

Sumário

Governança das Florestas de Moçambique

Opções para a promoção de sustentabilidade florestal entre comerciantes chineses e operadores moçambicanos

Duncan Macqueen e Mário Falcão



Project
Materials

Project Report



Sumário

Moçambique é o país africano que mais exporta madeira para China. No entanto, várias publicações manifestando preocupação sobre a sustentabilidade e legalidade dessa comercialização de madeira, apontam para uma rápida destruição de estoques, marginalização da comunidade local e perda de receitas por parte do governo estimadas em cerca de US\$ 146 milhões entre 2007 e 2013.

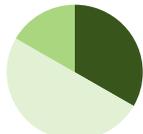
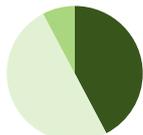
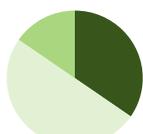
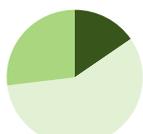
Este relatório explora as opções que existem para que incentivos melhorem a prática florestal dos comerciantes chineses de madeira e dos concessionários bem como operadores florestais moçambicanos. Baseando-se na pesquisa do sector florestal, identificou-se seis potenciais áreas de inquietação, por parte destes operadores. E depois, sublinha para cada área, possíveis incentivos que possam ser desenvolvidos para o melhoramento das práticas de manejo florestal. Os dezoito tipos de incentivos poderão não ser exaustivos mas a sondagem do governo, da sociedade civil e de actores do sector privado não revelou incentivos adicionais. A tabela 1 sumariza o nosso entendimento inicial sobre as áreas de inquietação com as actuais práticas dos operadores e possíveis tipos de incentivos para sua melhoria. Cada tipo de incentivo foi avaliado por 26 peritos florestais de Moçambique (cinco do sector privado, sete de ONGs, cinco do governo e nove de instituições de pesquisa ou formação) de acordo com o entendimento do que é o seu potencial para um impacto benéfico.

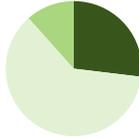
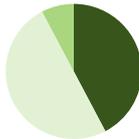
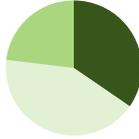
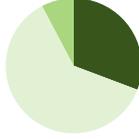
Muitos destes incentivos são genéricos, no sentido de que são aplicáveis tanto aos operadores moçambicanos como também aos operadores chineses. Mas há também algumas oportunidades que são especificamente aplicáveis a China. Estas estão relacionadas a características, especificações de madeira preferida e a sensibilidades da reputação do Mercado chinês de madeira, políticas chinesas emergentes baseadas em directrizes e o sistema de fiscalização legal de madeira e a dinâmica organizacional dos comerciantes chineses e concessionários em Moçambique. Resumindo, existem formas de engajamento útil China-Moçambique que poderão incentivar mudanças para além do que será possível ao trabalhar apenas com operadores moçambicanos.

Um sumário sobre as diferentes categorias de incentivos é apresentado na Tabela 1. Os gráficos circulares inseridos sumarizam uma avaliação sequencial numérica realizada pelos 26 peritos moçambicanos acima descritos. Para cada perito, as suas primeiras seis opções avaliadas, foram classificadas como sendo de prioridade máxima, as segundas seis opções avaliadas, foram classificadas como sendo de prioridade média e as últimas opções avaliadas, foram classificadas como sendo de prioridade baixa. O número agregado de vezes em que uma opção foi classificada como sendo de máxima, média e baixa prioridade, forma a base para o gráfico circular. Mais, as seis opções melhor classificadas, estão demarcadas em amarelo, com a descrição das suas classificações numéricas.

