelecidos pelo decreto – e as métricas assustadoras de quantificar e vender carbono nos mercados existentes. No entanto, os fortes progressos alcançados no âmbito do programa de REDD+ estão a começar a esclarecer como os pagamentos de REDD+ poderiam ser estruturados para melhorar a sustentabilidade da indústria madeireira (ver Nhantumbo e Mause, 2015).



Relações comerciais

As preocupações com as relações harmoniosas com a população local, outros operadores e autoridades governamentais constituem o terceiro impulsor das práticas dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos. Uma das principais dificuldades ao lidar com comerciantes e concessionários de madeira chineses e seus parceiros moçambicanos é que, à exceção dos concessionários, os atores envolvidos estão dispersos e desorganizados - tanto do lado dos comerciantes madeireiros chineses, quanto do lado dos operadores de licença simples de Moçambique.

Um conjunto potencial de alavancas para melhorar a prática desses operadores poderia ser o reforço da organização das associações empresariais e das normas que orientam as suas operações. Embora existam associações ao nível provincial, estas servem principalmente para representar os operadores em discussão com o governo, mais do que para coordenar planos comerciais e normas de qualidade. As práticas operacionais na floresta e as interações com as comunidades locais são conduzidas na sua maioria de forma *ad hoc*, dependendo dos operadores em questão. No entanto, em Moçambique tem recentemente havido tentativas de agrupar tanto comerciantes como concessionários de madeira chineses através de diálogos estruturados e eventos de formação (Ofumane e Kabubu, 2013), com o objetivo paralelo de capacitarem e colaborarem com os operadores de licenças simples moçambicanos, de forma a poderem unir esforços e formar concessões a longo prazo com base num modelo de negócio de grupo (Macqueen, 2015). Em ambos os processos, o objetivo foi encontrar planos organizacionais que funcionassem melhor para as empresas envolvidas, oferecendo também mais às comunidades locais e uma melhor gestão da floresta.

Além disso, foram desenvolvidas novas diretrizes tanto ao nível do investimento chinês no exterior como na proteção ambiental no âmbito do investimento estrangeiro, pelos Ministérios do Comércio (MOFCOM) e da Proteção Ambiental (MEP) da China – paralelamente a diretrizes florestais mais específicas desenvolvidas pelo MOFCOM e pela Administração Florestal do Estado Chinês (SFA) (Sun *et al.*, 2014), relacionadas com o Guia sobre a silvicultura sustentável no exterior para operadores chineses (SFA, 2008) e Guia sobre o manejo e utilização florestal sustentável no exterior para empresas chinesas (SFA e MOFCOM, 2009). O primeiro abrange impactos ambientais e sociais (envolvimento e desenvolvimento da comunidade). Este último é essencialmente orientado para o manejo florestal sustentável e a utilização eficiente da madeira – com ênfase na autorregulação dentro da indústria. Embora exista um estudo piloto de aprendizagem em Moçambique, as diretrizes não são juridicamente vinculativas. E enquanto o setor estiver tão desorganizado, há pouca pressão de pares ou forças externas para cumprir essas orientações.

À medida que a pressão sobre as terras florestais moçambicanas cresce, as comunidades locais, a sociedade civil e o governo moçambicano estão cada vez mais interessados em ver que os benefícios do uso dos recursos florestais contribuem para o desenvolvimento da população rural. Nas secções a seguir, são exploradas três vias principais para promover esse progresso: (i) os processos de consulta obrigatórios existentes com as comunidades locais; (ii) melhores estruturas organizacionais com as quais os representantes locais possam interagir; e (iii) a melhoria dos compromissos com o desenvolvimento local de emprego e negócios.

4.1 Acordos das consultas comunitárias e benefícios sociais

No âmbito do regulamento de florestas e fauna bravia de Moçambique, tanto os concessionários como os detentores de licença simples são obrigados a negociar com as comunidades que vivem dentro dessas áreas concessionadas os termos e condições sob os quais a exploração florestal decorrerá. Apesar das orientações produzidas pela sociedade civil (Joaquim *et al.*, 2005), tanto os operadores madeireiros como as comunidades locais estão pouco esclarecidos sobre que tipo de resultados devem ser negociados, em que prazos, e como recorrer à justiça no caso de qualquer das partes renegar os seus compromissos. Estes requisitos criam uma oportunidade para explorar se uma melhor relação pode ser desenvolvida entre a concessão do setor privado e detentores de licença simples e as comunidades locais. A mais longo prazo, isto é provavelmente crítico para a licença social continuada desses operadores – para evitar a ocorrência de conflitos.

40

O processo de consulta (e a partilha implícita de benefícios daí resultantes), durante o processo de pedido de concessão e de licenças simples, precisa ser revisto sob uma perspetiva comercial – não apenas para lidar com a remuneração e as condições de trabalho, ou com projetos sociais, mas também buscando possíveis parcerias de negócios entre as empresas e as comunidades a favor destas, em troca de um compromisso de aplicação da lei local a favor da empresa (ver Bila, 2005). Devido à sua proximidade do recurso, as comunidades têm certamente a melhor chance de impor leis florestais e reduzir a exploração ilegal em áreas de concessão e de licença simples. Facilitando investimentos permitiria uma exploração na qual as oportunidades de negócios comunitários poderiam ser melhoradas através da parceria com o concessionário.

Há alguns precedentes em Moçambique. Por exemplo, o concessionário TCT Dalmann estabeleceu um centro de negócios para tornear madeira para as comunidades locais, a fim de fazer uso do que de outra forma seria desperdício. Este também disponibiliza madeira de duas cores (pranchas de madeira do cerne e do alburno) às comunidades locais para fins de construção e empresas de carpintaria locais. Foram desenvolvidos modelos de colmeias e estas foram distribuídas para ajudar os membros da comunidade a ganharem bons retornos com a produção de mel. Há um retorno reconhecido em termos de informações da comunidade sobre quaisquer atividades ilegais que ocorram na concessão.

Parcerias sólidas deste tipo, talvez apoiadas por uma ONG local ou programa de doadores, poderiam ajudar a garantir que as comunidades obtêm um melhor acordo com concessionários e operadores de licenças simples.

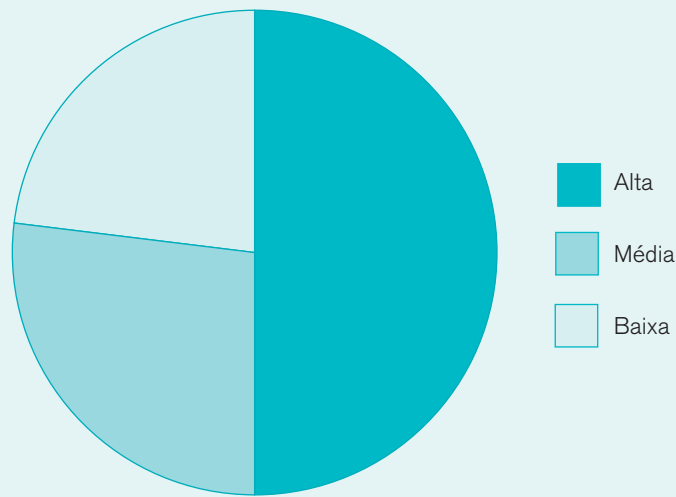
Mais ambiciosa será talvez a vontade de se envolver com ou mesmo apoiar a gestão comunitária de recursos naturais (CBNRM) para fins comerciais – ajudando as comunidades a usarem o seu DUAT para obter uma licença simples ou concessão por direito próprio ou uma parceria em alguma forma de “joint venture” (ver Nhantumbo *et al.*, 2013). Das 186 delimitações comunitárias, foram formalmente registadas 98 (DUAT) e foram emitidos 24 títulos de terra (CTC Consulting, 2003; Chilundo *et al.*, 2005). Algumas destas comunidades elaboraram planos de manejo para a exploração sustentável de diferentes recursos que constituem a base para o desenvolvimento empresarial, por exemplo, nos distritos de Chipanje Chetu, Madjajane, Pindanganga, Goba, Mahel e Monapo, com o apoio da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), Helvetas, o Governo de Moçambique / FAO e a Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM) (Nhantumbo e Izidine, 2009). A área dessas iniciativas varia de 7.000 a 450.000 ha, com cerca de 2 milhões de ha no MCRN (Sitoe e Tchaúque 2006). Existem vários exemplos de concessões comunitárias apoiadas pela ORAM que tiveram períodos de gestação difíceis devido a celebração de contratos desfavoráveis com os operadores de licenças simples. Por exemplo, a Associação Comunitária Muzo de Defesa e Saneamento Ambiental (ACODEMUZO) foi registada em 2007 no distrito de Maganja da Costa, o Comité Comunitário de Gestão de Recursos Florestais de Nipiode (COGERFN) registado em 2007 no Distrito de Mocuba e com uma empresa estabelecida Madeira Mahiku Kanligana (MKK) e a Associação Comunitária de Gestão de Recursos Naturais em Uape Etakua Ekumiahó (ACOGERNU), proposta no distrito de Gilé (todos na província da Zambézia) (ver Nelson, sem data). Mas atualmente existe apenas uma concessão comunitária totalmente funcional, no distrito de Macossa, na província de Manica, com um DUAT para 66.947 ha gerido como concessão florestal com apoio do WWF (Nhantumbo e Izidine, 2009).

O grau de solidez das propostas de negócio baseadas em empresas ou “joint ventures” comunitárias para ajudar essas comunidades a saírem permanentemente da pobreza é uma questão em aberto. É nesta área que potenciais melhorias nas negociações entre empresas e comunidades poderiam oferecer um caminho a seguir. Isto poderia ser mutuamente benéfico para ambas as partes, tal como descrito acima. Infelizmente, o conjunto de competências necessárias para facilitar uma relação mais orientada para os negócios e construtiva entre concessionários ou detentores de licenças simples e comunidades locais não estão muito difundidas nas zonas rurais de Moçambique. Os operadores chineses enfrentam muitas vezes barreiras culturais e linguísticas adicionais nessas negociações, o que reduz ainda mais o potencial desta opção.

Quadro 7. Opção: Planos de negócios acordados com as comunidades locais sob condição da aplicação da lei local

Percepção dos autores			
Impacto provável na prática melhorada	Viabilidade em Moçambique	Benefícios para os meios de subsistência e florestas	Prioridade
*****	**	*****	*****

Prioridade das opções segundo os 26 peritos em florestas moçambicanas



4.2 Organização empresarial

Outra alavanca potencial para melhorar a prática dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos é consolidar grupos ou organizações comerciais promissores que pareçam estar a emergir em Moçambique. Por exemplo, no corredor da Beira, vários grupos de moçambicanos detentores de licenças simples (a maioria dos quais abastecem comerciantes de madeira chineses) estão a expressar o desejo de congregar as suas áreas de licença simples e transformá-las em concessões florestais a mais longo prazo (ver Nhantumbo e Mause, 2015). Existem várias razões compreensíveis para isto. Em primeiro lugar, o regime de concessão ajudá-los-ia a garantir um acesso aos recursos de longo prazo (até 50 anos), face à crescente concorrência pela obtenção de terras e à degradação dos recursos. Em segundo lugar, a consolidação das suas operações numa única entidade com uma oferta muito maior de madeira poderia ajudá-los a negociar melhores preços com esses comerciantes. Em terceiro lugar, a junção de recursos financeiros e do conhecimento aprofundado do mercado poderia permitir-lhes a obtenção do

capital necessário para desenvolver mecanismos de gestão para reduzir a perda de madeira na floresta, pré-financiar os seus próprios custos operacionais e de transporte e instalar transformação de valor acrescentado para reduzir ainda mais o desperdício de madeira (que é uma obrigação para os detentores de concessões, de qualquer maneira). Finalmente, haveria necessidade de melhorias na planificação do manejo florestal que ajudariam a manter os stocks de madeira para o futuro. Estas opções foram discutidas com algum detalhe num recente evento de formação concebido para facilitar este processo através do programa Testing REDD+ em Caia, Moçambique, no início de 2015 (Macqueen, 2015).

As vantagens de implementar tais modelos é que oferecem igualmente benefícios potenciais aos comerciantes chineses de madeira. Em primeiro lugar, haveria um acesso mais estável a volumes de madeira maiores. Em segundo lugar, a melhoria da planificação da gestão permitiria previsões mais claras dos volumes de madeira – e uma oferta mais sustentável a longo prazo. Em terceiro lugar, o reforço da base financeira dos parceiros moçambicanos reduziria a necessidade de pré-financiamento arriscado para as operações florestais. A adoção de uma melhor organização comercial seria também útil para os comerciantes e concessionários chineses de madeira. Em primeiro lugar, é necessário que essas empresas sejam diligentes no desenvolvimento de boas relações com o governo moçambicano, sendo para isso fundamental que haja uma representação do grupo bem estruturada. Em segundo lugar, seria mais fácil lidar com as novas diretrizes e potenciais sistemas de verificação da legalidade da madeira que emergem da China através de algum tipo de organização de grupo (ver a secção 7.2). Em terceiro lugar, os agrupamentos de empresas que desejam diferenciar-se em termos de sustentabilidade e investimento social poderão desenvolver acordos comerciais conjuntos e criação de marcas para lhes proporcionarem vantagens comparativas no mercado a mais longo prazo (ver a secção 7.1). Um processo de envolvimento dos operadores madeireiros chineses liderado pelo governo de Moçambique com o apoio do WWF começou a explorar algumas destas questões – embora sem uma ênfase explícita na organização.

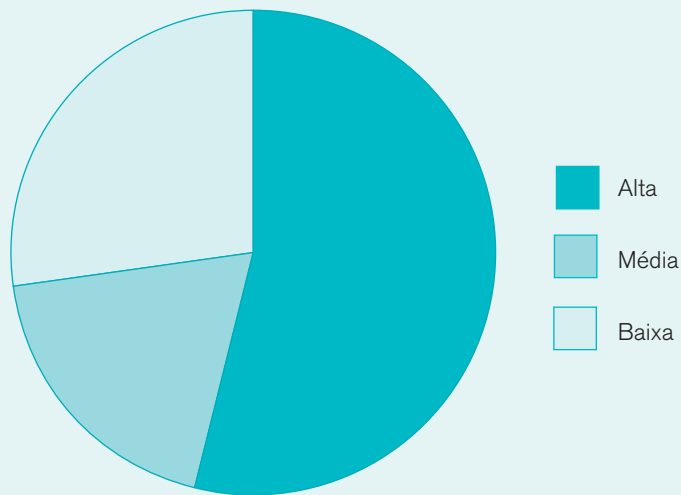
Parece haver vantagens consideráveis e poucas desvantagens na busca de uma melhor organização comercial entre os comerciantes e concessionários de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos. Além disso, as autoridades florestais do governo têm-se envolvido ativamente em ambas as iniciativas descritas aqui, conferindo vontade política às perspectivas de progresso. Além disso, tem sido alcançado mais progresso na compreensão teórica de como as organizações de produtores podem ser apoiadas no setor florestal, por exemplo, através do recente trabalho do Forest Farm Facility (ver deMarsh *et al.*, 2014).

Quadro 8. Opções: Organizações comerciais mais fortes de modo a reduzir os custos e aumentar o diálogo com o governo

Percepção dos autores

Impacto provável na prática melhorada	Viabilidade em Moçambique	Benefícios para os meios de subsistência e florestas	Prioridade
*****	*****	****	*****

Prioridade das opções segundo os 26 peritos em florestas moçambicanas



4.3 Padrões de trabalho

Uma das principais formas através das quais os comerciantes e concessionários de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos podem contribuir para o desenvolvimento das comunidades rurais de Moçambique é providenciando emprego. Os termos e condições do emprego na maioria das licenças simples e (com algumas exceções notáveis) concessões florestais são inadequados. Fath (2001) observou que qualquer melhoria substancial na eficiência operacional ou organizacional exigiria uma mão-de-obra profissional bem desenvolvida, vivendo e trabalhando em condições adequadas – com a forte implicação de que não era esse o caso atualmente. Savcor (2005) pintou um quadro semelhante, observando que na exploração, “os trabalhadores não têm educação formal. O número de técnicos de nível básico e médio é insignificante. Os trabalhadores também não têm formação específica, mas a maioria deles obteve certa experiência, tendo trabalhado durante muito tempo neste domínio.

