
As florestas comunitárias nos processos internacionais

Por anos os governos têm discutido sobre as florestas e têm assinado contratos “obrigatórios juridicamente” e “não obrigatórios juridicamente” com o fim de proteger as florestas mundiais. Portanto, é um exercício útil revisar esses contratos com relação ao manejo comunitário das florestas, para ver o papel –se houver qualquer papel- que os governos têm alocado às comunidades que efetivamente moram nas florestas ou dependem delas.

A Cúpula Mundial de 1992

A crise florestal foi um dos principais assuntos na base das preocupações globais que deram origem à convocação da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (a Cúpula Mundial) que foi realizada no Rio de Janeiro em 1992. No entanto, o que os governos se comprometeram a fazer com relação às florestas (Capítulo 11 da Agenda 21) foi totalmente insuficiente, bem como o que eles realmente não se comprometeram a fazer (os Princípios Florestais). Uma das razões para que esses documentos sejam considerados tão insuficientes é justamente o fato de que eles praticamente ignoram a rica experiência em manejo das florestas dos povos indígenas e das comunidades locais.

Agenda 21, Capítulo 11: Combatendo o desmatamento

A Agenda 21 (em espanhol:

<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>

) foi o plano de ação acordado na Cúpula Mundial para tratar dos principais problemas ambientais e sociais enfrentados pela humanidade. Contém 40 capítulos, entre os que o número 11 (em espanhol: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter11.htm>

) focaliza especificamente o assunto do desmatamento. Esse capítulo está dividido em 4 áreas programáticas, a segunda das quais trata do “Aumento da proteção, do manejo sustentável e da conservação de todas as florestas e provisão de cobertura vegetal para as áreas degradadas por meio de reabilitação, florestamento e reflorestamento, bem como de outras técnicas de reabilitação”.

A gente imaginaria que aí é que a participação das comunidades apareceria mas, lamentavelmente, essa suposição está errada ; aloca-se às comunidades apenas –no melhor dos casos- um papel marginal de apoio ou –no pior dos casos- elas são percebidas como parte do problema.

O termo “florestamento comunitário” é na realidade utilizado apenas uma vez e somente no contexto de “Levar a cabo o replantio em áreas adequadas de montanha, terras altas, terras despojadas, terras de cultivo degradadas, terras áridas e semi-áridas e zonas costeiras...”

Como um exemplo de papel de apoio marginal, o primeiro ponto na seção sobre “atividades relacionadas ao manejo” estabelece que “Os Governos, com a participação do setor privado, das organizações não-governamentais, de grupos comunitários locais, dos populações indígenas, das mulheres, das unidades governamentais locais e do público em geral, devem agir para manter e expandir a atual cobertura vegetal, sempre que possível do ponto de vista ecológico, social e

econômico, por meio da cooperação técnica e de outras formas de apoio."

Outro exemplo: a necessidade de assumir "medidas de apoio que garantam a utilização sustentável dos recursos biológicos e a conservação da biodiversidade e dos habitats florestais tradicionais das populações indígenas, dos habitantes das florestas e das comunidades locais" é tratada apenas dentro do marco dos sistemas de áreas protegidas

O cultivo rotacional é ressaltado como parte do problema quando o capítulo 11 estabelece a necessidade de "Limitar e tencionar interromper a lavoura rotativa destruidora" e "inclusive dados sobre agricultura itinerante e outros agentes de destruição florestal". A solução é simples: "Apoio...em particular a mulheres, jovens, agricultores e populações indígenas/agricultores migrantes, por meio de atividades de extensão e oferta de insumos e treinamento". No entanto, essa "solução" implica que o cultivo rotacional não é percebido como um sistema tradicional e sustentável utilizado pelas comunidades através dos trópicos e que eles precisam ser "educados" para que abandonem esse sistema.

