



Destaque Rural Nº 170

6 de Maio de 2022

## REVISÃO DA LEI FLORESTAL: CONSULTAS PÚBLICAS EXCLUDENTES E PROPOSTAS DE REFORMAS AMBIENTALMENTE NOCIVAS

René Machoco<sup>1</sup>, Vanessa Cabanelas<sup>2</sup> e Leopoldina Gouveia<sup>3</sup>

### 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

*“Por uma gestão sustentável, **participativa** e transparente do património florestal”<sup>4</sup>*

Moçambique é um país rico em recursos florestais, com uma área de floresta estimada em cerca de 34 milhões de hectares, o equivalente a cerca de 43% do território nacional (MITADER, 2018a) De acordo com os dados do relatório sobre o “Desflorestamento em Moçambique”, a área florestal tem vindo a reduzir de forma alarmante ao longo dos anos, com uma perda anual média de cerca de 267.029 hectares por ano, entre 2003-2016 (MITADER, 2018b).

O sector de florestas tem levado a cabo uma série de reformas, e acredita-se que, em parte, para fazer face à alarmante perda de área florestal, mas também para acomodar e facilitar investimentos e interesses, como as plantações de monocultura e ainda maior aproveitamento da exploração florestal. Foi, neste contexto, recentemente aprovada a Política Florestal e Estratégia da sua implementação, através da Resolução 23/2020 de 23 de Março de 2020, com o objectivo de *“garantir a perpetuação e aumento do património florestal nacional actualmente existente e geração de benefícios derivados de bens e serviços ambientais através do reflorestamento, restauração, uso sustentável e agregação de valor dos produtos florestais, incentivando a gestão inclusiva e participativa, em especial dos grupos vulneráveis, para o benefício económico, social e ambiental das actuais e futuras gerações”*. Segundo o Ministério da Terra e Ambiente, é, através desta Resolução, recomendada *“a revisão da Lei 10/99, de 07 de Julho – Lei de Florestas e Fauna Bravia e legislação complementar ou relacionada e a sua harmonização com os quadros político-*

---

<sup>1</sup> Justiça Ambiental

<sup>2</sup> Justiça Ambiental

<sup>3</sup> Natural Justice

<sup>4</sup> Figura como o slogan do processo de auscultação pública sobre o anteprojecto de lei que revê a Lei de Florestas Moçambicana.

legais sobre a terra, ordenamento territorial, conservação, segurança ambiental, órgãos locais do Estado, ambiente e outros”.

Neste âmbito, em Fevereiro de 2022, foi lançado, pelo Presidente da República de Moçambique, o processo de auscultação pública da Revisão da Lei Florestal. No seu discurso, o presidente referiu que este processo *“exige do Governo especial atenção para melhorar a administração e governação florestal, promovendo o diálogo público-privado e o envolvimento das comunidades com vista ao aumento da contribuição do sector Florestal para o crescimento harmonioso e equilibrado do País”* (PR, 2022). Constata-se no discurso do Presidente o reconhecimento da necessidade de consolidação da cidadania em processos de participação pública e envolvimento de todos os segmentos do sector florestal como forma de assegurar equilíbrio dos respectivos interesses, para a adopção de um quadro legal mais consensual e de promover avanços na conservação florestal, na sociedade e na economia. Porém, é questionável a efectividade do processo de auscultação pública na elaboração de políticas públicas.

A participação pública constitui um dos braços da tríade da democracia ambiental (acesso à informação, participação e acesso à justiça) definida como *“uma forma de associação e intervenção dos cidadãos na preparação e tomada de decisão sobre a gestão ambiental e dos recursos naturais”*.

Na Lei do Ambiente, figura, como princípio e aspecto crucial da execução, a ampla participação do cidadão no Programa Nacional de Gestão Ambiental Adicionalmente. O artigo 8 do mesmo instrumento estabelece, sob forma de obrigação imposta ao Governo, a participação pública na gestão do ambiente. Lê-se do corpo da disposição:

*“É obrigação do Governo, **criar mecanismos adequados** para envolver os diversos sectores da sociedade civil, comunidades locais, em particular as associações de defesa do ambiente, na **elaboração de políticas, legislação relativa à gestão de recursos naturais do país**, assim como o desenvolvimento de actividades de implementação do Programa Nacional de Gestão Ambiental.”*

No entanto, o cumprimento destas obrigações tem sido objecto de crítica recorrente devido às inúmeras e constantes deficiências no acesso à informação, nomeadamente o uso de linguagem não apropriada ao público, a fraca participação comunitária e a ambiguidade no tratamento dado às opiniões e comentários do público, que não permitem dotar a participação pública do significado e eficácia que se pretende.