Com base em entrevistas recentemente conduzidas aos detentores de licenças simples e concessionários, pouco mudou desde então. Mais uma vez, com uma ou duas exceções notáveis, os operadores não têm técnicos florestais treinados. Nhancale *et al.* (2009) observam que, para a maioria dos detentores de licenças simples e outras pequenas e médias empresas, na ausência de qualquer aplicação real da legislação de higiene e segurança no trabalho no que se refere à instalação de serrações ou outros equipamentos, ou orientações específicas sobre os direitos e deveres contratuais dos trabalhadores locais, a qualidade destas oportunidades de emprego varia muito. Uma questão importante é que embora os concessionários sejam obrigados a transformar a madeira em Moçambique, a maioria só faz cortes simbólicos em quadrados usando equipamentos antigos e ineficientes para cumprir a legislação (MacKenzie e Ribeiro, 2009). Não há nenhuma vontade real para a transformação “real”, ou para o desenvolvimento da força de trabalho qualificada que seria necessária para promover operações de transformação eficientes.

Outras dificuldades surgem devido à falta de clareza quanto à aplicação das leis do trabalho. Isso dificulta a resolução de disputas laborais. A maioria dos trabalhadores locais é recrutada sem contratos formais. O resultado é muitas vezes que os trabalhadores são pagos abaixo do salário mínimo nacional, ignorando leis laborais em vigor no país. Há também questões de trabalhadores e imigrantes ilegais – MacKenzie e Ribeiro (2009) citam o diretor de imigração que confirmou que não tem havido quase nenhum controlo sobre a entrada de chineses na Zambézia e estima-se que cerca de 75 por cento dos estrangeiros na Zambézia estão lá ilegalmente. Eles vêm com um visto convencional de entrada de um mês e depois não saem.

45

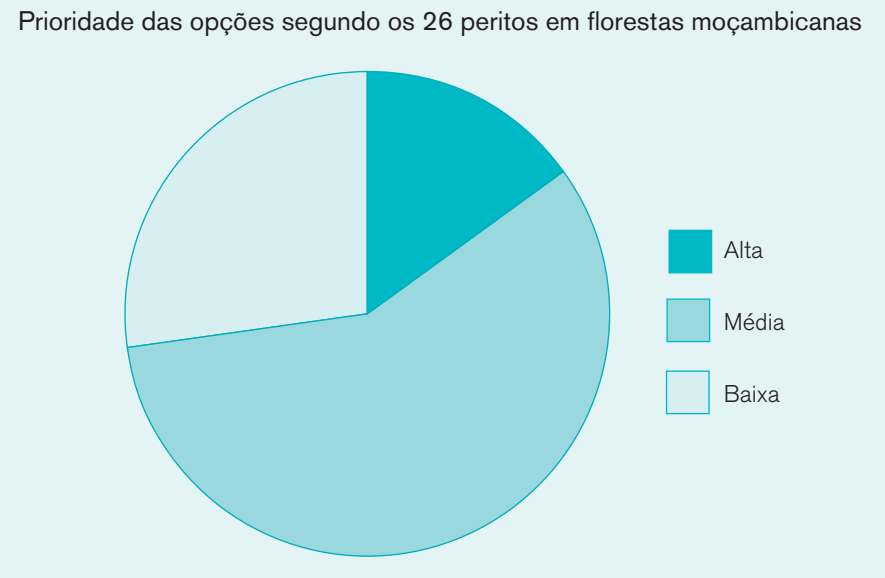
A Constituição da República de Moçambique garante aos trabalhadores a liberdade de se organizarem em associações ou sindicatos profissionais e a sua independência em relação aos seus empregadores, ao Estado, aos partidos políticos e às igrejas ou denominações religiosas e estabelece a forma de organização e de gestão. Os trabalhadores da indústria florestal são membros do SINTAF (Sindicato Nacional dos Trabalhadores Agropecuários e Florestais) ou do Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil, Madeiras e Minas (SINTICIM). No entanto, ambos os movimentos sindicais sofrem de fraca sustentabilidade financeira e baixos níveis de sindicalização (estima-se que menos de metade do setor formal está filiado em sindicatos – e que a maioria dos trabalhadores não é empregada formalmente) e os sindicatos têm um fraco poder de negociação com as empresas (Blid, 2014).

O movimento sindical em Moçambique destaca uma série de grandes défices na agenda geral de Moçambique sobre o trabalho decente (OTM, 2014) e o setor florestal não parece ser exceção. Com este pano de fundo, existem claramente oportunidades para os comerciantes e concessionários de madeira chineses e os seus homólogos moçambicanos melhorarem o seu desempenho ou pelo menos cumprirem as exigências salariais legais. Isso poderia fazer parte de um esforço geral para melhorar a eficiência operacional e organizacional, mantendo e formando uma força de trabalho mais profissional. Um compromisso nesse sentido por esses

operadores poderia melhorar a licença social para operar das empresas e melhorar a sua eficiência operacional. Mas isto provavelmente só aconteceria se os requisitos de manejo florestal e transformação da madeira no país fossem cumpridos, introduzindo assim requisitos sérios para uma força de trabalho profissional qualificada.

Quadro 9. Opção: Melhores termos, condições e formação para uma força de trabalho profissional

Perceção dos autores			
Impacto provável na prática melhorada	Viabilidade em Moçambique	Benefícios para os meios de subsistência e florestas	Prioridade
*****	****	*****	*****



Gestão de riscos

As preocupações sobre a segurança do ambiente operacional para a extração de madeira em Moçambique provavelmente terão um profundo efeito sobre o comportamento dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e seus parceiros moçambicanos.

Desde a publicação da Lei das Florestas e Fauna Bravia de 1999 (República de Moçambique, 1999) e dos subsequentes regulamentos de 2002 (República de Moçambique, 2002), que estabeleceram os requisitos para as concessões e licenças simples e as taxas sobre as diferentes categorias de espécies, houve várias mudanças na legislação que afetam a segurança do ambiente operacional. Por exemplo, a análise dos consultores do regime tributário recomendou grandes mudanças (aumentos) nos impostos para diferentes classes de madeira (Rytkönen, 2002). Na sequência do retrocesso da indústria, foram publicadas revisões dos impostos (ver Serra, 2007) através do Diploma Ministerial 57/03 que na verdade, reduziu para metade estas taxas de imposto e no Diploma Ministerial 96/03 introduziu terminologia de “pagamento gradual” (ver Macqueen e Bila, 2004).

As análises subsequentes da legislação e aplicação da lei apontaram para a existência de uma série de lacunas nas medidas para melhorar os impactos da exploração florestal, que requerem reparação através de legislação adicional ou aplicação da legislação existente (ver del Gatto, 2003; Johnstone *et al.*, 2005). Apesar de uma tentativa em Sofala para fazer cumprir a lei que restringe a maior parte das exportações das várias classes de madeira a apenas madeiras transformadas (e não toros de madeira), a maioria das províncias não conseguiu seguir o exemplo – resultando numa reversão em Sofala. De facto, a execução da transformação no país não prestou atenção aos diâmetros de importação exigidos pela maioria dos compradores chineses, tendo isto resultado na redução efetiva do valor contra todas as expectativas de aumento do lucro decorrente do valor acrescentado, pois os transformadores chineses descontaram o desperdício resultante de terem que serrar novamente a madeira (Ribeiro, 2015).

Além do exposto, poucas foram as atividades realizadas para reforçar a aplicação da lei, até que uma série de pesquisas que expõem as fragilidades do setor florestal moçambicano foram publicadas (Mackenzie, 2006, Mackenzie e Ribeiro, 2009, Ribeiro e Nhabanga, 2009, MF, 2010). Isto criou pressão sobre o governo para reformar o setor. Com baixo efetivo de recursos humanos e uma dependência dos postos de controlo ao longo da estrada, o aumento das multas foi visto como a principal opção para uma maior aplicação da lei. Foi assim estipulado um aumento das multas da ordem dos 100-600% através do Decreto 76/11. Foram também introduzidas reformas ao caráter insustentável do regime de licença simples através do Decreto 30/12, que redefiniu os termos das licenças simples (revogando as secções 16, 18 e 20 do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia aprovado pelo Decreto 12/2002). Este requeria

agora um máximo de cinco anos para extração anual de um máximo de 500 m³ de madeira, numa área até 10.000 ha, sendo obrigatoriamente incluídos no contrato benefícios sociais para as comunidades locais. Existe um processo atual de amálgama das várias revisões da lei e dos regulamentos originais numa única Lei revista sobre Florestas e Fauna Bravia.

Apesar dessas reformas, novas exposições começaram a concentrar-se mais especificamente no crescente papel dos operadores chineses na exploração ilegal de madeira (EIA, 2013 e 2014; Wertz-Kanounnikoff *et al.*, 2013). Com o novo governo eleito no início de 2015, há uma pressão renovada no sentido de novas reformas e potencialmente até mesmo uma moratória à exploração florestal.

A questão que exige uma intervenção é que, cada vez que uma mudança ou reforma da lei é contemplada, é introduzido um grau de incerteza para os comerciantes e concessionários de madeira chineses e seus parceiros moçambicanos. A consequência disto é a criação de um forte incentivo para extrair e armazenar madeira em excesso enquanto a situação legislativa e de aplicação da lei existente se mantém como uma proteção contra a incerteza futura. Existe potencialmente uma diminuição simultânea do rigor de aplicação da lei enquanto as autoridades aguardam o resultado da reforma.

48

Existem várias opções de incentivos que podem ajudar a atenuar este risco e encorajar os comerciantes e concessionários de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos a investirem em regimes de extração de madeira mais duradouros, sustentáveis e benéficos.

5.1 Processos de reforma legislativa estruturados

Moçambique tem uma tradição relativamente forte de consulta relacionada com as reformas da legislação florestal. Um fórum nacional de florestas estabelecido em 2001 continuou anualmente até pelo menos 2011 como uma plataforma para discutir questões legislativas e de aplicação da lei propostas tanto com o setor privado como com a sociedade civil (Ver Macqueen e Bila, 2004). A recente suspensão dessa plataforma resultou em tentativas da sociedade civil de desenvolver as suas próprias plataformas de consulta – apoiadas em parte pelo WWF.

Dentro de tais plataformas, tem havido historicamente um sentimento significativo de exclusão política dos comerciantes e concessionários de madeira chineses em relação aos processos legislativos. Em parte, isto tem a ver com barreiras culturais e linguísticas, como também com a natureza desorganizada e fracos registos de quem são esses operadores e onde podem ser contactados.

No entanto, em julho de 2011, uma delegação liderada pelo diretor nacional da DNTF de Moçambique visitou a China e realizou reuniões com o embaixador de Moçambique na China e os altos funcionários da Administração Florestal do Estado Chinês (SFA), liderada pelo diretor-geral Su Ming. Durante esta reunião,

foram identificadas áreas de cooperação potenciais entre a SFA e a DNTF, tendo as duas instituições concordado em assinar um memorando de entendimento para a cooperação no setor florestal. No seguimento deste acordo, em 2013, foi realizada uma formação de dois dias em Cabo Delgado, uma colaboração entre a Administração Estatal de Florestas (SFA) da China e a Direção Nacional de Terras e Florestas (DNTF), com 50 participantes, a maioria empresas chinesas envolvidas em manejo florestal e comércio de madeira proveniente das oito maiores províncias do país para produção de madeira. Em 2014, seguiu-se mais uma formação, com sessões para avaliar as barreiras que as empresas chinesas enfrentavam no setor florestal (Ofumane e Kabubu, 2013).

Com a proposta de consolidação e/ou reforma da legislação florestal moçambicana, parece haver uma oportunidade de utilizar as plataformas criadas acima mencionadas para reduzir, para os comerciantes e os concessionários de madeira chineses, o trauma da incerteza legislativa (e os incentivos perversos que poderia criar). Por exemplo, se alguma forma de moratória nas exportações de toros fosse proposta, faria sentido assegurar que a transformação necessária no país refletisse as exigências dos importadores chineses na China. Da mesma forma, pode fazer sentido que qualquer alteração em qualquer das áreas listadas neste relatório seja objeto de consulta cuidadosa para se alcançarem eficiências óbvias. Por exemplo, a introdução de quaisquer melhorias no rastreio de toros pode beneficiar de uma sinergia com o sistema chinês de verificação da legalidade da madeira, que está a ser desenvolvido pela Academia Chinesa de Florestas (CAF), juntamente com o SFA chinês. Assegurar uma consulta adequada e introduzir progressivamente quaisquer novas reformas ajudaria a melhorar as relações entre as empresas chinesas e os seus homólogos governamentais e as suas perceções, mas também aumentaria as oportunidades de investimento e valor acrescentado para as empresas e, consequentemente, incrementaria as receitas moçambicanas.

A atual tradução, pela CAF, da legislação florestal moçambicana para o chinês numa versão bilateral específica do Guia sobre o manejo e utilização florestal sustentável no exterior para empresas chinesas do SFA ajudará a sensibilizar para a legislação já existente. Seria possível traduzir e disseminar (talvez através da Wechat – uma rede social chinesa) propostas de revisão da legislação e orquestrar um *feedback* construtivo sobre o conteúdo e o momento oportuno de qualquer mudança. O desenvolvimento de uma associação formal para representar os comerciantes e concessionários de madeira chineses poderá ajudar ainda mais este processo de envolvimento inclusivo em direção a melhores práticas.

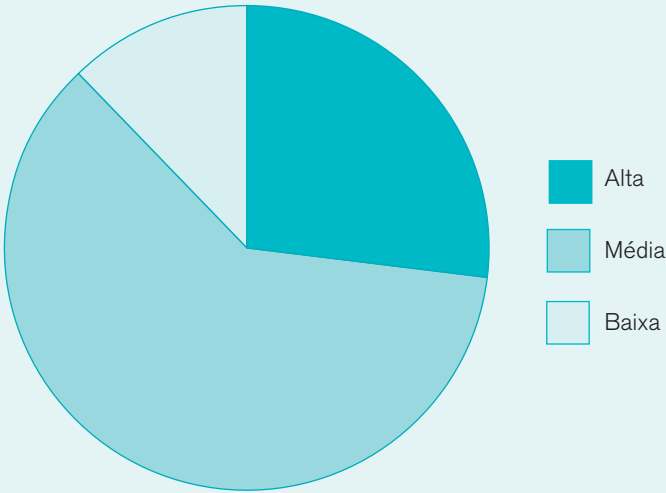
5.2 Garantia de legalidade

Uma segunda área em que uma redução do risco poderia contribuir para a melhoria das práticas por parte dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos é a de implementar algum tipo de sistema de garantia da verificação da legalidade. Uma opção promissora reside na colaboração no desenvolvimento de um sistema de verificação da legalidade

Quadro 10. Opção: Processos de reforma legislativa mais bem estruturados e inclusivos

Percepção dos autores			
Impacto provável na prática melhorada	Viabilidade em Moçambique	Benefícios para os meios de subsistência e florestas	Prioridade
■■■■	■■■■	■■■■■	■■■■

Prioridade das opções segundo os 26 peritos em florestas moçambicanas



da madeira na China (ver RIFPI e CAF, 2011), deixando de lado as repetidas tentativas de aumentar o investimento na capacidade de aplicação da lei (que poderia facilmente ser financiada com receitas aumentadas obtidas através dessa aplicação). Isto poderia complementar o desenvolvimento de um sistema de rastreio de madeira dentro de Moçambique que já foi descrito na Secção 2.3.

Atualmente, o projeto do sistema que foi desenvolvido é pouco mais do que uma avaliação das opções dos tipos de sistema que podem ser desenvolvidos. Estes incluem cinco opções principais:

- Acordos bilaterais entre a China e Moçambique, baseados no controlo da cadeia de abastecimento interna e da legalidade das exportações pelo governo moçambicano e o controlo das importações, da transformação dos segregados e das exportações para o destino final pelo governo chinês. Esses acordos incluiriam a elaboração de documentação padronizada baseada em volumes de exploração licenciados, documentos de trânsito, verificação dos segregados da cadeia de abastecimento nas indústrias de transformação e documentos de autorização de exportação.