Os delegados governamentais que negociaram esse capítulo, apesar de que não tinham vontade de empoderar as comunidades locais e povos indígenas, reconheceram que eles possuíam conhecimentos e uma das atividades a ser implementada é realizar "levantamentos e pesquisas sobre o conhecimento local/autóctone sobre árvores e florestas e seus usos para melhorar o planejamento e implementação de um manejo florestal sustentável." A pergunta então é: se eles têm conhecimentos, por que é que não são empoderados para manejar suas florestas?

Os Princípios Florestais

Na Cúpula Mundial, os governos não conseguiram chegar a um acordo sobre uma Convenção sobre Florestas e eventualmente fizeram pública uma "Declaração de Princípios Autoritária Não Obrigatória Juridicamente para um Consenso Global sobre o Manejo, Conservação e Desenvolvimento Sustentável de todo Tipo de Florestas." (em espanhol: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-3annex3s.htm>). O comprimento do título não está de acordo com a profundidade de seu conteúdo. Como na Agenda 21, o manejo comunitário das florestas não é mencionado como a solução ao problema do desmatamento.

Pelo contrário, a solução corresponde aos Estados que "têm o direito soberano e inalienável para utilizar, manejar e desenvolver suas florestas...incluindo a conversão dessas áreas para outros usos dentro do plano geral de desenvolvimento socioeconômico e na base de políticas racionais de uso da terra", o que basicamente significa que os governos têm o direito soberano de destruir "suas" florestas –que nos trópicos eram possuídas por comunidades locais antes de que os estados modernos existissem.

Os povos das florestas podem logicamente –se o governo o desejar- ser autorizados a participar: "Os governos deveriam promover e fornecer oportunidades para a participação de interessados, incluindo comunidades locais e povos indígenas, indústrias, mão de obra, organizações não governamentais e pessoas, habitantes das florestas e mulheres, no desenvolvimento, implementação e planejamento das políticas florestais nacionais." No entanto, os verdadeiros gerentes da floresta não são apenas colocados no mesmo nível que aqueles que a destroem (a indústria), mas eles podem "participar" apenas nas decisões a serem tomadas pelo governo.

Os Princípios Florestais vão um passo além que o Capítulo 11 da Agenda 21 a respeito das comunidades da floresta estabelecendo que "as políticas florestais nacionais deveriam reconhecer e

apoiar devidamente a identidade, cultura e os direitos dos povos indígenas, suas comunidades e outras comunidades e habitantes das florestas. Deveriam promover-se condições apropriadas para que esses grupos tenham uma participação econômica no uso da floresta, desenvolvam atividades econômicas e atinjam e mantenham identidade cultural e organização social, bem como níveis adequados de vida e bem-estar, através de, entre outros, aqueles acordos de posse da terra que sirvam como incentivos para o manejo sustentável das florestas.”

Apesar de que não é claramente evidente, o que antecede pode significar que deve alocar-se aos povos indígenas e às comunidades locais direitos claros sobre as florestas como forma de garantir a conservação das mesmas. Se isso tivesse sido assim, teria significado um importante passo na direção correta. No entanto, essa estratégia não foi promovida nos processos internacionais que aconteceram durante os seguintes dez anos.

Os Princípios Florestais também vão além do Capítulo 11 sobre o conhecimento dos povos indígenas quando estabelecem que “A capacidade indígena e o conhecimento local a respeito da conservação e o desenvolvimento sustentável das florestas deveria ser, através de apoio financeiro e em colaboração com as pessoas das comunidades locais correspondentes, reconhecido, respeitado, registrado, desenvolvido e se corresponder, introduzido na implementação de programas. Os benefícios decorrentes da utilização do conhecimento indígena deveria portanto ser dividido eqüitativamente com essas pessoas.” Aqui também está a pergunta: se o conhecimento dos povos indígenas é tão importante, por que não confiar-lhes o manejo de suas florestas?