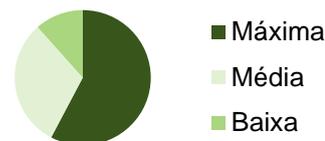
Tabela 1. Sumário de incentivos e suas potencialidades para impacto benéfico (com os melhores classificados claramente marcados)

Categorias de incentivos (cabeçalho principal cinzento) e tipos (subtexto branco) para melhorar a actividade florestal dos comerciantes chineses de madeira e concessionários e dos seus parceiros moçambicanos.	Potencial prático para impacto benéfico – Segundo 26 peritos florestais de Moçambique.
ACESSO A RECURSO (inquietações sobre o futuro acesso e gestão)	
Melhorar os procedimentos de alocação do recurso florestal (por exemplo, leilões de concessão transparentes e competitivos, pré-identificação de áreas florestais disponíveis)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa

<p>Introduzir procedimentos mais rigorosos de licenciamento e de renovação de licenças (por exemplo, duração e requisitos de diferentes licenças para operadores, fortalecer a avaliação dos planos de manejo, antes da sua aprovação) 3º Classificado</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Reforçar a fiscalização (por exemplo, através do rastreamento da madeira, da formação de fiscais, de funcionários aduaneiros e do judiciário) 1º Classificado</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Fluxos de receitas (inquietações em relação a futura prosperidade material)</p>	
<p>Alterar incentivos baseados em receitas (por exemplo, reduzir taxas de exploração para aqueles que implementam uma prática melhorada, desenvolver taxas diferenciadas, fornecer subsídios ou taxas de importação de equipamentos).</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Reestruturar os mecanismos sociais de partilha de benefícios (por exemplo, desenvolver nova legislação sobre delegação de poderes a comunidades florestais ou repensar a redistribuição dos 20% de taxas para as comunidades).</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Desenvolver pagamentos por serviços ambientais (por exemplo, compensações de biodiversidade, pagamentos voluntários de carbono e pagamentos no âmbito do REDD+).</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Relações Comerciais (Inquietação em relação a relações livres de conflito)</p>	
<p>Desenvolver e aplicar requisitos para consultas comunitárias e acordos sociais (o que é exigido das empresas no que toca a acordos com as comunidades locais)</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Promover associações empresariais e plataformas de interacção (por exemplo, o grupo dos membros da melhor prática para melhorar eficiências de mercado e o diálogo entre o sector privado e o governo) 6º Classificado</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Garantir padrões laborais adequados (por exemplo, a obrigação de empregar pessoal local, liberdade de associação entre funcionários e desenvolver padrões para trabalho decente)</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Redução de Risco (inquietações em relação a segurança do ambiente operacional)</p>	

<p>Estruturar o ritmo e o conteúdo da reforma legislativa (por exemplo, desenvolver plataformas normativas para acomodar operadores com processos de consulta regulares)</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Criação de sistemas claros de garantia de legalidade (por exemplo, desenvolver sistemas de verificação da legalidade da madeira comercializada China-Moçambique e requisitos de idoneidade) 2º Classificado</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Melhorar os procedimentos de investimentos e incentivos (por exemplo, promover e adaptar o código de incentivos fiscais e abatimentos florestais específicos)</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Desenvolvimento da capacidade operacional (inquietações em relação a eficiências operacionais)</p>	
<p>Extensão e formação de operadores em manejo florestal sustentável (por exemplo, aumentar a oferta de serviços de extensão ou oferecer regularmente cursos de formação em manejo florestal sustentável). 4º Classificado</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Criar programas de capacitação, de orientação empresarial (por exemplo, pesquisa e formação sobre requisitos Chineses para importação e eficiências de processamento requeridas ou avaliação de risco financeiro para investimento)</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Insistir num certo número mínimo de pessoal qualificado ou quotas para pessoal nacional (por exemplo, insistir em pessoal qualificado com um grau profissional de manejo florestal/processamento e/ou nacionalidade moçambicana, etc) 5º Classificado</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Desenvolvimento de marca (inquietação em relação a reputação face aos consumidores)</p>	
<p>Estabelecer marca e códigos de prática para associações comunitárias (por exemplo, critérios de adesão, desenvolvimento do logotipo de marca, sistemas de denúncia e exclusão da associação/penas por incumprimento)</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa
<p>Afiliação com esquemas de certificação (por exemplo, padrões nacionais de certificação florestal ou padrões independentes tais como, FSC e PEFC)</p>	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Máxima ■ Média ■ Baixa