- Controlo de importações e exportações usando os registos dos operadores inerentes ao abastecimento/fornecimento da madeira – semelhante ao acima mencionado em termos de acordos bilaterais, mas transferindo a responsabilidade da manutenção da documentação pré-exportação para os comerciantes de madeira – mas com auditorias governamentais.
- O controlo obrigatório de todas as exportações com base na devida diligência (*due diligence*) do operador – o que não exigiria um acordo bilateral entre a China e Moçambique, mas sim recorrendo a um sistema de documentação exigido pelas autoridades de exportação e importação dos dois países (ainda não acordado ou normalizado).
- Controlo obrigatório das exportações apenas para destinos específicos, com base na devida diligência do operador – idêntica à anterior, mas apenas necessária para destinos em que exigem a verificação da legalidade (por exemplo, UE ou EUA).
- Controlo voluntário das exportações com base na devida diligência do operador em resposta ao pedido do próprio – semelhante aos dois pontos anteriores, mas com um serviço de verificação disponível voluntariamente para os operadores que o requerem para o seu destino final (UE ou EUA, por exemplo).

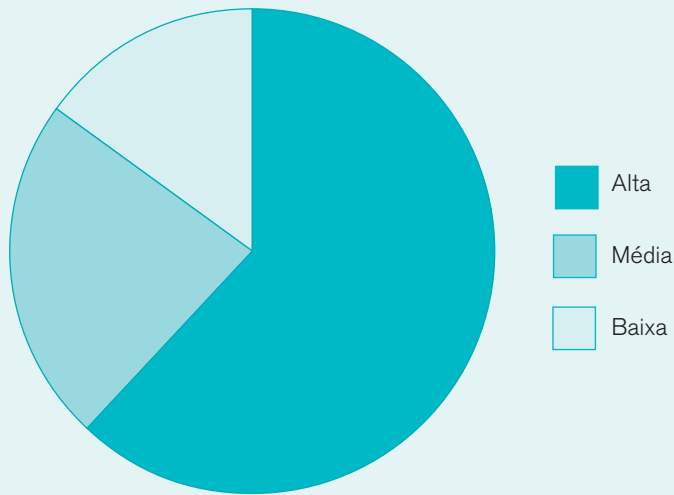
Atualmente, é improvável que a China avance para acordos bilaterais com países exportadores (por exemplo, não seguirá os mecanismos do Acordo de Parceria Voluntária adotados pelo Plano de Ação da UE para a Aplicação da Legislação, Governança e Comércio no Setor Florestal (FLEGT)). É mais provável que haja uma iniciativa no sentido de exigir a devida diligência e a avaliação de riscos através de associações de importação de madeira do setor privado na China (por exemplo, uma das três primeiras opções). O governo de Moçambique poderia apoiar essas opções trabalhando com comerciantes e concessionários de madeira chineses e seus parceiros moçambicanos para desenvolver um sistema moçambicano dentro do qual a devida diligência fosse possível – uma diligência que fortaleça a aplicação da lei e a cobrança de receitas ao mesmo tempo. Isto pode requerer alguma forma de parceria bilateral para financiar verificações de campo mais frequentes dos planos de manejo aprovados, restrições ao transporte noturno, verificações obrigatórias em locais de carregamento dos contentores, presença mais forte de autoridades florestais em pontos de verificação e do carregamento para a exportação, etc. – tudo suportado por uma documentação clara e de preferência digitalizada. A formação de associações comerciais chinesas, e potencialmente moçambicanas, que concordem em respeitar tais sistemas seria um passo na direção certa.

Apesar do potencial dos tais sistemas, Moçambique não demonstrou historicamente muita vontade quer de desenvolver sistemas de rastreio de madeira, quer de participar numa FLEGT VPA que exigisse um sistema de garantia de legalidade interna. Dada a relutância da China em impor quaisquer controlos obrigatórios às importações das empresas chinesas (por medo de sufocar o fornecimento de matérias-primas), esta opção tem poucas perspectivas de mudar a prática, devido ao abuso generalizado dos requisitos legais do setor.

Quadro 11. Opção: Sistema chinês de verificação da legalidade da madeira

Perceção dos autores			
Impacto provável na prática melhorada	Viabilidade em Moçambique	Benefícios para os meios de subsistência e florestas	Prioridade
*****	**	****	*****

Prioridade das opções segundo os 26 peritos em florestas moçambicanas



5.3 Procedimentos de investimento e incentivos

Uma terceira área em que o risco pode ser reduzido para as empresas é através dos incentivos, e da simplificação dos incentivos, para o investimento. O novo Código Comercial aprovado pelo Decreto-Lei n.º 2/2005 simplificou o registo de empresas em Moçambique e exigiu que as empresas apenas (i) reservassem o nome da sua empresa na Conservatória de Entidades Legais e depois (ii) submetessem para efeitos de registos os documentos que incluem a cópia do certificado de reserva de nome da empresa, os estatutos da empresa e cópias autenticadas dos documentos de identificação ou passaportes dos acionistas. Uma vez registada, a empresa pode então proceder ao registo fiscal para obter o respetivo número único de identificação tributária (NUIT) no escritório fiscal da área onde está localizada a empresa, bem como as licenças operacionais das entidades responsáveis pela área das atividades de negócio (por exemplo, a concessão ou as licenças simples discutidas na Secção 2).

Já existe um acordo de promoção de investimento e de proteção recíproca entre Moçambique e a China. Estão previstas várias garantias de investimento e incentivos fiscais no âmbito da Lei de Investimento de Moçambique (Lei 3/1993). Para obter essas garantias e incentivos, os investidores submetem o formulário de inscrição com os detalhes do seu plano de negócios ao Centro de Promoção de Investimentos (CPI) ou ao Gabinete das Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado (GAZEDA) para aprovação.

O código de incentivos fiscais (CBF) (Lei 4/2009) prevê benefícios genéricos como se segue: i) isenção do pagamento de direitos aduaneiros e do imposto sobre o valor acrescentado sobre bens de capital classificados na classe K da pauta aduaneira (durante os primeiros cinco anos de implementação do projeto (ii) crédito fiscal para investimento – com eventuais deduções de 5% ou 10%, dependendo de se o investimento é feito na Cidade de Maputo ou noutras províncias, sobre o investimento total efetivamente realizado a partir do Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRPC); (iii) depreciação e amortização acelerada – permite a depreciação acelerada (até 50 por cento) das novas construções utilizadas para a realização do projeto de investimento, na determinação do rendimento tributável a pessoas singulares ou coletivas; (iv) deduções do rendimento tributável e da avaliação para a modernização e introdução de novas tecnologias e para a formação dos trabalhadores moçambicanos a partir do rendimento tributável até um limite máximo de 10% ou 5%, respetivamente (durante os primeiros cinco anos). Além disso, de acordo com o regulamento de florestas e fauna bravia (artigo 25.º), existe uma redução fiscal para os operadores cuja madeira é destinada às indústrias nacionais (tal como serração da madeira aglomerada, produção de painéis, parquet, etc.). A escala do desconto fiscal é definida num diploma ministerial subsequente como 40% do imposto.

53

Atualmente, a maior parte destas garantias são incentivos destinados a atrair investimentos internos, embora alguns se refiram à introdução de tecnologia de transformação e à formação de trabalhadores moçambicanos. Existem poucos incentivos diretos para melhorar a prática. Por exemplo, o governo não ofereceu incentivos para empresas que realizam certificação florestal independente. Esta é uma área que poderia ser investigada mais aprofundadamente – explorando possíveis vínculos com a certificação ou com a implementação de um sistema de verificação da legalidade da madeira (descrito na secção anterior).

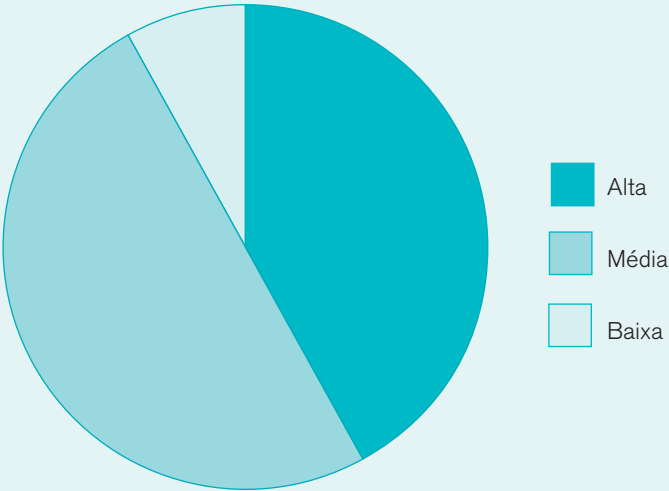
A limitação de qualquer sistema de incentivos ligados à certificação de legalidade verificada é o grande número de comerciantes madeireiros chineses que não poderiam beneficiar de tais incentivos (não tendo acordos de gestão direta dentro da floresta). No entanto, tais incentivos poderiam ajudar a transformar a prática da concessão ou operadores de licenças simples com os quais interagem (especialmente se estes últimos se consolidarem em concessões para garantir direitos de acesso à madeira a mais longo prazo).

Quadro 12. Opção: Incentivos ao investimento ligados a sistemas de certificação ou de garantia de legalidade

Percepção dos autores

Impacto provável na prática melhorada	Viabilidade em Moçambique	Benefícios para os meios de subsistência e florestas	Prioridade
■■■■■■■	■■■■	■■■	■■■■

Prioridade das opções segundo os 26 peritos em florestas moçambicanas



Eficiências das operações

É provável que as eficiências operacionais proporcionem uma nova alavanca para melhorar a prática dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos. As recentes revisões da situação atual das indústrias florestais de Moçambique (Savcor 2005b) demonstram que a grande maioria dos trabalhadores da indústria florestal moçambicana não tem educação formal (95% em Sofala, 99% na Zambézia e 91% em Cabo Delgado) e apenas um operário em Cabo Delgado tinha uma formação superior (nível universitário). Esta realidade tem implicações para a sustentabilidade e eficiência operacional dos comerciantes madeireiros chineses, dos concessionários e dos seus parceiros moçambicanos.

A falta de capacidade operacional talvez seja sentida com maior acuidade na área de planificação do manejo florestal. Tanto os concessionários como, em menor grau, os detentores de licença simples têm a obrigação de desenvolver um plano de manejo. O conteúdo destes planos de manejo é estruturado de acordo com um guia elaborado pela DNTF em 2002 e posteriormente revisto em 2006 (Sitoe e Bila, 2006). Na sequência de problemas iniciais na elaboração de planos de manejo pela própria indústria, o regulamento de florestas e fauna bravia de 2002 especificou que o plano de manejo (então restrito a concessões) tinha de ser elaborado por um técnico qualificado em silvicultura (nível universitário). Este requisito deveria idealmente ter melhorado a qualidade de alguns dos planos de manejo, mas com a procura ultrapassando de longe os consultores disponíveis para escrever os planos de manejo, o preço aumentou a certa altura para quase US\$ 10.000 por plano de manejo – e, mesmo quando os planos de manejo eram de qualidade aceitável, não havia capacidade dentro da indústria para os interpretar ou utilizar. Programas de capacitação específicos ou até a exigência de os operadores do setor das madeiras empregarem pelo menos um funcionário com capacidade para escrever e implementar planos de manejo, poderiam ajudar a melhorar a eficiência operacional e a sustentabilidade.

Uma segunda área importante em que o desenvolvimento de capacidade operacional é necessário é a de transformação de madeira. Uma das obrigações para os concessionários no país é a instalação de uma indústria de transformação (Lei 10/1999, Artigo 16.º e Regulamento 12/2002, Artigo 26.º). Esta legislação classifica as 118 espécies madeiras comerciais de Moçambique em primeira, segunda, terceira, quarta e “preciosas” classes, refletindo a qualidade, os usos, a intensidade da procura e as taxas de licenciamento respetivas. É importante salientar que é proibido exportar as 22 espécies da “classe 1” em forma de toros e estas devem ser transformadas em Moçambique antes de poderem sair do país. A intenção é que seja acrescentado valor aos produtos de madeira de primeira classe originários de concessões florestais em Moçambique.

Conforme mencionado acima, para incentivar a transformação local, as espécies mais valiosas (classe 1) são reservadas para transformação local a taxas de

royalties que são no máximo 25% das aplicadas a toros para exportação. Além disso, um sistema de desconto de royalties (um desconto de mais 40 por cento das royalties para folheados e soalhos de parquet) encoraja maior transformação de valor acrescentado. Estão também disponíveis incentivos fiscais – importações com isenção de direitos para o investimento inicial em equipamentos de transformação de madeira. Contudo, até à data, a transformação concentrou-se em serragens de baixo valor acrescentado para produzir madeira verde de corte bruto de um número limitado de espécies de alto valor. O investimento na transformação terciária moderna da madeira (por exemplo, secagem em estufa, folheado, contraplacado, molduras, marcenaria e mobiliário) tem sido limitado (Ogle e Nhantumbo, 2006). Embora os equipamentos antigos e obsoletos estejam a ser substituídos principalmente por artigos em segunda ou terceira mão vindos do exterior (Savcor, 2005a), os níveis de investimento continuam baixos em parte devido à ausência de facilidades de crédito institucional e aos custos relativamente altos de iniciar a exploração sob regime de concessão (custos do inventário florestal e desenho do plano de manejo, descrito acima). A utilização de equipamentos antigos e obsoletos, sendo substituídos por artigos em segunda e terceira mão vindos do estrangeiro mostra claramente que os toros são demasiado baratos e que os operadores económicos substituem a matéria-prima por investimentos em equipamento. É necessário um grande ajuste fiscal para realinhar os incentivos a este respeito.

56

Outra questão-chave é que a madeira processada nas espessuras exigidas é na realidade vendida por menos do que a madeira em toros ou por metro quadrado na China (onde as pranchas de espessura padrão têm de ser serradas novamente – devido à baixa qualidade de transformação moçambicana). Não surpreenderá portanto que muitos tentem contornar a exigência de transformação através do contrabando de madeira. Isto é evidenciado, por exemplo, nas discrepâncias entre as importações chinesas (que em 2012 registaram 323.000 m³ de importações de toros moçambicanos) e as exportações moçambicanas (que durante o período ascenderam a apenas 41.543 m³) (EIA, 2013).

Existem várias opções de incentivos para melhorar tanto as capacidades de manejo como as capacidades de transformação dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos. Estes incluem extensão e formação em manejo florestal, desenvolvimento de capacidades orientadas para o comércio, programas de investimento para a transformação de madeira e requisitos mínimos para pessoal qualificado entre os operadores de madeira.

6.1 Extensão e formação dos operadores em manejo florestal

O desenvolvimento da capacidade operacional na área de manejo sustentável das florestas constitui uma área essencial que pode estimular a melhoria da prática por parte dos comerciantes madeireiros chineses, dos concessionários e dos seus parceiros moçambicanos. As florestas moçambicanas pertencem às florestas costeiras da África Oriental – globalmente sinónimo das florestas de White (1983) mosaico regional Zanzibar-Inhambane (Burgess e Clarke, 2000). Estas florestas formam uma área distinta de endemismo de plantas entre o rio Limpopo e o equador.

