

Avaliação do Progresso da Declaração de Nova Iorque sobre Florestas

Aperfeiçoando a Governança para Proteger Florestas: Empoderar Pessoas e Comunidades, Fortalecer Leis e Instituições

A Declaração de Nova Iorque sobre Florestas (NYDF) é uma declaração internacional de adesão voluntária e não-vinculativa, com o objetivo de impedir o avanço do desmatamento. Ela estabelece 10 ambiciosas metas referentes à proteção e restauração de florestas. O presente informe contém os principais pontos de uma avaliação realizada por diversos participantes referente aos resultados alcançados em prol da 10ª meta da NYDF, pertinente ao fortalecimento da governança florestal.

MENSAGENS PRINCIPAIS

- A fim de erradicar o desmatamento e explorar as florestas de forma sustentável, é essencial que existam estruturas legais e políticas públicas claras e bem concebidas, que as instituições sejam fortes e as resoluções sejam providas de legitimidade. Em diversos países, a governança florestal é fragilizada, e tem impactos negativos na vida da população de baixa renda, de minorias étnicas e de mulheres. Os avanços na governança florestal são muito lentos para reforçar de forma adequada os esforços em prol da redução do desmatamento.
- A governança florestal é mais frágil em países pobres, onde as leis e instituições tendem a ser menos rigorosas. Diversos países têm uma forte legislação no papel, principalmente no que diz respeito ao acesso à informação e à justiça, mas tais leis não são implementadas adequadamente.
- A ilegalidade impulsiona o desmatamento. Em especial em áreas onde a agricultura comercial causa perdas florestais significativas, o risco de violação das leis de proteção à floresta para facilitar a produção comercial permanece alarmante.
- Diversos países asiáticos começaram a adotar medidas para restringir o acesso ao mercado para madeira e produtos agrícolas ilegais, complementando estruturas regulatórias existentes na União Europeia, nos Estados Unidos e na Austrália. No entanto, a concepção dessas novas medidas causou também preocupação quanto à confiabilidade com a qual serão implementadas.
- A maioria dos países possuem leis que exigem que os governos assegurem o acesso à informação e a oportunidades para participar no processo de tomada de decisões em assuntos florestais. Entretanto, tais leis, muitas vezes, contêm significativas restrições, as quais, na prática, acabam limitando estes mesmos direitos que devem assegurar. De modo geral, o setor florestal permanece um tanto enfraquecido em muitos países.
- Progresso no reconhecimento dos direitos à terra e recursos naturais de povos indígenas e outras comunidades locais é lento, mantendo uma parcela significativa de terras comunitárias sem reconhecimento legal. Mesmo em locais onde as comunidades tiveram seus direitos à terra reconhecidos, muitas vezes, tais direitos não são protegidos na prática. Países desenvolvidos com extensa cobertura florestal e grandes populações indígenas tendem a oferecer menos proteção aos direitos à terra e recursos naturais destes povos do que países em desenvolvimento.
- A deficiência na legitimação de direitos, o limitado alinhamento prévio com as comunidades locais e uma crescente demanda por terra levaram a um aumento nos conflitos territoriais e a um agravamento da situação das comunidades que lutam por seus direitos à terra, apresentando um aumento anual no número de assassinatos de líderes comunitários desde 2014. Brasil, Filipinas e Colômbia são os países onde ocorrem a maior parte das mortes dos defensores das florestas.
- Além disso, as mulheres continuam sendo vítimas de preconceito no âmbito da governança florestal, inclusive na atribuição de posse sobre terras e áreas florestais, bem como em processos de tomada de decisão referentes às florestas.

Boa governança é essencial para lidar com o desmatamento

A agricultura e a silvicultura, o insaciável apetite dos consumidores de países desenvolvidos e uma crescente demanda em economias emergentes exercem crescente pressão sobre as florestas. Em resposta a essas ameaças, em 2014, mais de 190 governos, corporações, ONGs da sociedade civil e de povos indígenas endossaram a Declaração de Nova Iorque sobre Florestas (NYDF) que pretende deter as perdas de florestas naturais até 2030 por meio de 10 ambiciosas metas. Apesar dessa e de outras ações que abordam o desmatamento, o mundo continua a perder florestas naturais a um ritmo alarmante. Nos anos seguintes à adoção da NYDF (2014-17), a perda média anual de florestas foi 42 por cento mais alta do que na década anterior (ver dados atuais na [1ª meta da NYDF](#)).