Neste momento, decorrem dois processos de auscultação pública de dois importantes recursos naturais: a) terra - com a revisão da Política Nacional de Terra; e b) florestas - com a revisão da Lei de Floresta. Os dois processos requerem um amplo processo de participação pública e de precisão da obrigação positiva do Governo de criação de mecanismos que permitam a participação pública, tal como impõe o artigo 8 da Lei do Ambiente. Neste âmbito, este texto faz uma breve análise do processo de auscultação pública do Anteprojecto da Lei de Florestas no que se refere à componente de participação e acesso à informação, baseando-se na observação e análise dos encontros de auscultação pública que ocorreram nas províncias de Nampula, Zambézia, Tete, Gaza e Maputo, representando as regiões Norte, Centro e Sul de Moçambique. Reflecte também sobre as implicações adversas das propostas de reformas do Anteprojecto.

## 2. O PROCESSO DE CONSULTA PÚBLICA DO ANTEPROJECTO DA LEI FLORESTAL

O processo de auscultação pública para revisão da Lei Florestal está a ser levado a cabo pelo Ministério da Terra e Ambiente (MTA), sob coordenação da Direcção Nacional de Florestas (DINAF), através da Comissão de Revisão da Lei Florestal (CRLFR), criada para o efeito. A auscultação do Anteprojecto da Lei Florestal está em curso estando a decorrer encontros em todas as capitais provinciais do país, conforme o calendário abaixo:

**Tabela 1:** Calendário de Consultas Públicas Provinciais

Região	Província	Data
Sul	Gaza	05 e 06/04/22
	Inhambane	09 e 10/03/22
	Maputo	11 e 12/05/22
Centro	Tete	16 e 17/03/22
	Manica	23 e 24/03/22
	Zambézia	30 e 31/03/22
	Sofala	13 e 14/03/22
Norte	Cabo Delgado	20 e 21/04/22
	Nampula	27 e 28/04/22
	Niassa	04 e 05/05/22

Fonte: CRLFR (2022).

De um modo geral, nas províncias onde a Justiça Ambiental (JA!) e a Natural Justice (NJ) tiveram a oportunidade de participar presencialmente, nomeadamente, Tete, Zambézia, Gaza, Nampula e Maputo, os encontros de auscultação decorreram durante dois dias em cada província, obedecendo à mesma metodologia. O primeiro dia consistiu essencialmente na divisão dos participantes em sectores para a leitura e análise do Anteprojecto da Lei Florestal, importando referir que a grande maioria dos participantes não tinha tido acesso

prévio ao documento. Os participantes foram divididos em três grupos, nomeadamente: (i) sector público - governo local; (ii) ONG, Organizações da Sociedade Civil (OSC), líderes tradicionais e membros das comunidades (essencialmente representantes do Comité de Gestão dos Recursos Naturais (CGRN)); e, (iii) sector privado (operadores florestais - madeireiros e carvoeiros). Estes grupos deveriam, em cerca de 8 horas, ler, analisar, comentar e discutir o conteúdo do anteprojecto da Lei Florestal, sem qualquer preparação prévia para a grande maioria dos participantes.

Nas províncias da Zambézia e Gaza, a JA! e a NJ foram, por unanimidade do respectivo grupo de interesse, indicados para assumir o papel de facilitadores e orientar a discussão do Anteprojecto da Lei Florestal a nível do grupo, pelo facto de terem tido a oportunidade de analisar o documento previamente. De facto, a nível do grupo nenhum outro membro teve acesso prévio ao documento. Por isso, não foi possível analisar e discutir todos os artigos do Anteprojecto da Lei Florestal no tempo disponível, pelo que o grupo identificou e seleccionou os artigos e disposições para discussão. Ainda assim, a informação era demasiado complexa para ser entendida e discutida em tão curto período de tempo, sobretudo para os membros das comunidades rurais com níveis de escolaridade relativamente baixos, devido à complexidade jurídica e à linguagem utilizada, tornando-se ainda mais difícil entender as implicações das reformas propostas.