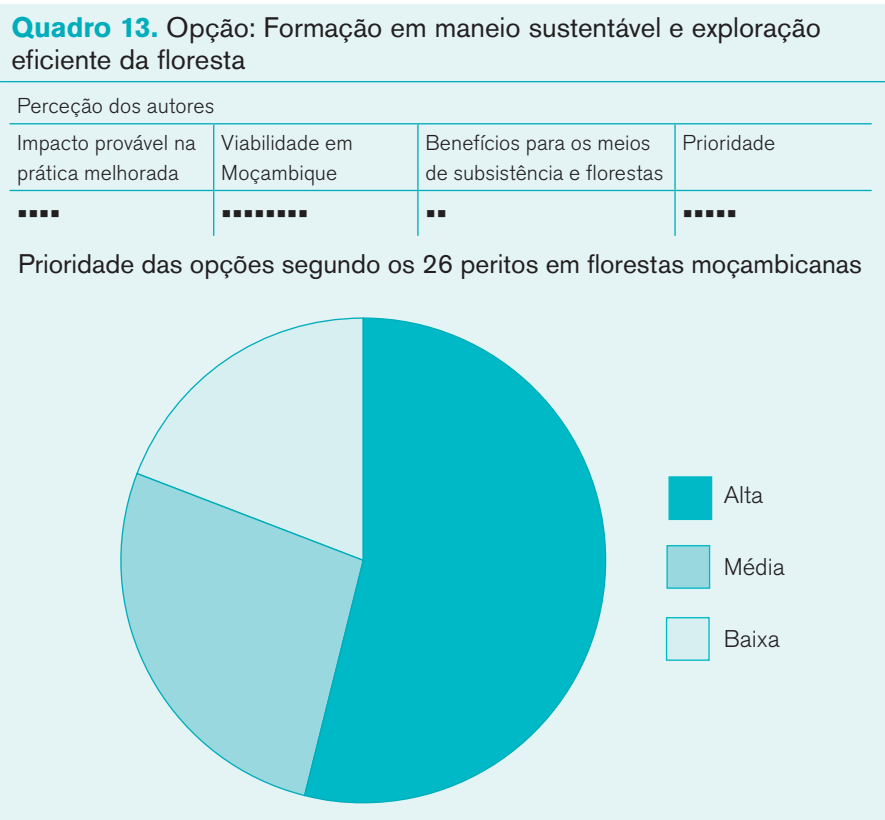
Conhecida localmente como miombo – termo que se refere às florestas dominadas pela presença de árvores do género *Caesalpinioideae*, subfamília de leguminosas *Brachystegia*, *Julbernardia* e *Isoberlinia* (Campbell, 1996) – estas florestas são dotadas de biodiversidade e contêm cerca de 8.500 espécies de plantas superiores, das quais mais de 54% são endémicas (Sedano *et al.*, 2005). Diferentes tipos de miombo são modificados pela precipitação, características do solo e fatores humanos, como agricultura, pastagem e fogo. As florestas maduras densas em que a cobertura do dossel pode atingir mais de 80% com um volume comercial total de até 150 m³ / ha são raras (<10% das florestas) e a produtividade é geralmente baixa, de 2,0 a 4,8 m³/ha/ano para todas as espécies (muito menos para as espécies comerciais), dependendo da gama florestal, de floresta seca aberta até floresta húmida de dossel fechado (Marzoli, 2007 e Campbell *et al.*, 2008). Além disso, as espécies dominantes não têm atualmente procura comercial, sendo que apenas cinco espécies perfazem 90% do comércio, nomeadamente: *Azelia quanzensis* (chanfuta), *Pterocarpus angolensis* (umbila), *Millettia stuhlmannii* (jambirre ou panga-panga), *Combretum imberbe* (mondzo) e *Swartzia madagascariensis* (pau-ferro).

Um ponto importante a notar é que a ecologia e manejo das florestas de miombo ainda não são bem compreendidos. Com tão poucas espécies comerciais a serem extraídas, o manejo sustentável normalmente descarta o corte raso em favor da extração seletiva de madeira ou manejo do repovoamento, com ou sem plantio de enriquecimento (pois muitas espécies de miombo têm boa capacidade de rebrotação e a regeneração pode ser melhorada deixando árvores “padrão” para a produção de sementes e manejo de cepos – Chirwa *et al.*, 2008).

Dentro de tais sistemas, existem alguns imperativos ecológicos óbvios. O primeiro é respeitar o diâmetro mínimo de corte à altura do peito (são deixadas árvores menores para exploração futura) – que para as cinco espécies acima mencionadas são: *Azelia quanzensis* (50 cm), *Pterocarpus angolensis* (40 cm), *Millettia stuhlmannii* (40 cm), *Combretum imberbe* (40 cm) e *Swartzia madagascariensis* (30 cm). Em segundo lugar, é necessário que haja alguma forma de sistema anual de exploração em blocos, no qual o número de blocos de exploração anuais é igual ao número de anos necessários para que as árvores cortadas se regenerem e alcancem tamanho aceitável para a exploração/colheita, também conhecido como ciclo de corte. Os ciclos de corte para a floresta de miombo são difíceis de determinar devido à variação do local e à gama de espécies exploradas (cada uma tem a sua própria taxa de crescimento). No entanto, mesmo nos locais melhores e mais húmidos, o ciclo de corte será superior a 25 anos para estacas e troncos de pequena dimensão e 40 anos para madeira comercial (Shackleton e Clarke, 2007). De fato, nas estimativas recentes das taxas de crescimento de três espécies comerciais (chanfuta, jambirre e umbila), um ciclo de corte aplicado de 40 anos parece ser um pouco curto e as espécies estudadas podem precisar de 75-100 anos para atingir o diâmetro mínimo de corte permissível (Mate, 2014). Em terceiro lugar, o plantio de enriquecimento ou manejo do repovoamento são necessários por causa do número limitado de espécies que sofrem o peso da pressão comercial. Finalmente, a transformação no local para reduzir os custos de transporte e a utilização ótima do material das ramagens, desperdícios da serragem e outros resíduos (por exemplo,

para carvão vegetal ou artesanato de pequena dimensão) e NTFP ajuda muito a melhorar a eficiência económica. As licenças simples, com apenas um horizonte temporal de cinco anos, oferecem poucas perspetivas de sustentabilidade ecológica.

Em Moçambique foram desenvolvidos sistemas avançados de gestão de blocos baseados em concessões que respeitam os diâmetros mínimos de corte e envolvem a plantação de enriquecimento e o manejo do repovoamento, bem como a transformação no local, o que permite o melhor aproveitamento dos desperdícios e restos de madeira (por exemplo, TCT Dalmann em Caia). Contudo, o software e as práticas de gestão de campo utilizadas são pouco conhecidos em toda a indústria. A TCT Dalmann afirma que o seu sistema não é implementado para apaziguar os fiscais (embora realmente sirva para esse propósito), mas que permite sim melhorar as suas eficiências operacionais e assim maximizar os seus lucros, mantendo ao mesmo tempo a sustentabilidade a longo prazo para a indústria. Esta abordagem difere amplamente da mentalidade de curto prazo ("corta e foge") de muitos operadores. No entanto, em combinação com uma série de outros incentivos descritos neste relatório, vislumbra-se a oportunidade de oferecer formação profissional em manejo florestal sustentável, em parceria com profissionais como os da TCT Dalmann, de modo a melhorar as eficiências e rendimentos operacionais dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos.



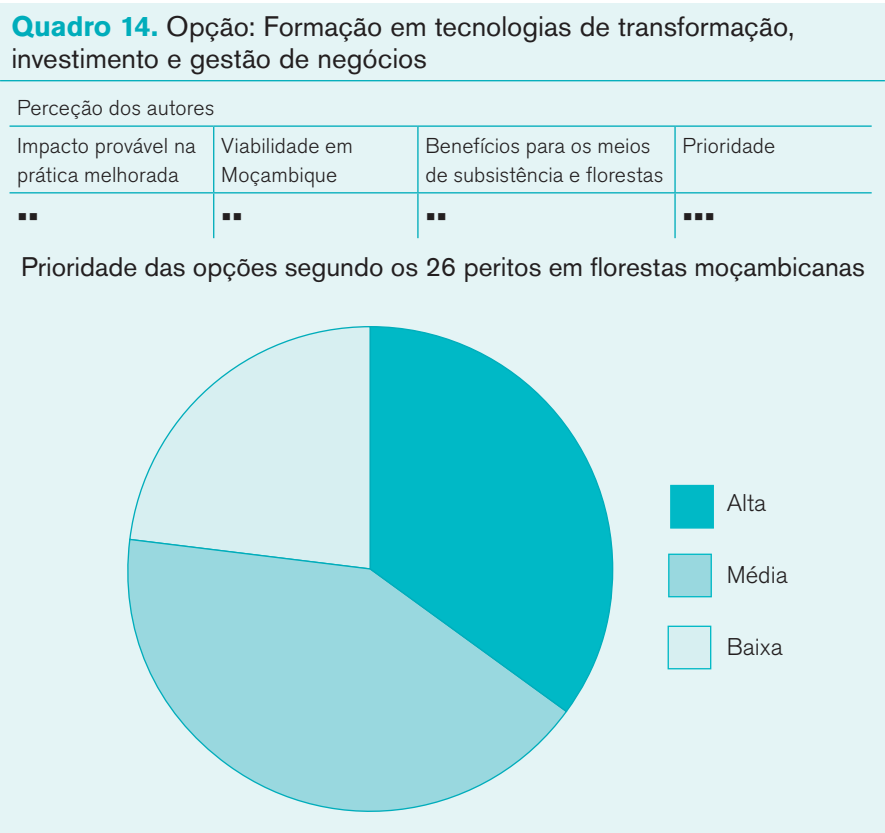
6.2 Desenvolvimento de capacidades voltadas para o comércio e programas de investimento para a transformação da madeira

O desenvolvimento da capacidade do operador na área de transformação da madeira é a segunda opção de incentivo para melhorar a prática dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos. Atualmente, existe uma transgressão generalizada da legislação de florestas e o seu respetivo regulamento no que tange à transformação da madeira de espécies da classe 1 (classe na qual estão inseridas todas as cinco principais espécies de exportação descritas acima) dentro do país. Deixando de lado as tentativas diretas de evasão fiscal, ainda existe uma forte lógica comercial para evitar as exigências de transformação da madeira, já que o preço de madeira serrada na China é na verdade inferior ao da madeira em toro ou de corte quadrado/retangular. Esta situação estranha surge porque as dimensões preferidas e a qualidade de corte prescritas pelos transformadores de madeira chineses são raramente cumpridas pelos exportadores moçambicanos. O resultado é a necessidade de tornar a cortar madeira serrada importada, um custo adicional para o importador ou transformador (daí o preço mais baixo oferecido por esses importadores). A qualidade da serragem no interior de Moçambique não é satisfatória sobretudo porque esta é feita com recursos a equipamentos em segunda ou terceira mão, limitando a satisfação dos requisitos dos comerciantes de madeira chineses.

Conforme mencionado acima, existem alguns incentivos para favorecer a transformação local, como taxas de royalties mais baixas, descontos de royalties para determinados produtos e incentivos fiscais como isenções de impostos sobre equipamentos de transformação importados. No entanto, prevalece em Moçambique a não-aplicação de restrições às exportações de toros e a ausência de desincentivos para suprimir a transformação simbólica. Também falta alguma forma de envolvimento estruturado com os principais compradores chineses para desenvolver diretrizes e capacidade para a transformação de madeira (incluindo secagem em estufa etc.), que minimiza a necessidade e os custos de retrabalhar a madeira depois que esta chegar à China. Conforme observado na análise de investimentos dos concessionários que desejam desenvolver a capacidade de transformação (Savcor, 2005a), a melhor opção parece ser a transformação no local da concessão – porque as poupanças de não transportar os toros para a cidade superam os custos do diesel para alimentar os geradores de energia. Mas o melhor resultado é alcançado quando elementos adicionais de valor acrescentado são incorporados na transformação (por exemplo, fabricação de móveis na cidade ou no local da concessão). O desafio é garantir o investimento nesses elementos de negócios de valor acrescentado da floresta, em vez de em opções de investimento alternativas como a agricultura ou comércio. No entanto, a Savcor (2005a) observa que, além dos investimentos necessários, há também a necessidade de capacidades e conhecimentos de tecnologia, marketing e gestão de negócios. São estas áreas que poderiam potencialmente formar o foco principal de um programa de incentivo que iria melhorar as práticas dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e seus parceiros moçambicanos. Existem

no interior de Moçambique gestores de empresas experientes que já possuem o conjunto de competências empresariais e de gestão para realizar avaliações de risco sobre potenciais investimentos e instalar ou supervisionar a transformação de valor acrescentado. Um compromisso com a formação profissional nesta área poderá revelar-se atrativa – em combinação com outros incentivos que reforcem os requisitos para a transformação no país.

Uma área adicional que precisa ser explorada é em que medida o agrupamento de áreas de licenças simples em concessões com indústrias de transformação pode ser apoiado por meio de programas de investimentos direcionados ou de apoio à capacitação. Atualmente, os detentores de licenças simples são os principais fornecedores de madeira em toros aos comerciantes, e os seus baixos custos associados ao abate com motosserra e transporte de madeira proporcionam-lhes uma vantagem de mercado sobre as concessões que têm de investir na transformação. Porém, com o acesso a recursos a tornar-se uma limitação crescente, há movimentos voluntários para associações de detentores de licenças simples que desejam consolidar o seu futuro através de pedidos de concessão conjunta. O apoio à criação de capacidades para os investimentos em tecnologia de transformação que permitiriam essa transição é outra área chave que poderia melhorar a prática dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos.



6.3 Insistência em habilitações mínimas para o pessoal qualificado

Um incentivo final para melhorar a prática dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e seus parceiros moçambicanos consiste no desenvolvimento das capacidades do operador. Isto poderia, por exemplo, incluir a exigência legal de pelo menos um graduado universitário em florestas para supervisionar a elaboração e implementação do plano de manejo, assim como a inclusão de um gestor de negócios qualificado em cada unidade de transformação de madeira.

Ao incluir tais requisitos na lei, seria possível contornar a prática atual de desenvolvimento do plano de manejo por especialistas externos, muitas vezes de universidades e não de empresas florestais. Esta prática atual relega a planificação da gestão a um exercício burocrático para o cumprimento da lei, em vez de o elevar a uma ferramenta para melhorar a eficiência do negócio e a sustentabilidade ambiental. A exigência de um limiar de qualificação mínima para a educação em manejo florestal, pelo menos abre uma possibilidade técnica de a lei ser implementada como pretendido.

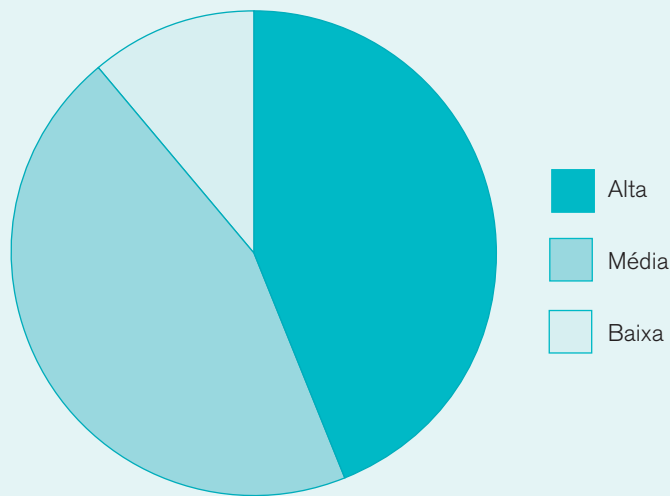
Seria interessante avaliar se existem outras opções que possam encorajar de forma mais voluntária o emprego de técnicos florestais mais qualificados tecnicamente nas empresas dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos. Um possível incentivo poderia estar ligado à certificação florestal – que requer a satisfação de princípios e critérios tecnicamente complexos (ver a Secção 7.2).

A viabilidade de introduzir ajustamentos tão pequenos em Moçambique é elevada – para tal, bastaria afinal um pequeno ajustamento na lei e regulamentos de florestas existentes. Falta ver se existe a vontade de o fazer.

Quadro 15. Opção: Exigência de habilitações mínimas para o pessoal qualificado

Perceção dos autores			
Impacto provável na prática melhorada	Viabilidade em Moçambique	Benefícios para os meios de subsistência e florestas	Prioridade
*****	*****	*****	*****

Prioridade das opções segundo os 26 peritos em florestas moçambicanas



Marca e reputação

A preocupação dos clientes relativamente à reputação (identidade de marca) é outra área na qual se podem criar incentivos para melhorar a prática dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos. É bem sabido que existem múltiplas dimensões de informações que os clientes ligam a uma determinada marca. Estas incluem o conhecimento da empresa e dos seus produtos, a perceção dos atributos associados aos comportamentos e produtos da empresa, os valores pessoais que as pessoas atribuem a esses comportamentos e produtos, as imagens visuais que eles associam aos primeiros, os pensamentos e as respostas a essas imagens, os sentimentos resultantes e, finalmente, os julgamentos sumários sobre a compra ou não a essa empresa (Keller, 2003). Há, naturalmente, muitas maneiras de alterar a perceção do cliente, mudando os tipos de informação que estão publicamente disponíveis sobre a empresa em questão – incluindo através do uso de imagens e promoção. O que é de interesse aqui é usar uma compreensão do *branding* (identidade da marca) para tentar e envolver as empresas para melhorar as práticas ao mesmo tempo que se melhoram os retornos comerciais.