Prémios nacionais independentes por boa prática (por exemplo, o reconhecimento através de um único prémio, 'orgulhosamente moçambicana', o melhor em categoria ou outras medidas nacionais de reconhecer boas práticas do operador)



Desde o trabalho inicial de revisão da literatura, a primeira observação é que, apesar das várias opções, não há milagres curativos para as várias enfermidades diagnosticadas no sector florestal moçambicano. Cada uma das opções de incentivos acima descritos oferece algum potencial para o melhoramento das actuais práticas. Na verdade, mais do que dois peritos florestais moçambicanos consideraram cada tipo de incentivo como sendo de prioridade máxima. No entanto, divergiram em relação aos incentivos que acharam valer a pena priorizar.

Uma segunda observação é que, apesar da grande divergência de opiniões, houve alguns tipos de incentivos que foram na sua maioria considerados prioritários – envolvendo tanto 'cenouras' (incentivos positivos por boa prática) e 'pauladas' (penas por má prática). Quatro destas seis maiores prioridades envolvem esforços para a aplicação de 'pauladas' ou penas mais fortes:

- **Reforçar a fiscalização** (por exemplo, através do rastreamento da madeira e da formação de fiscais florestais de funcionários aduaneiros e do judiciário)
- **Criação de sistemas claros de garantia da legalidade (por exemplo, desenvolver sistemas de verificação da legalidade da madeira comercializada entre China-Moçambique e requisitos de idoneidade)**
- **Introduzir procedimentos mais rigorosos de licenciamento e de renovação de licença** (por exemplo, duração e requisitos de diferentes tipos licenças para operadores e fortalecer a avaliação dos planos de manejo antes da sua aprovação)
- **Insistir num certo número mínimo de pessoal qualificado ou quotas para pessoal nacional** (por exemplo, insistir em pessoal qualificado com um grau profissional de manejo florestal/processamento e/ou nacionalidade moçambicana)

Duas das seis maiores prioridades envolvem a criação de 'cenouras' ou incentivos positivos por boas práticas:

- **Extensão e formação de operadores em manejo florestal sustentável** (por exemplo, aumentar a oferta dos serviços de extensão ou oferecer regularmente cursos de formação em manejo florestal sustentável).
- **Promover associações empresariais e plataformas de interacção** (por exemplo, o grupo dos membros da melhor prática para melhorar eficiências de Mercado e o diálogo entre o sector privado e o governo)

Vale a pena reflectir sobre o equilíbrio a favor das penas por má prática em vez de incentivos positivos por boa prática. Isto pode ser devido ao legado da administração colonial, onde o governo era tido como tendo um direito consagrado de controlar recursos e tinha uma severa falta de confiança nos padrões de controlo local. Isto pode reflectir-se na prevalência da capacidade de 'comando e controlo' por parte das autoridades governamentais, para aquém da capacidade de oferecer formação e recursos para o desenvolvimento de comércio sustentável. Alternativamente, pode ter a sua origem no custo económico de fornecer incentivos versus impedir más práticas – embora não seja de modo algum claro que os reais custos de impedimento de má prática sejam de alguma forma menores do que os custos para o incentivo de boa prática. Talvez seja necessária uma discussão política abrangente sobre qual deveria ser o papel do governo –fiscal ou educador. Esta seria uma discussão importante porque, a excessiva ênfase em impedir más práticas poderá resultar na proliferação de burocracia e corrupção, que será difícil de corrigir e tende a dificultar a emergência de um sector florestal próspero e sustentável.

Uma terceira importante observação é que a maioria deste tipo de incentivos tem uma complementaridade útil e importante. Por outras palavras, a probabilidade de atingir uma melhoria das práticas seria reforçada

caso vários incentivos pudessem ser desenvolvidos em simultâneo. Por exemplo, se houvesse um sistema fiável de fiscalização que utilizasse tecnologias de informação modernas, para o rastreamento do fluxo de madeira (forte controlo do acesso aos recursos) seria então possível organizar associações empresariais em torno do melhoramento das práticas (para melhorar as relações empresariais). A partir daí poderá também ser mais fácil estabelecer marcas para associações comunitárias baseada na tal melhoria das práticas (para o desenvolvimento da marca), mais fácil insistir na qualificação do pessoal técnico (para o desenvolvimento da capacidade operacional) com uma negociação mais fácil de alteração de incentivos ligados às receitas (reforçando o fluxo de receitas) etc. Encontrar esta complementaridade deveria ser prioridade chave no contexto da reforma da legislação florestal em curso.