A cerimónia oficial de abertura das auscultações públicas realizou-se no segundo dia, geralmente iniciando com a abertura oficial pelo Secretário do Estado da província escalada e, posteriormente, a intervenção do Director Nacional de Florestas. Foi ainda no segundo dia que foi finalmente apresentado, em linhas gerais, o Anteprojecto da Lei Florestal, por um representante da Comissão de Revisão, tendo-se, de seguida, passado à discussão em três grupos mistos, incluindo representantes de todos os sectores (comunidades, CGRN, OSC, representantes do governo local e dos operadores florestais). Para a discussão, o Anteprojecto da Lei Florestal foi dividido em capítulos e cada grupo recebeu um certo número de capítulos para discussão, tendo os relatórios dos grupos de trabalho sido apresentados em plenária, sem, no entanto, haver espaço para debate.

### **3. DEFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE CONSULTA PÚBLICA E POSSÍVEIS PROPOSTAS DE REFORMA DESAJUSTADAS**

O processo de auscultação não respondeu aos requisitos fundamentais da consulta pública efectiva, particularmente no que se refere ao direito à informação prévia por parte dos participantes e à representatividade de participação dos diferentes intervenientes. A fraca participação dos vários sectores da sociedade civil nestes encontros pode também ser consequência da quase inexistente informação pública sobre o mesmo e do envio selectivo e muito tardio dos convites e informação sobre os encontros, que se verificou em todas as

províncias onde a JA! e a NJ participaram. É desconhecido o critério de selecção dos participantes, constatando-se que inúmeras OSCs que trabalham no sector de florestas não tinham conhecimento do processo, nem foram convidadas a participar no mesmo.

A JA!, por exemplo, não recebeu qualquer informação ou convite para os encontros de auscultação, tendo procurado insistentemente obter informação atempadamente para poder participar. Na Zambézia, por exemplo, de acordo com a lista de presenças, participaram cerca de 116 e 108 pessoas no primeiro e segundo dias, respectivamente, das quais cerca de 20 operadores florestais e cerca de 50 membros de diversas comunidades, essencialmente representantes dos CGRN representando vários distritos. Da estimativa feita no local, mais de 90% dos participantes não tiveram acesso prévio ao Anteprojecto da Lei Florestal, para além de terem recebido informação sobre o encontro apenas poucos dias antes da sua realização (alguns apenas no dia anterior), incluindo representantes do sector público. Em Tete, Nampula e Gaza, o cenário foi muito similar, caracterizado pela fraca ou inexistente divulgação pública do encontro, fraca participação dos operadores florestais, sendo a grande maioria dos participantes representantes do sector público e dos CGRN.

A JA! e NJ apresentaram as suas críticas às inúmeras lacunas no processo de auscultação pública em todos os encontros em que participaram e ainda por escrito, via email. Dentre estas lacunas, chamou a atenção para a necessidade urgente de maior divulgação do processo de consulta, de disponibilização atempada do Anteprojecto da Lei Florestal, de um trabalho de preparação e discussão prévia ao nível das comunidades rurais, da divulgação da informação sobre os encontros atempadamente e a todos os interessados. No entanto, verificou-se que, apesar da chamada de atenção, as falhas e as lacunas referidas ocorreram em todos os encontros.

No que se refere à participação, verificou-se que a participação comunitária foi realizada num modelo de participação indirecta, através de representação de membros dos CGRN. No entanto, os mesmos referem que não tiveram informação sobre o objectivo do encontro, não tiveram acesso prévio ao Anteprojecto da Lei Florestal e, portanto, não tiveram um momento prévio de concertação com os demais membros da sua comunidade de modo a representá-los fielmente. Esta situação levanta sérias dúvidas relativamente à legitimidade dos membros dos CGRN em representar os membros da comunidade, sem qualquer análise ou discussão prévia do documento em causa e sem informação e consentimento prévio dos demais membros da comunidade supostamente representados.

A deficiência verificada no processo de consulta poderá resultar na aprovação de um Anteprojecto da Lei Florestal com propostas de reforma desajustadas e com implicações adversas, tanto na conservação e manutenção das florestas nativas, como na vida das comunidades rurais. O processo de consulta é particularmente importante porque o Anteprojecto da Lei Florestal em discussão está claramente orientado para uma economia

de mercado, prioriza o extrativismo através da exploração florestal e o estabelecimento de plantações industriais de monocultura para fins comerciais, bem como abre espaço para a ampliação do mercado de carbono, tanto no que se refere às florestas nativas, como às plantações de monocultura.