A identidade da marca da indústria moçambicana de madeira dificilmente poderia ser pior. Exposições sociais e ambientais regulares de práticas ilegais têm manchado todos, exceto os que visivelmente se diferenciaram da norma. No entanto, o que seria possível seria o envolvimento de um grupo de comerciantes e concessionários de madeira chineses e seus parceiros moçambicanos a diferenciarem-se da atual identidade de marca moçambicana, formando uma “marca dos grupos comunitários” alternativa. A comunidade de marca é definida por três marcadores tradicionais da comunidade: uma consciência compartilhada sobre o que é, tradições de prática acordadas e um sentido de responsabilidade moral (Muniz e O’Guinn, 2001). A comunidade rege-se por um código de conduta acordado (quer este seja escrito ou não).

Existem três vias principais para a criação de uma comunidade de marca baseada numa melhor prática que pode oferecer ganhos aos operadores chineses e ao contexto moçambicano:

- Um agrupamento nacional do setor privado com o seu próprio padrão de comportamento (potencialmente vinculado às diretrizes chinesas para empresas madeireiras em Moçambique)
- Afiliação individual de uma empresa a uma comunidade de marca mais ampla (por exemplo, através da certificação por um padrão internacional, como o Forest Stewardship Council ou organizações de rotulagem Fairtrade) e
- Reconhecimento público independente de uma determinada empresa ou grupo de empresas por melhores práticas ligadas a algum prémio público visível

A questão-chave é saber em que medida os comerciantes chineses, os seus clientes e, em última instância, os consumidores finais poderão beneficiar e

portanto estar interessados em se envolverem numa ou noutra destas alternativas. Três questões importantes são suscetíveis de definir se alguma ou algumas destas opções são prosseguidas e quais: o conhecimento ou sensibilização do cliente, a confiança e a disponibilidade para pagar. Em relação à primeira questão, que é o conhecimento ou sensibilização do cliente, para a primeira via (um agrupamento nacional do setor privado em torno de uma melhor prática) e, em certa medida, a terceira via (prémios nacionais independentes por boas práticas), será necessário um trabalho considerável, tanto para acordar os critérios de adesão como de atribuição de prémios e, em segundo lugar, para desenvolver uma marca/ logótipo amplamente reconhecidos em que a informação sobre esses critérios é efetivamente incorporada na tomada de decisão dos clientes. Para a segunda via (afiliação a uma norma existente), este processo de definição e sensibilização já foi levado a cabo até certo ponto pelos órgãos-mãe dos planos de certificação existentes. Não é pouca coisa sensibilizar o cliente para as práticas de um determinado grupo de empresas. Por exemplo, em 2015, o FSC lançou uma nova marca global “Florestas para Todos para Sempre” – com a Diretora-geral do FSC, Kim Carstensen, comentando:

O sucesso do FSC sempre dependeu da consciencialização dos consumidores e da procura de produtos certificados pelo FSC [...] No entanto, ficou claro que precisávamos fornecer aos nossos parceiros ferramentas que pudessem inspirar os seus clientes a escolher o FSC - uma identidade que conectasse com os consumidores e fosse memorável no espaço do retalho (FSC, sem data).

64

Se o sistema de certificação florestal mais reconhecido mundialmente está a enfrentar problemas de baixo reconhecimento pelos clientes após 22 anos de operação – a extensão do desafio é evidente.

A segunda questão que qualquer comunidade de marca teria que enfrentar é da confiança do consumidor. Conforme mencionado acima, a confiança na sustentabilidade das operações florestais moçambicanas está num nível historicamente baixo. A reconquista da confiança do consumidor exigiria provavelmente alguma forma de auditoria independente das práticas da empresa. Dado que esta é dispendiosa e já inerente à segunda via (afiliação a uma norma existente), poder-se-ia razoavelmente perguntar quais seriam os benefícios de optar pela via um (1) ou pela via três (3). No entanto, devemos lembrar que o consumidor primário de madeira de Moçambique é o comerciante chinês, e só secundariamente o consumidor global de produtos de madeira transformados pelos chineses. Será que a via 1 ou a via 3, apoiadas por exemplo por diligência devida (*due diligence*) mais rigorosa associada às diretrizes chinesas específicas para Moçambique, poderiam assim fornecer entretanto um caminho para restaurar a confiança do consumidor?

A terceira questão é a da disponibilidade para pagar. Respeitar a legalidade moçambicana para entrar em qualquer uma das três vias descritas acima colocaria qualquer comunidade de marca a trabalhar para a melhoria da prática em desvantagem em termos de custos em comparação com a prática corrente dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros

moçambicanos. Os importadores chineses estariam dispostos a pagar a diferença para assegurar que o seu fornecimento de madeira fosse “legal”? A resposta a esta questão é que provavelmente depende de a Administração de Florestas do Estado Chinês pressionar os importadores chineses a respeitar a devida diligência. Nas três secções abaixo, exploramos portanto em mais pormenor o que seria talvez possível em torno da área de desenvolvimento da marca.

7.1 Estabelecimento da marca dos grupos comunitários e códigos de conduta

Poderia o desenvolvimento da marca – a necessidade de distinguir os bons e os maus entre os comerciantes e concessionários de madeira chineses e seus parceiros moçambicanos – incentivar melhores práticas entre um grupo desses operadores? A formação de grupos ou associações florestais comerciais em Moçambique certamente não é nova. Muitas associações madeireiras de nível provincial, como a Associação Comercial e Industrial da Província de Sofala (ACIS) foram constituídas há muito tempo (ver Nhancale *et al.*, 2009) e estão afiliadas à Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA). No entanto, até à data, estas têm funcionado principalmente como agências de marketing ou lobistas para a indústria junto do governo provincial ou nacional, e não como as comunidades de marca dispostas a melhorar a reputação de seus produtos. Em Moçambique existe também o Fórum Empresarial para o Meio Ambiente (FEMA), uma organização não-governamental criada em 1996 por mais de 50 das maiores empresas privadas do país, com vista a apoiar coletivamente o setor privado em questões ambientais. Contudo, até à data, não existe um subgrupo específico de florestas no FEMA e apenas duas empresas do setor florestal fazem parte deste fórum: a Fosforeira de Moçambique, Lda. e a madeireira Moçambique Florestal. A FEMA também não tem um conjunto específico de normas florestais ou uma marca através da qual as possa promover. No entanto, a existência do FEMA mostra algum compromisso com a sustentabilidade ambiental entre as maiores empresas.

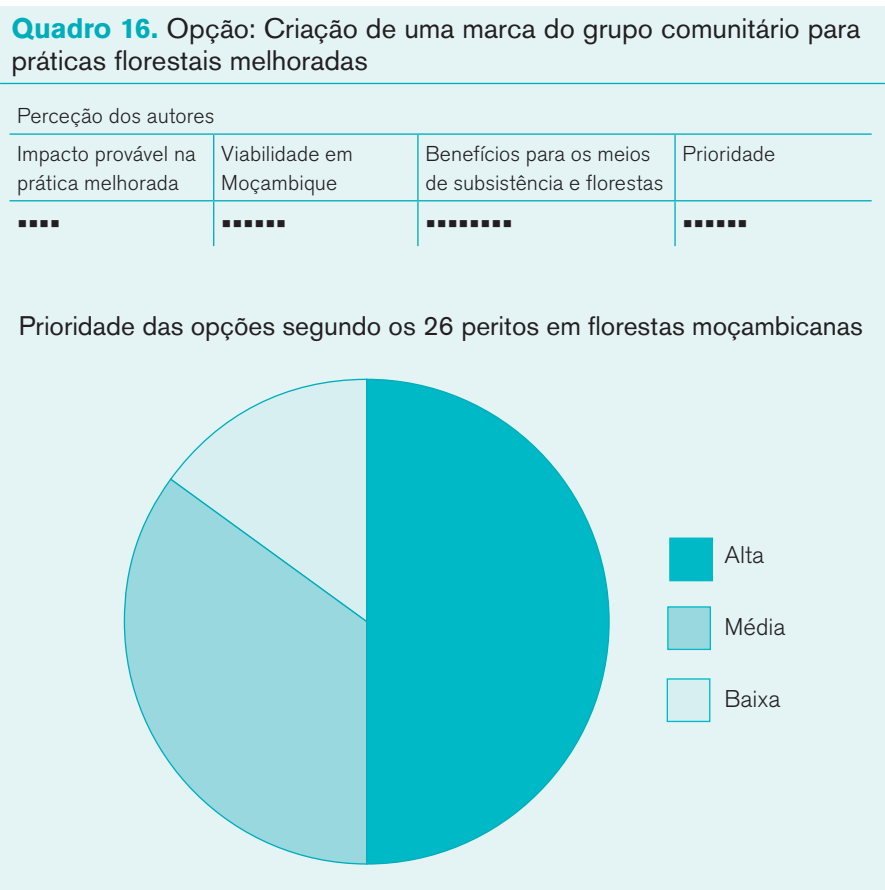
65

Sem qualquer outro grupo existente ao qual recorrer, a criação de uma comunidade de marcas para melhorar as práticas na silvicultura seria uma iniciativa pioneira – e a motivação para estabelecer tal entidade teria de vir dos próprios comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos. Um grupo de operadores chineses talvez queira distinguir-se no mercado, ainda que apenas para gerir os riscos futuros associados ao possível endurecimento das regulamentações de importação do lado chinês. É também possível que possam apoiar o desenvolvimento de um agrupamento equivalente no lado moçambicano – talvez com alguns dos operadores de licenças simples que desejam, por sua vez, garantir o acesso a longo prazo aos recursos florestais através da sua passagem a concessionários.

Uma diferenciação credível no mercado deveria pelo menos incluir um certo compromisso com o cumprimento das leis moçambicanas (este compromisso constitui o primeiro dos 10 princípios do FSC). Mas eles poderão também querer pensar que outros compromissos poderiam oferecer relativamente aos outros nove

princípios do FSC, que abrangem os direitos dos trabalhadores e as condições de emprego, os direitos dos povos indígenas, as relações com a comunidade, os benefícios da floresta, valores e impactos ambientais, planeamento de gestão, monitorização e avaliação, elevados valores de conservação e a implementação de atividades de gestão.

O desenvolvimento de uma comunidade de marca também exigiria algum tipo de criação de logótipo, orientação de utilização e promoção do mesmo. Isto pode ser inicialmente adaptado para o mercado chinês e vinculado talvez a requisitos de adesão a algum tipo de associação comercial. A viabilidade destas propostas, bem como a sua discussão e implementação, encontram-se ainda inteiramente na fase hipotética.



7.2 Afiliação em sistemas de certificação

Uma rota potencialmente muito mais rápida para o desenvolvimento da marca que envolveria aperfeiçoar a prática seria a certificação relativamente a normas existentes como as do FSC ou do Programa para a Emissão de Certificação Florestal (PEFC) – os dois principais sistemas de certificação global. Moçambique tem algum historial com o primeiro, mas não explorou este último. Já em 2002, foi organizado um seminário nacional sobre certificação florestal em Moçambique (Taquidir, 2002). Em 2010, foi criada a Associação para Florestas Responsáveis em Moçambique (AGREF) e um grupo de trabalho liderado pela TCT Dalmann, que foi o precursor de um escritório nacional para o FSC em Moçambique. Isto deu eventualmente frutos, levando ao desenvolvimento de “normas de manejo florestal para Moçambique” (SGS, 2015) que especificam precisamente o que as empresas devem fazer para obter a certificação que seria auditada independentemente pelas empresas (neste caso a SGS, líder mundial de inspeção, verificação, testes e certificação).

Isso levou à certificação de duas empresas até 2013, cobrindo uma área total de 51.000 ha de floresta (FSC, 2013) – mas uma delas não atualizou o seu estatuto certificado por falta de procura do mercado (White, G. em conversas com o autor, 2015). Atualmente, quatro empresas possuem certificados válidos do FSC: Niassa Green Resources; Mpingo Madeiras Lda.; Lurio Green Resources SA; e Levas Flor Lda. No entanto, a maioria são empresas de plantação e não exportam para a China, visando antes outros mercados internacionais.

67

Um primeiro desafio para uso do desenvolvimento da marca através da certificação como um incentivo para melhores práticas em Moçambique é que tanto o manejo florestal sustentável como o processo de obtenção da certificação FSC são onerosos. O primeiro é caro porque as empresas FSC têm que renunciar a volumes mais altos em busca da sustentabilidade ecológica. A certificação é dispendiosa porque as empresas têm de suportar o custo de auditorias independentes. Num recente estudo de mercado global de 2.623 empresas que tinham certificado FSC há mais de um ano, o maior motivo para manter a certificação FSC foi o acesso ao mercado (43,5% dos inquiridos), seguido de razões relacionadas com os compromissos corporativos de sustentabilidade e exploração florestal responsável (38,4% e 23,7%) e a concorrência de outros que oferecem produtos FSC (10,3%). Apenas 3,9% dos inquiridos referiram a obtenção de um preço mais elevado para produtos certificados como sendo a razão para a manutenção da certificação FSC (FSC, 2014). Por outras palavras, é improvável que quaisquer preços mais elevados compensem os custos consideráveis da obtenção da certificação FSC. Naturalmente, existem outras vantagens da certificação, tais como melhores condições de empréstimo comercial.

O segundo desafio para o uso do desenvolvimento da marca através da certificação como um incentivo para uma melhor prática é que a procura de produtos certificados pelo FSC no mercado chinês ainda é baixa. Nenhuma empresa florestal ou comerciante de madeira chinês está a insistir na certificação FSC para satisfazer a procura dos clientes na China. Isto não quer dizer que não haja movimentos nessa direção. De facto, as reformas florestais internas chinesas (ver Xu *et al.*, 2010)

levaram à maior taxa de reflorestamento de qualquer país do mundo e o novo Sistema de Certificação Florestal da China (CFCS) foi aprovado em 2014 pelo PEFC. A certificação FSC também tem vindo a aumentar gradualmente. Os primeiros certificados de gestão da cadeia de custódia (CoC) e do manejo florestal do FSC foram emitidos em 1999 e 2000, respetivamente. Em 2013, havia 3.278 certificados de CoC (FSC, 2013) e em 2015 havia mais de três milhões de hectares de floresta certificada pelo FSC na China. A sensibilização dos consumidores aumentou de tal forma que 34% dos clientes tinham pelo menos conhecimento do regime FSC (e 15% estavam muito familiarizados com este) (FSC, 2015).

Infelizmente, as evidências de que a certificação FSC está a ser utilizada como uma alavanca para melhorar a prática (ao invés de distinguir as boas práticas no mercado) são bastante fracas no terreno. Um dos principais críticos da certificação do FSC que trabalha no “The Forest Trust”, que promove o manejo florestal sustentável, cita uma longa lista de falhas do FSC, entre as quais a mais reveladora talvez seja o objetivo da adesão em vez da transformação (Poynton, 2015). Dado que mesmo as principais empresas florestais naturais em Moçambique que foram certificadas pelo FSC não renovaram a sua certificação, as perspetivas de utilizar o FSC como alavanca para incentivar melhores práticas parecem escassas. No entanto, a procura do mercado da China pode mudar tudo isso; e se estiver ligada a uma comunidade de marca de empresas comprometidas com melhores práticas, no futuro poderão existir mais motivos para otimismo. Da mesma forma, se os controlos mais rigorosos durante o processo de renovação da licença em Moçambique melhorarem a adoção do manejo florestal sustentável, a diferença entre a prática atual e a prática certificada pelo FSC poderá diminuir, juntamente com os custos de implementação associados.

7.3 Premiação nacional independente pelas boas práticas

Uma via ou mecanismo final para o desenvolvimento da marca, que poderia proporcionar um incentivo para a melhoria da prática entre os comerciantes e concessionários de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos seria a conceção de um plano de premiação pelas melhores práticas. A sensibilização do cliente e a sua confiança no plano seriam considerações iniciais importantes. Poderá, por exemplo, ser necessário assegurar que algumas das organizações da sociedade civil responsáveis pelas recentes críticas ao setor florestal em Moçambique supervisionem a conceção, os critérios e o processo de seleção para a atribuição de tais prémios – para contrariar eventuais acusações de corrupção ou de conflitos de interesses (que têm sido dirigidos com regularidade a certas figuras do governo ou do setor privado).