Uma quarta observação prende-se com o tal processo de reforma legislativa. Preocupações relativas a ilegalidade deram azo, em 2015 a uma moratória na exportação de toros e emissão de novas licenças de exploração de madeira. Isto foi depois seguido duma avaliação de todos os operadores florestais no país, com base num conjunto de 31 critérios desenvolvidos pela Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Um novo projecto de lei florestal foi redigido, acompanhado por um novo programa de desenvolvimento florestal (Floresta em Pé) estando o primeiro sujeito a consulta ao nível nacional. Juntos, a nova lei e o programa de desenvolvimento florestal têm a capacidade de implementar quase todos os incentivos aqui descritos. Mas alguns serão relativamente de baixo custo e rápidos (por exemplo, mudança de regras de alocação de recursos) enquanto os outros são muito mais caros e de longa-duração (extensão e formação de operadores florestais no manejo florestal sustentável). Fazer com que o programa 'Floresta em Pé' seja adequadamente financiado para que se enverede pelos incentivos positivos de longa duração será crucial para evitar uma reforma que simplesmente adiciona métodos de curta duração e passos burocráticos a um sector já infestado por renda fácil por parte de alguns oficiais do governo. Deveria haver um acordo para um pacote mínimo de incentivos positivos de longa duração a serem estabelecidos juntamente com qualquer impedimento de curta duração, por má prática.

Uma quinta observação é que deve-se dar mais atenção aos aspectos económicos subjacentes a cada uma destas opções. Por exemplo, o actual excesso de fornecimento por parte de Moçambique, de espécies preciosas de madeira a mercados especializados na produção de armários de alta qualidade e instrumentos musicais, está a conduzir à queda de preços e a reduzir potenciais lucros à Moçambique (que provavelmente tenha um estoque remanescente suficiente dessas espécies para fazer com que um reajuste seja viável). Introduzir quotas e reajustar taxas para tais espécies poderá ser um interesse de longo prazo para Moçambique, mas exigiria uma análise económica mais pormenorizada. Da mesma forma, a proibição de exportação de toros de espécies preciosas, é amplamente contornada. Poderá ser melhor substituí-la quer por uma proibição generalizada de exportação de toros ou uma gradação bem concebida de taxas de exportação de toros. No entanto, volta-se a sublinhar que isto exigiria uma análise económica mais aprofundada.

Moçambique ainda tem abundantes (embora em crescente redução) recursos florestais. Colocar em prática um conjunto de incentivos complementares para que os operadores de madeira possam melhorar a sustentabilidade da sua actividade (económica, social e ambiental) seria um componente atempado do actual processo de reforma legislativa. A prioridade imediata do momento é a de ampliar a discussão sobre o que deveria ser incluído na nova legislação florestal através de um processo exaustivo de discussão com operadores florestais moçambicanos e chineses. Um ponto de partida imediato deveria ser o de equipar a agência recentemente formada – A Agência Nacional para o Controle de Qualidade Ambiental (AQUA) com um sistema de base de dados que poderia monitorar o fluxo directo de madeira e prevenir fácil desvio ou suborno nos pontos de fiscalização. A isto poder-se-ia adicionar uma gama de incentivos positivos para criar a capacidade dos operadores para melhorarem a qualidade técnica para um manejo florestal sustentável – com benefícios em receitas tanto para as empresas envolvidas como para o país no seu todo.

Published by IIED, 16th September 2016

International Institute for Environment and Development
80-86 Gray's Inn Road, London WC1X 8NH, UK
email: info@iied.org @iied

Download more publications at www.iied.org/pubs

IIED is a charity registered in England, Charity No.800066 and in Scotland, OSCR Reg No.SC039864 and a company limited by guarantee registered in England No.2188452.