Os processos das Nações Unidas sobre florestas

Em 1995, a Comissão das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável estabeleceu o Painel Intergovernamental sobre Florestas (PIF), que em 1997 apresentou uma série de Propostas para a Ação a respeito da conservação das florestas (em espanhol: <http://www.wrm.org.uy/actores/IFF/ipf4.html>). Depois em 1997, O ECOSOC (Conselho Econômico e Social) estabeleceu o Foro Intergovernamental de Florestas (FIF), que concluiu seu trabalho em 2000, com um conjunto adicional de propostas de ação (em inglês: <http://www.un.org/esa/forests/pdf/ipf-iff-proposalsforaction.pdf>). Apesar de que não são juridicamente obrigatórias, essas propostas foram o resultado de longos processos de negociação que os governos acordaram implementar.

Nem o PIF nem o FIF colocaram as florestas comunitárias como ponto principal da solução da crise florestal. Apesar de que incluem alguns aspectos que não estavam presentes nos processos do Rio, são claramente insuficientes para garantir a conservação florestal através do envolvimento comunitário. Nesse aspecto, é interessante notar que enquanto o PIF contém uma seção sobre “Propostas de ação para melhorar o investimento no setor privado”, não inclui uma seção sobre o melhoramento do manejo florestal comunitário.

As propostas do PIF incluem algum fraseio positivo relativo ao “reconhecimento e respeito pelos direitos consuetudinários e tradicionais de, entre outros, povos indígenas e comunidades locais” e “garantir acordos de posse da terra” o que achamos firmemente é o ponto de começo para melhorar o manejo florestal comunitário, mas o PIF dilui suas próprias frases acrescentando que “de acordo com sua soberania nacional, condições específicas do país e legislação nacional.” A tradução dessa linguagem das Nações Unidas significa que aqueles países cuja legislação não reconhece direitos consuetudinários podem utilizar esse pretexto para não respeitar esses direitos e que a “soberania nacional” será utilizada para contestar quaisquer pressões internacionais para fazê-lo.

“Estimula-se” os governos, naturalmente, para que permitam a participação “quando corresponder” de “povos indígenas, habitantes da floresta, proprietários de florestas e comunidades locais no processo de tomada de decisões importantes a respeito do manejo de terras florestais estatais vizinhas, no contexto de leis e legislação nacionais”, o que não tem qualquer significado na maioria dos países tropicais, onde a terra onde essas comunidades têm morado desde tempos imemoriais é considerada –pelas leis e legislação nacionais- terra estatal.

Coloca-se muito ênfase no artigo 40 sobre o TFRK (conhecimento tradicional relacionado com as florestas) mas não como uma razão para entregar o manejo florestal a aquelas pessoas que realmente possuem esse conhecimento. Pelo contrário, o TFRK é percebido como uma coisa muito útil que deveria ser entregue aos expertos do governo para o planejamento, desenvolvimento e implementação de políticas e programas florestais nacionais. Logicamente, os delegados do governo vêem o conhecimento como dinheiro (direitos de propriedade intelectual) e dedicam um número de pontos para discutir como dividir esse dinheiro e com quem.

Aloca-se aos povos indígenas, aos habitantes das florestas e às comunidades locais um papel mais amplo nas áreas mais difíceis –e menos atrativas do ponto de vista econômico-, como em países com pouca cobertura florestal “para promover a regeneração e a restauração de áreas florestais degradadas”, incluindo-as em sua proteção e manejo.

O mais longe que o PIF deseja ir é “convidar” (as palavras mais débeis possíveis na linguagem das Nações Unidas) os governos “para considerar o apoio aos povos indígenas, às comunidades locais, a outros habitantes das florestas, a proprietários de florestas em pequena escala e comunidades dependentes das florestas financiando projetos de manejo florestal sustentável, treinamento e disseminação da informação e apoiando a participação direta de todas as partes interessadas nas discussões e planejamento sobre política florestal.”

O seguinte foro florestal (o FIF) fez pouco para garantir a implementação das propostas do PIF e acrescentou muito pouco no novo conjunto de propostas que apresentou.