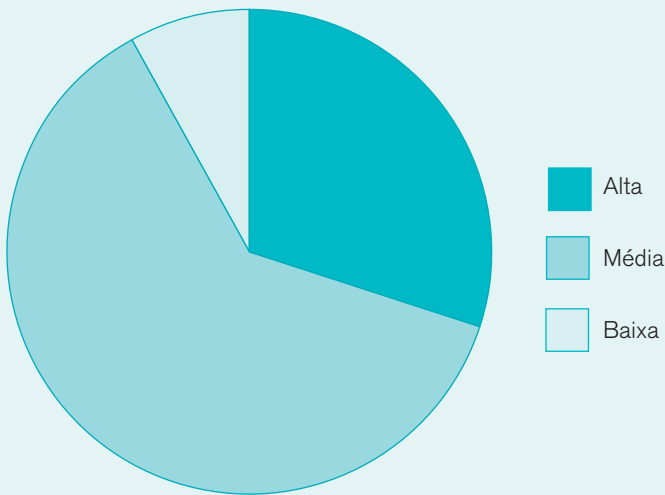
Há alguns precedentes a serem considerados ao pensar em prémios independentes para o progresso ambiental em Moçambique. Por exemplo, os prémios “SEED Sustainable³” para a promoção do empreendedorismo no desenvolvimento sustentável estão a ser entregues há 10 anos em Moçambique (mas num contexto regional). Com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

3. Ver: <http://seedsustainable.com>

Quadro 17. Opção: Criação de uma marca do grupo comunitário através da afiliação em sistemas de certificação florestal

Perceção dos autores			
Impacto provável na prática melhorada	Viabilidade em Moçambique	Benefícios para os meios de subsistência e florestas	Prioridade
*****	**	*****	****

Prioridade das opções segundo os 26 peritos em florestas moçambicanas



(PNUMA), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da IUCN, este prémio tem um reconhecimento relativamente generalizado, mas é demasiado amplo por setor e geograficamente para fornecer um forte motivo para melhorar a prática entre os principais comerciantes e concessionários de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos.

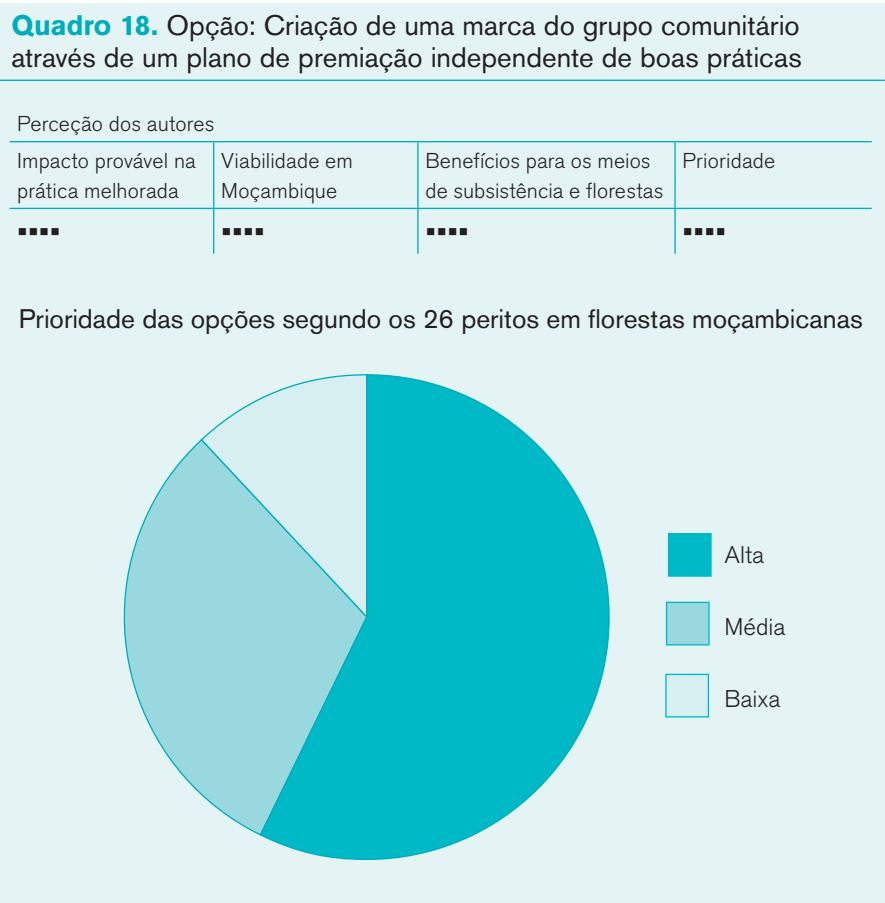
Em vez disso, poderia ser considerado algo mais equivalente ao rótulo “Orgulhosamente Sul-Africano⁴”, que dá enfoque à origem nacional (e, portanto, a reputação) de um produto – acrescentando critérios específicos relacionados com o cumprimento legal e de outros tipos (muito à semelhança do que a comunidade de marca poderia fazer – ver a secção 7.1). O seu site, Orgulhosamente sul-africano (sem data) destaca os benefícios de um tal plano

Os membros do Orgulhosamente Sul-Africano partilham um compromisso com uma ética inspiradora que promove mudanças e progressos sociais e económicos. Eles são reconhecidos pelos seus produtos e serviços de qualidade, identificados através do logótipo Orgulhosamente Sul-Africano –

4. Ver: www.proudlysa.co.za

um reconhecido símbolo internacional de uma orgulhosa e digna marca de país de origem. A Campanha Orgulhosamente Sul-Africano traz também importantes benefícios que estimulam os esforços de marketing dos membros, promovem os seus produtos e serviços no mercado e oferecem novas oportunidades de negócios, mantendo os membros em contacto uns com os outros e fornecendo suporte com compras e licitação.

Se fosse possível promover um prémio e um logótipo equivalentes “Orgulhosamente Moçambicano” para as empresas que concordassem em cumprir um conjunto de critérios, seria possível convencer as empresas do mérito a melhorar a sua prática para ter acesso ao plano. Mas a credibilidade do sistema deveria ser irrepreensível para evitar que fosse desacreditado em detrimento ainda maior da marca da madeira moçambicana. Tal sistema sofreria também a considerável desvantagem de que os clientes chineses encontrariam muito menos benefícios na utilização de tal logótipo nos múltiplos mercados internacionais com os quais estão envolvidos. No entanto, se lançado com visibilidade suficiente, poderia complementar algumas das outras opções de incentivo descritas acima.



Intervenções prioritárias para melhorar a prática florestal

Os esforços de melhoramento da prática dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos têm sido frequentemente filtrados pela lente limitada de uma melhor aplicação da lei. Embora a melhoria na aplicação da lei seja certamente uma opção para abordar estas questões, e que é certamente apoiada pela maioria dos especialistas em florestas moçambicanas, há uma grande variedade de outras opções a considerar para incentivar a adoção de melhores práticas. E é em torno destas outras opções que é importante estimular uma discussão construtiva, que é na verdade o principal objetivo deste relatório.

O raciocínio subjacente a esta ampla discussão é que as empresas madeireiras chinesas e moçambicanas, tal como qualquer outra empresa, procuram atingir objetivos específicos com níveis de risco aceitáveis. Para alcançar os seus objetivos, estas empresas estão preocupadas com coisas específicas que valorizam:

- Acesso aos recursos
- Fluxo de receitas
- Relações comerciais
- Gestão de riscos
- Eficiência das operações
- Marca e reputação

71

O alcançar destes valores é essencial para gerir um negócio bem-sucedido. Mas, como os gestores de negócios estão preocupados com essas áreas, as intervenções para facilitar ou negar o acesso a esses valores podem constituir alavancas poderosas para melhorar a prática empresarial. Além disso, o alinhamento dos incentivos em várias dessas áreas de valor para encorajar as empresas a melhorarem determinados elementos de sua prática, melhorará as perspectivas para a mudança benéfica. Assim, por exemplo, condicionar o acesso às florestas à certificação de terceiros (como foi tentado na Guatemala) poderia ser complementado por incentivos fiscais para as empresas certificadas, o que poderia ser promovido através de feiras para compradores de madeira certificada, que poderiam facilitar o estabelecimento de novas relações comerciais. Isto poderia ser acompanhado de condições de concessão a mais longo prazo para que as empresas certificadas reduzissem as percepções de risco, programas para treinar operadores em exploração de impacto reduzido para melhorar as eficiências operacionais e esforços nacionais para promover Moçambique como país na vanguarda da exploração sustentável. Quanto mais alinhamentos entre as diferentes áreas de incentivo existirem, maiores são as chances de mudança benéfica.

A consecução desse alinhamento estratégico exige uma abordagem bastante sofisticada da governação florestal. Requer o desenvolvimento de um pacote

combinado de incentivos e abordagens que visem encaminhar os operadores numa direção específica. Felizmente, existe atualmente um processo de reforma legislativa em curso no setor florestal de Moçambique. Este assenta no conhecimento combinado de especialistas nacionais, apoiado por um corpo significativo de evidências escritas (DNTEF, 2013). O processo em curso está a projetar uma nova Política e Estratégia de Florestas (2016-2026) e também um programa de financiamento em apoio a essa nova política (Projecto Floresta em Pé) e uma nova Lei Florestal. A política e as estratégias enunciadas no primeiro projeto tinham esse único objetivo principal:

- Promover a proteção, conservação, restauração, utilização e valor acrescentado dos recursos florestais através de uma diversidade de bens e serviços de forma racional, responsável e transparente, para o benefício económico, social e ecológico dos moçambicanos no contexto do desenvolvimento sustentável e desenvolvimento da resiliência às alterações climáticas..

Este objetivo geral é subdividido em quatro objetivos específicos, que incluem:

- Objetivo ambiental: assegurar a proteção, conservação, restauração, valor acrescentado e uso sustentável das florestas (recursos florestais)
- Objetivo social: para promover a participação ativa e responsável das comunidades locais no manejo sustentável das florestas e partilha equitativa de benefícios
- Objetivo económico: para aumentar a contribuição das florestas para o desenvolvimento económico nacional e local, e
- Objetivo institucional e legal: para aumentar/fortalecer/melhorar as práticas institucionais, legais e operacionais para um manejo florestal sustentável e transparente.

72

Para cumprir estes objetivos, será necessário um processo aprofundado de discussão com os operadores sobre opções de governação que criem incentivos para os operadores chineses e moçambicanos respeitarem o espírito da nova legislação. Tal processo de consulta é agora contemplado pelo governo de Moçambique na sequência do segundo projeto da nova Lei Florestal – e, se levado às províncias, pode ainda proporcionar um meio de acordar um caminho em frente que beneficiará todas as partes a longo prazo. É para a definição dessas opções específicas de governação que este relatório tenta contribuir.

8.1 Discussão do processo de priorização

As categorias e tipos de incentivos apresentados nesta pesquisa constituem uma ferramenta para o processo de melhoria da gestão e utilização dos recursos em Moçambique. A metodologia utilizada neste relatório não permitiu uma amostragem nacional representativa dos peritos ou especialistas da área florestal, pelo que, não se pode esperar que dê uma imagem perfeita das perceções dos especialistas no setor florestal. No entanto, os resultados deste estudo fornecem algumas indicações sobre quais incentivos poderão ser desenvolvidos em Moçambique. Uma vez que cada indivíduo tem uma perceção diferente das prioridades (por exemplo, ver a figura 3 abaixo), as prioridades apresentadas neste relatório não

devem ser consideradas como algo fixo ou imutável. Os valores da Figura 3 indicam simplesmente um ranking numérico sequencial da importância relativa de cada opção, vista na perspectiva desse inquirido. O método não permite que os inquiridos considerem particularmente importantes certas opções em relação a outras. O método não fornece também qualquer comentário sobre a viabilidade económica de cada opção dentro do ambiente macroeconómico predominante (procura de madeira no mercado, custos operacionais e atividades económicas) – nem sobre a vontade política de melhorar a situação atual das políticas e estratégias do setor florestal por todos os atores.

Os que participaram na pesquisa de possíveis opções de incentivo sentiram que os decisores políticos em Moçambique poderiam fazer uso deste quadro de incentivos como uma ferramenta para promover a conservação sustentável e o uso dos recursos naturais. Poderia também ser utilizado para ajudar a acelerar a aprovação de alguns dos principais decretos legais pendentes, como o imposto de reflorestamento (Lei n.º 10/99, de 7 de Junho), que ainda não foi implementado porque aguarda ainda aprovação, e um acompanhamento mais próximo de outras disposições, tais como os 20% das taxas de licenciamento florestal que deveriam ser canalizados para as comunidades.

Uma das observações na condução das pesquisas foi que, para entender cada uma das opções, os participantes precisavam ter uma compreensão sólida dos problemas de manejo e governação florestal e das duras implicações económicas de cada uma das opções, além da exposição próxima à situação real no contexto das florestas em Moçambique. Mesmo com uma audiência com elevada formação académica para esta pesquisa, houve a necessidade de elaborar e expor claramente cada uma das opções com algum pormenor. O problema é particularmente agudo na área da análise económica das implicações de algumas dessas opções – que poucos no setor florestal (incluindo os autores deste relatório) compreendem plenamente. Isso pode exigir mais contributos de especialistas para apoiar os decisores governamentais na interpretação de algumas das opções preferidas pelos especialistas setoriais, e portanto sobre se estas devem ser aceites e a melhor forma de as implementar. Com apenas uma compreensão superficial, seria possível ignorar algumas opções que de facto poderiam oferecer boas perspectivas para proporcionar uma mudança benéfica. Esta observação sugere que poderá haver alguma necessidade de formação em opções políticas e incentivos para uma boa governação florestal.

Outra observação foi que pode haver perceções de prioridades bastante diferentes entre os diferentes grupos de partes interessadas. Por exemplo, houve uma tendência geral para a equipa florestal do governo enfatizar as opções relacionadas com o acesso a recursos e a aplicação da lei. Os especialistas em investigação e técnicos tendiam a estar mais abertos a incentivos financeiros. Os atores do setor privado enfatizam naturalmente a formação e o apoio operacional. O que ainda não conseguimos fazer foi reunir as opiniões dos empresários chineses – mas está em andamento um processo precisamente com essa finalidade.

Figura 3. Classificação dos 18 tipos de incentivos pelos 26 especialistas do setor florestal, ajustadas para mostrar apenas as primeiras cinco prioridades

Categorias e tipos de incentivos	Especialistas do setor privado					Especialistas das ONG								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
1. Acesso aos recursos (preocupações com o acesso e gestão futura dos recursos)														
1.1		4	3		4		1							
1.2		5	2		3		5	3			2	2		
1.3		1	1		2			2			1	1		
2. Fluxo de receitas (preocupações relacionadas com a prosperidade económica futura)														
2.1				1		1								
2.2							4							
2.3					1	2		5			5	5		
3. Relações comerciais (preocupações sobre relações isentas de conflitos)														
3.1								1			3	3		
3.2	4			2		4			5					
3.3									1	3				
4. Redução do risco (preocupações sobre a segurança do ambiente operacional)														
4.1			5						4					
4.2		3	4			3		4			4	4		
4.3	3	2				5	5			5				
5. Desenvolvimento da capacidade operacional (preocupações sobre as eficiências operacionais)														
5.1				1			3							
5.2				3						4				
5.3	2			4			2		2	2				
6. Desenvolvimento da marca (preocupações sobre a reputação junto dos clientes)														
6.1	1													
6.2				5					3	1				
6.3	5			2										
1	Células verdes indicam a primeira opção prioritária													
2	Células amarelas indicam a segunda opção prioritária													
3	Células laranja indicam a terceira opção prioritária													

Nota: em alguns casos, os respondentes não priorizaram entre as suas primeiras cinco prioridades e os autores atribuíram-lhes aleatoriamente uma numeração sequencial

Especialistas do governo					Especialistas das instituições de ensino e de pesquisa									
13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	
		3									3		4	
3	1	3		2	5				1					
	2		1	1	2				4	2		2		
						4		1	1		5			
							5			3		2		3
			3	3										
				4					2			4		
							2				5		1	
					4		1							
			2	5				4	4			4	1	
4								2	2					
	2		2	5		2		5	5		3		5	
														2
1		1			3						4			
		5				1	3				1			5
	5	4	4					3	3			1		
			5				4			5			3	

8.2 Discussão das principais conclusões

Do trabalho inicial de revisão bibliográfica, uma primeira observação foi que, apesar de muitas opções, não existem curas milagrosas para a maioria das doenças diagnosticadas ao setor das florestas de Moçambique. Cada uma das opções de incentivo acima oferece algum potencial para melhorar a prática. Na verdade, mais de dois especialistas em florestas de Moçambique consideraram cada e todo o tipo de incentivo como de alta prioridade, embora estes diferissem em termos dos incentivos que julgavam serem prioritários.