Mais concretamente, a proposta que promove plantações de monocultura em grande escala representa um enorme interesse para o Governo, uma vez que grande parte da sua Estratégia de Reflorestamento se baseia no estabelecimento de plantações de monocultura através de investimento externo, com inúmeros incentivos fiscais já previstos e facilidades no acesso à terra, projectando o estabelecimento de 1 milhão de hectares de monocultura de árvores até 2030 para abastecer a indústria florestal (MINAG, 2009). Para além dos impactos ambientais e sociais já conhecidos das plantações de monocultura em larga escala, há cada vez mais evidências de que as espécies exóticas, não contribuem para a mitigação dos impactos das mudanças climáticas, como se pretende fazer parecer e, apesar de armazenarem carbono durante um período, as mesmas são estabelecidas por um período determinado para serem posteriormente cortadas libertando assim o carbono que armazenaram, sendo, portanto, uma falsa solução.

Igualmente grave são algumas das definições que constam do glossário do Anteprojecto da Lei, como, por exemplo, o facto de se assumir que o reflorestamento é essencialmente o estabelecimento de plantações de monocultura, entre várias outras graves falhas nos conceitos e termos no glossário que, para além de questionáveis, poderão levar a sérios problemas na implementação. Nos termos do presente Anteprojecto da Lei Florestal, o Reflorestamento é definido como sendo o “estabelecimento de plantações florestais em zonas que foram desmatadas”. Assim sendo, e assumindo que as concessões florestais são concedidas em áreas de floresta nativa e obrigadas a fazer o reflorestamento, este dispositivo obriga à conversão de floresta nativa em plantações de monocultura, uma vez que o operador explora a floresta nativa e deve proceder ao reflorestamento que, nestes termos, refere-se ao estabelecimento de plantações de monocultura, contrariando sobremaneira o **princípio da conservação e da utilização sustentável** do presente Anteprojecto de Lei.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação pública na elaboração de políticas e leis em Moçambique constitui um desafio profundo, sendo visto como um problema estrutural, na medida em que: (i) o governo mostra-se incapaz, ou não tem interesse, em fazer chegar a informação antecipada e de forma adequada às comunidades e aos demais interessados, alegando falta de meios e recursos; (ii) as comunidades rurais e outros intervenientes locais carecem de recursos materiais e financeiros para se deslocarem ao local das consultas públicas que, muitas das vezes, são realizadas nas capitais provinciais ou distritais; (iii) o mecanismo de comunicação entre os órgãos centrais e locais de governação mostra-se pouco eficiente, o que contribui para fraca disseminação da informação.

O recurso à *internet* para disponibilização de informação referente ao processo de revisão da Lei Florestal, nomeadamente para disponibilização do Anteprojecto da Lei Florestal para efeitos de comentários de forma ampla e abrangente não se ajusta à realidade moçambicana, onde apenas cerca de 6,6% da população tem acesso à *internet* (INE, 2019) e a maior parte da população reside na zona rural com acesso limitado a informação em tempo útil. Além disso, mesmo quem tem acesso à *internet*, não tem informação sobre o processo em curso, nem tão pouco sobre onde serão realizados os encontros e outras formas de participação, o que sugere que não há uma real intenção de assegurar a ampla participação pública.

Ao analisar os elementos orientadores do processo de Revisão da Lei Florestal, nomeadamente, a participação, descentralização e transparência, verifica-se uma gritante contradição entre estes elementos e o que tem se verificado no processo. No que se refere ao Anteprojecto, este apresenta fraquezas nos domínios de conservação e manutenção dos recursos florestais, pois não traz medidas concretas de protecção das florestas nativas, não prevê florestas comunitárias, apesar da estreita relação de dependência, espiritual e bio cultural que as comunidades rurais têm com as florestas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MINAG (2009): Estratégia para Reflorestamento. MINAG. Moçambique. 39p

MITADER (2018a). Inventário Florestal Nacional. MITADER. Maputo. 118p

MITADER (2018b). Desflorestamento em Moçambique (2003 - 2016). MITADER. Maputo. 42p

INE (2019): IV Recenseamento Geral da População e Habitação 2017. Resultados Definitivos. INE. Maputo. 215p

PR (2022): Discurso de Sua excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República, por ocasião do lançamento do processo de Auscultação Pública da revisão da Lei Florestal. Presidência da República. Maputo

PRIEUR, Michel (1988): "Le droit a l'environnement et les citoyens:la participation" RJE, 398p.