A respeito do assunto que estamos analisando, um dos poucos pontos que merecem destaque é um que convoca os governos para “Apoiar leis e/ou acordos apropriados sobre posse da terra, para definir claramente a propriedade da terra, bem como os direitos das comunidades indígenas e locais e proprietários de florestas, para o uso sustentável dos recursos florestais, levando em conta o direito soberano de cada país e seu marco legal.” Mas aqui de novo utiliza a linguagem mais débil possível (“apoio”) e acrescenta o fraseio usual sobre soberania e leis nacionais para permitir que os governos desatendam essa proposta.

O mesmo tipo de fraseio débil é utilizado em outra proposta aparentemente positiva de “Apoiar e promover o envolvimento comunitário no manejo florestal sustentável através de orientação técnica, incentivos econômicos, e quando corresponder, marcos legais”. As últimas duas palavras dessa proposta (marco legal) ficam diluídas com a adição de “quando corresponder”. Corresponderá alguma vez?

Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (WSSD) foi realizada em Johannesburg, África do Sul em agosto-setembro 2002. Passaram 10 anos da Cúpula Mundial, as florestas têm continuado desaparecendo e o que era necessário era um novo enfoque do assunto. Nada disso têm acontecido na cúpula e a seção sobre florestas do relatório WWSD (em espanhol: (

dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/96/PDF/N0263696.pdf?OpenElement) é provavelmente o mais débil dos quatro analisados aqui.

No entanto há uma exceção no artigo 45 (h), onde os governos se comprometem a desenvolver “ações em todos os níveis” para “Reconhecer e apoiar sistemas de manejo florestal comunitários para garantir sua participação plena e efetiva no manejo florestal sustentável.”

Essa é a primeira e única declaração clara dos governos sobre esse assunto.

Isso pareceria ser um passo para a frente e deveria ser o ponto de partida para a ação do governo em conservação florestal. No entanto, o fato de que é incluído como parágrafo “h” (e não “a”) já está mostrando que o assunto não está no topo da agenda. No entanto, é importante que os defensores das florestas levem esse artigo em consideração ao tratar dos processos internacionais e atores relacionados com as florestas, para garantir que seja considerado.

Conclusões

A conclusão óbvia decorrente da análise detalhada dos principais acordos internacionais e processos sobre florestas é que o manejo florestal comunitário está basicamente ausente no enfoque governamental da conservação florestal. Até o artigo positivo destacado supra do WSSD (45h) não foi o resultado de uma mudança interna no enfoque dos governos mas o resultado da pressão do Caucus Global sobre Manejo Florestal Comunitário, que conseguiu introduzir esse artigo na última PrepCom do processo em Bali.

No entanto é muito claro que na maioria dos casos são as comunidades as que protegem as florestas, geralmente lutando contra as decisões dos governos que abrem as florestas para a exploração insustentável.

É difícil acreditar que tantos delegados dos governos –e seus assessores- que têm estado discutindo o problema por tantos anos, possam ainda ignorar as causas do desmatamento e os atores que protegem ou destroem as florestas. É mais fácil acreditar que eles têm decidido ignorar a realidade e jogar o jogo que é esperado: favorecer as elites nacionais e as empresas.

Isso explicaria por que os processos que parecem tratar das florestas colocam tanto ênfase na promoção das plantações de monoculturas de árvores disfarçadas de “florestas plantadas” (que são grandes negócios para as empresas) e pouco ênfase em tratar das causas diretas e subjacentes do desmatamento (cujos beneficiários últimos são empresas também). Isso explicaria também por que insistem em empoderar os governos (que têm demonstrado que não podem conservar as florestas) em vez de empoderar essas comunidades locais que podem e desejam proteger as florestas.

Portanto, uma conclusão geral pareceria ser que pouco pode esperar-se dos processos internacionais liderados pelos governos, a menos que um forte movimento florestal comunitário popular possa pressionar suficientemente os governos nacionais para mudar completamente o curso e devolver a propriedade e o manejo das florestas às comunidades –onde deveriam ter estado sempre.