Uma segunda observação é a de que, apesar de haver uma grande divergência de opiniões, existem alguns tipos de incentivos que foram amplamente considerados como tendo mérito para a priorização – e que estes incluem tanto as “cenouras” (incentivos positivos para boas práticas) como os “cacetes” (dissuasores das más práticas). Quatro dessas seis prioridades principais exigem esforços para se tornarem “cacetes” mais fortes:

- Controlo mais apertado da aplicação da lei (por exemplo, através do rastreamento da madeira, formação dos fiscais ou de técnicos responsáveis pela aplicação da lei de florestas, oficiais das alfândegas e da justiça)
- Estabelecimento de sistemas claros de garantia de legalidade (por exemplo, desenvolvendo sistemas de verificação da legalidade da madeira entre a China e Moçambique e os requisitos de diligência devida (*due diligence*))
- Introdução de procedimentos mais rigorosos de licenciamento e de renovação das licenças (exemplo: duração e requisitos das diferentes licenças de exploração, intensificar a inspeção ou avaliação dos planos de manejo antes da aprovação)
- Exigência de um certo número mínimo de pessoas qualificadas ou quotas de pessoal nacional (por exemplo, insistindo em pessoas com qualificações na área de manejo florestal/processos e/ou nacionalidade moçambicana)

76

Duas das seis prioridades principais envolvem a criação de “cenouras” ou incentivos positivos para boas práticas:

- Extensão e formação de operadores em manejo florestal sustentável (por exemplo reforçando a oferta de serviços de extensão ou providenciando cursos regulares de formação em manejo sustentável das florestas), e
- Encorajar associações empresariais e plataformas de redes de contactos (por exemplo grupos de partilha de boas práticas, de modo a promover ou impulsionar a eficiência do mercado e o diálogo entre o setor privado e o governo)

Vale a pena refletir sobre o desequilíbrio percebido a favor dos fatores de dissuasão das más práticas, em vez de incentivos positivos para as boas práticas. Isto pode ser devido ao legado político do governo colonial no qual o governo era visto como tendo um direito intrínseco de controlar os recursos e tinha uma forte desconfiança de padrões de controlo mais locais. Este cenário manifesta-se pela prevalência das capacidades de “comando e controlo” nas autoridades governamentais relativamente à capacidade de oferecer formação e recursos para o desenvolvimento de negócios sustentáveis. Alternativamente, poderá ter

as suas raízes na percepção do custo económico de fornecer incentivos positivos versus o de dissuadir das más práticas – embora não seja de forma alguma óbvio que os custos reais de dissuasão das más práticas sejam inferiores aos custos de incentivar as boas práticas. Neste contexto, talvez seja necessária uma discussão política mais ampla sobre qual deve ser o papel do governo – seja como executor da lei ou educador. Esta seria uma discussão importante, uma vez que a excessiva ênfase na dissuasão das más práticas pode levar a uma proliferação da burocracia e da corrupção, que é então difícil de corrigir e tende a dificultar o surgimento de um setor florestal próspero e sustentável.

Uma terceira observação importante é que muitos desses tipos de incentivos têm uma complementaridade útil e importante. Por outras palavras, a probabilidade de se conseguir uma melhor prática seria reforçada se vários incentivos pudessem ser desenvolvidos simultaneamente. Por exemplo, se existisse um sistema independente e fiável de aplicação da lei que usasse tecnologia de informação moderna para rastrear os fluxos de madeira (para apertar o acesso aos recursos), talvez fosse então possível organizar uma associação de negócios baseada em melhores práticas (para melhorar as relações comerciais). A partir daí, também seria mais fácil estabelecer um grupo comunitário de marca baseado na melhor prática (para o desenvolvimento da marca), o que poderia tornar mais fácil insistir no pessoal qualificado em florestas (para o desenvolvimento da capacidade operacional), com uma negociação mais fácil de incentivos fiscais alterados (aumentando os fluxos da receita) e assim por diante. A constatação desta complementaridade deve constituir uma prioridade fundamental no âmbito da reforma da legislação florestal em curso.

A quarta observação diz respeito ao próprio processo de reforma da lei. As preocupações com a ilegalidade levaram, em 2015, a uma moratória às exportações da madeira em toros e à emissão de novas licenças de madeira. Seguiu-se, então, uma avaliação de todos os operadores florestais do país com base num conjunto de 31 critérios desenvolvidos pela Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Foi elaborado um novo projeto de lei florestal, acompanhado de um novo programa de desenvolvimento florestal (Floresta em Pé), sendo o primeiro sujeito a consulta nacional. A nova lei e o programa de desenvolvimento florestal têm conjuntamente a capacidade de implementar quase todos os incentivos aqui descritos. Mas alguns serão relativamente acessíveis (baixo custo) e rápidos (por exemplo, alterar as regras de alocação de recursos), enquanto outros serão muito mais caros e de longo prazo (por exemplo, extensão e formação de operadores florestais no manejo sustentável das florestas). Assegurar que o Floresta em Pé seja adequadamente financiado para assumir os incentivos positivos a longo prazo será fundamental para evitar uma reforma que simplesmente acrescente soluções rápidas e medidas burocráticas a um setor já flagelado pela procura de receitas por parte de alguns funcionários do governo. Deverá ser estabelecido um pacote mínimo acordado de incentivos positivos a longo prazo, a par de eventuais medidas de dissuasão a curto prazo para as más práticas.

A quinta observação é que deve ser prestada mais atenção à economia subjacente a cada uma destas opções. Por exemplo, o atual excesso de oferta de Moçambique de espécies de madeira preciosa em mercados especializados na produção de armários e instrumentos musicais de alta qualidade está a fazer baixar os preços e a reduzir os potenciais retornos para o país (que provavelmente tem um stock remanescente suficiente de tais espécies para viabilizar um reajustamento). A introdução de cotas e o reajustamento dos impostos para tais espécies poderiam servir os interesses de Moçambique a longo prazo, mas exigiriam uma análise económica mais detalhada. Do mesmo modo, a anterior proibição da exportação de madeira em toros de espécies preciosas é largamente contornada e seria assim talvez melhor substituí-la por uma proibição total da exportação da madeira em toros ou um escalonamento bem concebido nas taxas de exportação da madeira em toros. Mas, novamente, isto exigiria uma análise económica mais detalhada.

8.3 Passos seguintes

Este relatório gerou alguma informação sobre as opções de incentivos para melhorar a prática florestal dos comerciantes e concessionários de madeira chineses e dos seus parceiros moçambicanos. Foram apuradas as percepções dos especialistas em florestas moçambicanas através de um inquérito. O que é necessário agora é realizar um inquérito em chinês junto dos comerciantes de madeira chineses – para avaliar que áreas de sinergia podem constituir os melhores pontos de partida para os esforços conducentes a uma melhoria da prática florestal. A intenção é, no seguimento deste relatório, proceder a esse estudo, utilizando pesquisadores chineses de organizações parceiras na China para esta tarefa.

78

O que poderia então revelar-se vantajoso seria integrar uma discussão das conclusões no processo de reforma legislativa em curso. É absolutamente vital que o processo de reforma legislativa crie uma aliança de reforma política através de um amplo processo de consultas. Isto poderia ser iniciado por um diálogo estimulado pelo segundo projeto da Lei Florestal ou pelas conclusões deste relatório. Poderá ser útil ter um coordenador neutro para os processos de discussão subsequentes, talvez uma organização como a IUCN com a sua base de membros, que inclui tanto o governo como as ONG.

O processo de diálogo poderia ajudar a clarificar que incentivos específicos devem ser desenvolvidos num futuro imediato e que disposições legislativas e institucionais são necessárias para que isso aconteça. Estes poderiam então informar o processo de revisão do segundo projeto da nova Lei Florestal.

Moçambique ainda possui recursos florestais abundantes (embora em rápida degradação). A criação de um conjunto de incentivos complementares aos operadores de madeira para melhorarem a sustentabilidade (económica, social e ambiental) das suas práticas seria uma componente precedente do atual processo de reforma legislativa. Um ponto de partida imediato deve ser equipar a Agência de Controlo da Qualidade Ambiental (AQUA), com um sistema ou base de dados

baseado na Internet que pode monitorar os fluxos de madeira em tempo real e evitar a evasão dos pontos de verificação da aplicação da lei. Para isso, poderia ser acrescentado um conjunto de incentivos mais positivos para aumentar a capacidade dos operadores de melhorarem a sua habilidade técnica de manejo florestal sustentável – com benefícios em receitas tanto para as empresas envolvidas como para o país como um todo.

Moçambique possui ainda recursos florestais abundantes (embora em rápida diminuição). A criação de um conjunto de incentivos complementares aos operadores de madeira para melhorarem a sustentabilidade (económica, social e ambiental) das suas práticas constituiria uma componente atempada a incluir no atual processo de reforma legislativa. Um ponto de partida imediato deveria ser equipar a recém-formada agência de fiscalização (Agência Nacional para o Controlo da Qualidade Ambiental – AQUA) com um moderno sistema de dados baseado na Internet através do qual se pudesse monitorizar os fluxos de madeira em tempo real e evitar a fácil evasão ou suborno nos pontos de controlo e aplicação da lei. A este sistema poderia ser adicionado um conjunto de incentivos mais positivos aos operadores para melhorarem a sua capacidade técnica de manejo sustentável das florestas – com benefícios em receitas tanto para as empresas envolvidas como para o país como um todo.

Bibliografia

- Alkire, S (2002) Dimensions of human development. *World Development* 30(2): 181–205.
- Barnes, J (2001) The enforcement of forestry regulations in Mozambique. FORTECH, London, UK.
- Bila, A (2005) Estratégia para a fiscalização participativa de florestas e fauna bravia em Moçambique. Eduardo Mondlane University, Maputo, Mozambique.
- Blid, N (2014) Forestry industry and trade union movement in Mozambique – baseline study. Prepared for SASK (Trade Union Solidarity Centre of Finland), Helsinki, Finland.
- Boscolo, M and Vincent, JR (2000) Promoting better logging practices in tropical forests: a situation analysis of alternative regulations. *Land Economics* 76(1): 1–14.
- Brouwer, R (2011) Mozambique CBNRM country profile. USAID/DAI and WWF. See: www.researchgate.net/publication/261297163_Mozambique_CBNRM_Country_Profile
- Burgess, ND and Clarke, GP (2000) Coastal forests of Eastern Africa. International Union for the Conservation of Nature (IUCN), Gland, Switzerland.
- Campbell, BM (1996) (ed.) The miombo in transition: woodlands and welfare in Africa. Centre for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia.
- Campbell, BM *et al.* (2008) Miombo woodlands: opportunities and barriers to sustainable forest management. Centre for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia.].
- Canby, K *et al.* (2008) Forest products trade between China and Africa: an analysis of imports and exports. *Forest Trends*, Washington, USA.
- Chidiamassamba, C *et al.* (2012) Estudo do impacto do Diploma Ministerial No 93/2005 de 4 de Maio sobre os mecanismos que regulam a canalização dos 20% das taxas de exploração florestal e faunística às comunidades. DNTF, Maputo, Mozambique.
- Chilundo, A *et al.* (2005) Land registration in Nampula and Zambezia provinces, Mozambique. Research Report 6, *Securing Land Rights in Africa*. IIED/UEM). See: <http://pubs.iied.org/12523IIED>
- Chirwa, PW *et al.* (2008) The ecology and management of the miombo woodlands for sustainable livelihoods in southern Africa: the case for non-timber forest products. *Southern Forests* 70(3): 237–245.
- Crompton, T (2010) Common cause: the case for working with our cultural values. WWF-UK, UK. See: www.wwf.org.uk/wwf_articles.cfm?unewsid=4224
- CTC Consulting (2003) Appraisal of the Potential for a Community Land Registration, Negotiation and Planning Support Programme, Mozambique. Report for the UK Department for International Development. Cambridge, UK: CTC Consulting.
- de Marsh, P *et al.* (2014) Making change happen: what can governments do to strengthen forest producer organisations? *Forest and Farm Facility Working Paper*, FAO, Rome, Italy. See: <http://pubs.iied.org/G03804>
- del Gatto, F (2003) Forest law enforcement in Mozambique: an overview. Ministry of Agriculture/National Directorate of Forest and Wildlife, Maputo, Mozambique. See: www.fao.org/forestry/12933-0891f6c385f819835e06c2e1528bb57a.pdf
- DNTF (2012) Relatório de balanço anual de terras, florestas e fauna bravia 2011. Maputo, Mozambique.
- DNTF (2013) Avaliação do desempenho das concessões florestais em Moçambique. Direcção Nacional de Terras e Florestas, Maputo, Mozambique.
- EIA (2013) First class connections: log smuggling, illegal logging and corruption in Mozambique. Environmental Investigation Agency, London, UK. See: <https://eia-international.org/report/first-class-connections>

- EIA (2014) First class crisis: China's criminal and unsustainable intervention in Mozambique's miombo forests. Environmental Investigation Agency, London, UK.
See: <http://tinyurl.com/eia-first-class-crisis>
- Egas, AF *et al.* (2013) Assessment of harvested volume and illegal logging in Mozambican natural forests. Faculty of Agronomy and Forest Engineering, Eduardo Mondlane University, Maputo, Mozambique.
See: http://www.illegal-logging.info/sites/default/files/FAEF_Mozambique_Report.pdf
- Ekman, SMS *et al.* (2013) Chinese trade and investment in the Mozambican timber industry: A case study from Cabo Delgado Province. *CIFOR Working Paper* No.122. Bogor, Indonesia: CIFOR. See: <http://tinyurl.com/ekman-et-al-2013>
- Envirotrade (undated) Plan Vivo: Nhambita Community Carbon Project.
See: <http://planvivo.org/docs/Moz-Leaflet.pdf> [Accessed 14 January 2017].
- Falcão, MP (2011, unpublished) Private sector engagement in REDD+ in Mozambique. Eduardo Mondlane University, Maputo.
- Falcão, MP *et al.* (2014) Análise da cadeia de valor de produtos da floresta de miombo em Moçambique: caso da madeira e combustíveis lenhosos. WWF, Maputo.
- Fath, H (2001) Commercial timber harvesting in the natural forests of Mozambique. FAO, Rome.
See: www.fao.org/documents/card/en/c/881748af-4120-525a-8668-1f3ca0d1b073/
- FSC (2013) Facts and figures. Forest Stewardship Council, Bonn, Germany.
- FSC (2014) Global market survey. Forest Stewardship Council, Bonn, Germany.
- FSC (2015) An overview of recent trends and current status of Forest Stewardship Council® (FSC®) certification. July 2014. FSC, Bonn.
- FSC (undated) Forests for all Forever: FSC brand and marketing toolkit.
www.fsc-uk.org/en-uk/business-area/forests-for-all-forever
- German, LA and Wertz-Kanounnikoff, S (2012) Sino-Mozambican relations and their implications for forests: a preliminary assessment for the case of Mozambique. *CIFOR Working Paper* 93, Bogor, Indonesia. See: <http://tinyurl.com/German-Wertz-Kanounnik-2012>
- Gray, J (2000) Forest concessions: experiences and lessons from countries around the world. University of Manitoba, Winnipeg.
- Gray, J (2002) Forest concession policies and revenue systems: country experience and policy changes for sustainable tropical forestry. *World Bank Technical Paper* 522, Washington DC. See: <http://tinyurl.com/gray-2002>
- Gray, J and Hadi, S (1990) Fiscal policies and pricing in Indonesian forestry. Ministry of Forestry and Food and Agriculture Organisation of the United Nations. *Forestry Studies Field Document* No VI-3.
- Joaquim, E *et al.* (2005) iAvante consulta! Consulta efectiva. Terra Firma, Maputo, Mozambique.
- Johnstone, R *et al.* (2004) Forestry legislation in Mozambique: compliance and the impact on forest communities. Terra Firma Ltd, Maputo. See: www.policy-powertools.org/Tools/Engaging/docs/Mozambique_study_Johnstone_et_al.pdf [Accessed 14 January 2017].
- Johnstone, R *et al.* (2005) Good, average & bad: law in action. Terra Firma and IIED, Maputo, Mozambique. See: www.policy-powertools.org/Tools/Ensuring/docs/good_average_bad_tool_english.pdf
- Karsenty, A *et al.* (2008) Regulating industrial forest concessions in Central Africa and South America. *Forest Ecology and Management* 256: 1,498–1,508.
- Keller, KL (2003) Brand synthesis: the multidimensionality of brand knowledge. *Journal of Consumer Research* 29(4): 595–600.
- Lebret, LJ (1961) *Dynamique concrète du développement*. Les Editions Ouvrières, Paris, France.
- Mackenzie, C (2006) Forest governance in Zambézia, Mozambique, Chinese takeover! FONGZA, Quelimane. See: <http://wrm.org.uy/oldsite/bulletin/96/Mozambique.html>

- Mackenzie, C and Ribeiro, D (2009) Tristes tropicais: more sad stories from the forests of Zambezia. Justica Ambiental, Maputo.
- Macqueen, DJ (2013) Love-infused development: in search of a development ethic to halt poverty and forest loss. IIED, London. See: <http://pubs.iied.org/17179IIED>
- Macqueen, DJ (4 March 2015) Mozambique's forest theatre – how will the play end? IIED Blog. See: www.iied.org/mozambiques-forest-theatre-how-will-play-end
- Macqueen, DJ and Bila, A (2004) Gleanings on governance: Learning from a two year process of forest policy support to ProAgri. IIED, Edinburgh. See: <http://pubs.iied.org/13514IIED/>
- Marzoli, A (2007) Inventário florestal nacional. Avaliação Integrada das Florestas de Moçambique (AIFM). National Directorate of Land and Forest (DNTF), Ministry of Agriculture, Maputo, Mozambique.
- Maslow, AH (1943) A theory of human motivation. *Psychological Review* 50.
- Mate, R (2014) Biomass and volume estimates for valuable timber species in Mozambique. Swedish University of Life Sciences, Uppsala. See: http://pub.epsilon.slu.se/11620/1/Mate_a_141031.pdf
- MF (2010) Relatório final: auditoria de desempenho ao sector agrícola. Ministério das Finanças, Maputo.
- Ministry of Land, Environment and Rural Development (2016) Evaluation of the forest operators in Mozambique. MITADER, Maputo, Mozambique.
- Muniz, AM and O'Guinn, TC (2001) Brand community. *Journal of Consumer Research* 27 (4): 412–432.
- Nelson, IL (undated) The social side of logging in the miombo woodlands of Mozambique. Justica Ambiental, Maputo, Mozambique.
- Nhancale, BA *et al.* (2009) Small and medium forest enterprises in Mozambique. Centro Terra Viva and IIED, London. See: <http://pubs.iied.org/13546IIED>
- Nhantumbo, I (2012) South-South REDD: a Brazil–Mozambique initiative for zero deforestation with Pan-African relevance. IIED, London. See: <http://pubs.iied.org/G03585>
- Nhantumbo, I and Izidine, S (2009) Preparing for REDD in dryland forests: investigating the options and potential synergy for REDD payments in the miombo eco-region. IIED, London. See: <http://tinyurl.com/Nhantumbo-Izidine-2009>
- Nhantumbo, I and Mause, A (2015) TREDD Testando cenários concorrentes para a exploração sustentável da madeira ao nível de operadores de licença simples na Província da Zambézia. IIED, Edinburgh. See: <http://pubs.iied.org/G03964>
- Nhantumbo, I *et al.* (2013) Investing in locally controlled forestry in Mozambique: potential for promoting sustainable rural development in the province of Niassa. IIED, London. See: <http://pubs.iied.org/13569IIED>
- Norjamäki, I *et al.* (2007) Justification for timber tracking system development in Mozambique. Savcor Indufor Oy and Forest Governance Learning Group-Mozambique, Maputo.
- Norjamäki, I *et al.* (2008) Improving the timber tracking system and mechanism for 40% royalty reimbursement in Mozambique. Savcor Indufor Oy and Forest Governance Learning Group-Mozambique, Maputo.
- Ofumane, A and Kabubu, J (4 June 2013) Chinese companies operating in Mozambique should comply with local legislation for Sustainable Forest Management. WWF Global. See: <http://tinyurl.com/Ofumane-Kabubu-04-06-2014>
- Ogle, A and Nhantumbo, I (16 October 2006) Improving the competitiveness of the timber and wood sector in Mozambique. USAID, Maputo. See: <http://tinyurl.com/Ogle-Nhantumbo-16-10-06>
- OTM (2014) Mozambique decent work country programme, 2011–2015. International Labour Organisation, Geneva.
- Palgrave, M (2011) Forest to furniture: forest utilization in a sustainable way in Mozambique. Tree Society of Zimbabwe Newsletter 376, 11 December 2011. See: <http://www.lind.org.zw/treesociety/2011/december2001.html>

- Poynton, S (2015) Beyond certification. D6 Sustainability, Oxford.
See: www.tft-earth.org/wp-content/uploads/2015/11/Beyond-Certification.pdf
- Proudly South African (undated), <http://tinyurl.com/proudlysouthafrican>
- Putz, FE *et al.* (2012) Sustaining conservation values in selectively logged tropical forests: the attained and the attainable. *Conservation Letters* 5 (4): 296–303.
- Quan, J *et al.* (2014) Carbon forestry and climate compatible development in Mozambique: a political economy analysis. *IDS Working Paper No. 448*. Institute of Development Studies, Brighton. See: <http://tinyurl.com/quan-et-al-2014>
- Republic of Mozambique (1999) Forest and Wildlife Act (Law 10/99). Boletim da República No. 27, 4th Supp, Series I, 12th July 1999. See: <http://tinyurl.com/faolex-law-10-99-mozambique>
- Republic of Mozambique (2002) Decree 12/2002 approving the regulation of Forest and Wildlife Act (Law 10/99). Boletim da República No. 22, Series I, 6th June 2002: 194(3)–194(27). See: <http://tinyurl.com/faolex-decree-12-02-mozambique>
- Republic of Mozambique (2003) Decree No 11/03 of 25th March 2003 amending Decree 12/2002 on Forest and Wildlife Act (Law 10/99). Boletim da República No. 13, Series I, 26th March 2003: 78–79. See: <http://preview.tinyurl.com/faolex-decree-11-3-25-March-03>
- Republic of Mozambique (2012) Decree 30/2012 approving the regulation of Forest and Wildlife Act (Law 10/99). Maputo.
- Reyes, D (2003) An evaluation of commercial logging in Mozambique. Report for the Corporate Engagement project, Collaborative for Development Action, Cambridge Mass. See: <http://cdacollaborative.org/publication/an-evaluation-of-commercial-logging-in-mozambique>
- Ribeiro, D and Nhabanga, E (2009) Levantamento preliminar da problemática das florestas de Cabo Delgado. Justiça Ambiental, Maputo. See: http://cebem.org/cmsfiles/publicaciones/relatorio_florestas_cabo_delgado.pdf
- RIFPI and CAF (2011) China timber legality verification scheme. Draft. Research Institute of Forest Policy and Information and Chinese Academy of Forestry, Beijing.
- Rytkönen, A (2002) Revenues from forests of Mozambique: improving the system of collection. Indufor, Helsinki, Finland.
- Savcor (2005a) Forest sector profitability in Mozambique. Savcor Indufor Oy and National Directorate of Forestry and Wildlife, Maputo, Mozambique.
- Savcor (2005b) Actual situation of the forest industry in Sofala, Zambesia and Cabo Delgado. Savcor and the National Directorate of Forestry and Wildlife, Maputo, Mozambique.
- Savcor (2009) Practical tool for forest monitoring and timber tracking in the Mozambican forestry sector. Savcor Indufor Oy and Forest Governance Learning Group-Mozambique, Maputo.
- Schwartz, SH (1992) Universals in the content and structure of values: theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In Zanna, M (ed.) *Advances in Experimental Social Psychology* 25. Academic Press, Orlando.
- Sedano *et al.* (2005) Land cover assessment with MODIS imagery in southern African miombo ecosystems. *Remote Sensing of Environment* 9: 429–441.
- Sen, AK (1999) *Development as freedom*. Knopf Press, New York.
- Serra, C (2007) Coletânea de legislação do ambiente. Ministério da Justiça, Maputo, Mozambique.
- SFA (2008) A guide on sustainable overseas silviculture by Chinese enterprises. China Forestry Publishing House, Beijing. See: www.chinafile.com/library/reports/guide-sustainable-overseas-silviculture-chinese-enterprises
- SFA and MOFCOM (2009) A guide on sustainable overseas forestry management and utilization by Chinese enterprises. China Forestry Publishing House, Beijing.
See: www.illegal-logging.info/content/guide-sustainable-overseas-forest-management-and-utilization-chinese-enterprises

- SGS (2015) Forest management standard for Mozambique.
See: <http://tinyurl.com/sgs-mozambique-2015>
- Shackleton, CM and Clarke, JM (2007) Research and management of miombo woodlands for products in support of local livelihoods. Genesis Analytics (Pty) Ltd, Johannesburg.
See: www.cifor.org/miombo/docs/SilviculturalOptions_December2007-Genesis.pdf
- Sitoe, A and Bila, A (2006) Manual para a elaboração do plano de manejo da concessão florestal. DNTF, Maputo.
- Sitoe, A and Tchaúque, FJ (2006) Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from Mozambique. Food and Agriculture Organization (FAO), Rome. See: www.fao.org/forestry/12513-0b588d90a315cd6416df1d241bbbff8ac.pdf
- Sitoe, A *et al.* (2014) Community rights and participation in the face of new global interests in forests and lands: the case of Mozambique. In: Katila, P *et al.* (eds) *Forests under pressure: local responses to global issues*. IUFRO World Series Volume 32, Vienna.
See: www.iufro.org/science/special/wfse/forests-pressure-local-responses
- Sun, C *et al.* (2008) Global forest product chains: identifying challenges and opportunities for China through a global commodity chain sustainability analysis. IISD.
See: https://www.iisd.org/pdf/2008/china_sd_forest.pdf
- Sun, X (2014) Forest products trade between China and Africa: an analysis of import and export statistics. Forest Trends, Washington.
See: www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=4569
- Sun, X *et al.* (2014) Chinese views on African forests: evidence and perception of China-Africa links that impact the governance of forests and livelihoods. IIED, London.
See: <http://pubs.iied.org/17569IIED>
- Taqiudir, M (2002) Towards forest certification in Mozambique. Eduardo Mondlane University, Maputo.
- USAID (2011) Property rights and resource governance – Mozambique. USAID country profile. USAID, Maputo. See: www.usaidlandtenure.net/mozambique
- Valkratsas, D and Ambler, T (1999) How advertising works: what do we really know? *Journal of Marketing* 63 (1): 26–43.
See: http://fabriken.akestamholst.se/akestamholst/files/how_advertising_works.pdf
- van den Brink, R (2008) Land reform in Mozambique. World Bank, Washington.
See: <http://tinyurl.com/van-den-brink-2008>
- Weng, X *et al.* (2014) The Africa–China timber trade: diverse business models call for specialized policy responses. *CIFOR Brief* 28, Center for International Forestry Research, Bogor. See: <http://tinyurl.com/cifor-weng-et-al-2014>
- Wertz-Kanounnikoff, S *et al.* (2013) Facing China's demand for timber: an analysis of Mozambique's forest concession system with insights from Cabo Delgado Province. *International Forestry Review* 15 (3): 387–397.
See: <http://tinyurl.com/Wertz-Kanounnikoff-et-al-2013>
- White, F (1983) The vegetation of Africa: a descriptive memoir to accompany the UNESCO/AETFAT/UNSO vegetation map of Africa. UNESCO, Paris.
See: <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000580/058054eo.pdf>
- Xu, J *et al.* (2010) China's forest tenure reforms: impacts and implications for choice, conservation, and climate change. Beijing University and Rights and Resources Initiative, Washington. See: <http://landwise.resourceequity.org/record/229>

Série de Recursos Naturais

As publicações da série podem ser baixadas gratuitamente em www.iied.org. Para entrar em contato conosco, envie um e-mail ao Editor da Série, James Mayer (james.mayers@iied.org) ou ao Coordenadora da Série, Khanh Tran-Thanh (khanh.tran-thanh@iied.org).

As publicações recentes são listadas pelo número da série abaixo.

11. All that glitters: A review of payments for watershed services in developing countries. 2008. Porras *et al.*
12. Fair deals for watershed services in South Africa. 2008. King *et al.*
13. Fair deals for watershed services: Lessons from a multi-country action-learning project. 2009. Bond and Mayers.
14. Creating and protecting Zambia's wealth: Experience and next steps in environmental mainstreaming. 2009. Aongola *et al.*
15. Tenure in REDD: Start-point or afterthought? 2009. Cotula and Mayers.
16. Incentives to sustain forest ecosystem services: A review and lessons for REDD. 2009. Bond *et al.*
17. Water ecosystem services and poverty under climate change: Key issues and research priorities. 2009. Mayers *et al.*
18. Community management of natural resources in Africa: Impacts, experiences and future directions. 2009. Roe *et al.* (also available in French).
19. Sharing the benefits of large dams in West Africa. 2009. Skinner *et al.* (also available in French).
20. Investment contracts and sustainable development: How to make contracts for fairer and more sustainable natural resource investments. 2010. Cotula.
21. REDD+ in dryland forests: issues and prospects for pro-poor REDD in the miombo woodlands of southern Africa. 2010. Bond *et al.*
22. Social assessment of conservation initiatives: A review of rapid methodologies. 2010. Schreckenberg *et al.*
23. Development and gorillas? Assessing fifteen years of integrated conservation and development in south-western Uganda. 2010. Blomley *et al.*
24. Bundles of energy: the case for renewable biomass energy. 2011. Macqueen and Korhaliller.
25. Pro-poor certification: Assessing the benefits of sustainability certification for small-scale farmers in Asia. 2012. Blackmore and Keeley.
26. Foreign investment, law and sustainable development: A handbook on agriculture and extractive industries. 2013. Cotula.
27. Getting it together: How some local organisations in East Africa have succeeded in linking conservation with development. 2014. Hughes *et al.*
28. Watered down? A review of social and environmental safeguards for large dam projects. 2014. Skinner and Haas.
29. Chinese views of African forests: evidence and perception of China-Africa links that impact the governance of forests and livelihoods. 2014. Sun *et al.*
30. REDD+ for profit or for good? Review of private sector and NGO experience in REDD+ projects. 2015. Nhandumbo and Camargo.
31. Foreign investment, law and sustainable development: A handbook on agriculture and extractive industries. 2nd edition 2016. Cotula.
32. REDD+ hits the ground: Lessons learned from Tanzania's REDD+ pilot projects. 2016. Blomley *et al.*

Reforço da governação florestal em Moçambique

Opções para a promoção de uma exploração florestal mais sustentável entre comerciantes de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos

Moçambique observou um aumento enorme no volume de suas exportações de madeira para a China nos últimos anos. Enquanto isso, os relatos de ilegalidade e exploração insustentável da madeira têm crescido de forma constante. Diante deste cenário, os governos de Moçambique e da China estão atualmente a reconsiderar a forma de lidar com esta realidade, de modo a manterem as suas importantes relações bilaterais e melhorarem as práticas dos comerciantes de madeira e concessionários chineses e dos seus parceiros moçambicanos. O contributo deste relatório consiste na identificação de possíveis opções para incentivos que possam ser implementadas para uma exploração florestal mais sustentável. Este relatório identifica as seis principais áreas de preocupação e define para cada área possíveis incentivos que poderiam ser desenvolvidos para melhorar as práticas. Em seguida, reporta os resultados do processo de priorização envolvendo os operadores florestais chineses e moçambicanos, o governo moçambicano e organizações da sociedade civil – que tem a ambição de identificar um conjunto de incentivos complementares e priorizados que possam ser implementados no quadro de um processo de reforma do setor cuidadosamente pensado.

Série de Recursos Naturais No. 33

ISBN: 978-1-78431-531-3
ISSN: 1605-1017
IIED Product code: 17601PIIED

International Institute for Environment and Development
80-86 Grays Inn Road, London WC1X 8NH, United Kingdom



Produtos de
conhecimento

Relatório de Pesquisa

Outubro 2017

Florestas

Palavras chave: Madeira; Setor privado; Negócio inclusivo; Comércio e investimento China-África; Plataforma de Governação Florestal China-África