A 10ª meta da NYDF reconhece a ligação entre governança e desmatamento e convoca seus signatários a "reforçar a governança florestal, transparência e o estado de direito e, ao mesmo tempo, fortalecer as comunidades e reconhecer os direitos dos povos indígenas, especialmente os direitos de duas terras e recursos".

Ao longo do ano passado, uma coalizão formada por organizações não-governamentais e grupos de pesquisa - os **Parceiros de Avaliação da NYDF** - analisou o progresso alcançado referente à 10ª meta. Os participantes avaliaram 8 indicadores de governança florestal, incluindo leis e políticas públicas, normas de lei, medidas de controle de demanda, transparência, participação e acesso à justiça e empoderamento e proteção dos direitos de povos indígenas e comunidades locais. O presente informe oferece uma visão geral dos principais

resultados. Os resultados completos estão disponíveis no relatório, *Improving Governance to Protect Forests: Empowering People and Communities, Strengthening Laws and Institutions*.

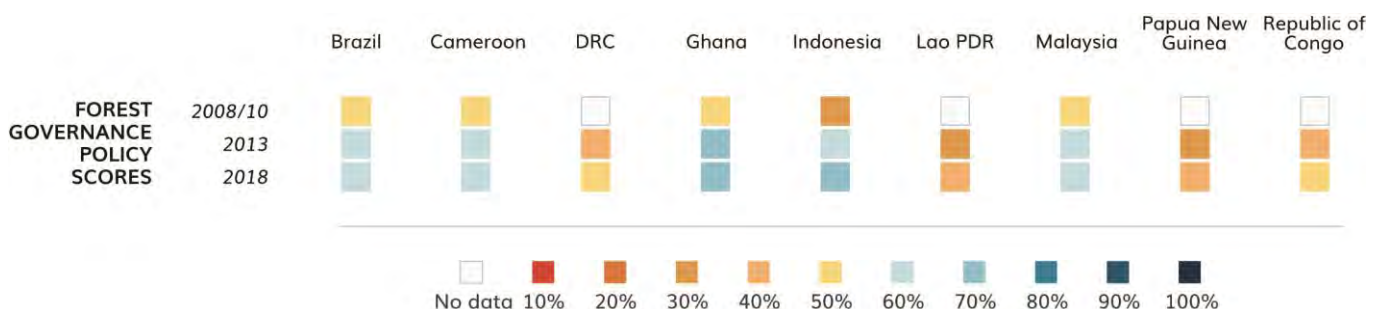
Leis e políticas para abordar o desmatamento são, muitas vezes, fracas e confusas

A proteção à floresta depende de estruturas regulatórias nacionais fortes combinadas com instituições locais suficientemente empoderadas e equipadas para poder implementar leis e políticas públicas. Uma análise, conduzida pela Climate Focus e pela Chatham House, envolvendo nove países que detém quase metade de todas as florestas tropicais, mostra que quase todos os países avançaram no fortalecimento de suas leis e políticas referentes à exploração ilegal de madeira e desmatamento nos últimos cinco anos ([Figura 1](#)).¹ Entretanto, na maior parte dos países, encontramos inconsistências na legislação florestal ou legislação pertinente a setores correlatos (por exemplo, agricultura) que impulsionam o desmatamento. Em alguns países há também uma falta de vontade política para implementar essas leis.

A fragilidade do Estado de Direito limita a implementação até mesmo de estruturas regulatórias relativamente fortes

Vários dos nove países avaliados dispõem de sistemas de pesos e contrapesos razoavelmente fortes a fim de assegurar que as leis governamentais sejam respeitadas.² Esta fiscalização inclui limitar o poder de revogar leis de altos funcionários do governo, promover auditorias, garantir a supervisão de decisões parlamentares e judiciais, permitir ao público manifestar-se legalmente contra decisões governamentais e punir esquemas de propina.

Figura 1. Pontuação média atribuída à política de governança florestal (de nove indicadores) para nove países tropicais



Nota: A classificação corresponde a uma escala de 0 a 100 por cento, da pior à melhor performance. Esta pesquisa se baseia em duas avaliações prévias realizadas pela Chatham House no âmbito do projeto *Exploração e comercialização ilegal de madeira: indicadores da resposta global*.

Fonte: Climate Focus e Chatham House. (2018). *Avaliações de políticas governamentais florestais em nove países*.

Avanços notáveis no Estado de Direito nos últimos anos incluem a adoção de leis em Gana e na Indonésia para fortalecer o controle público e a transparência, e responsabilizar políticos e representantes oficiais florestais por seu envolvimento no comércio ilegal de madeira. Recentemente, Gana também aumentou a pena para infrações contra as florestas.

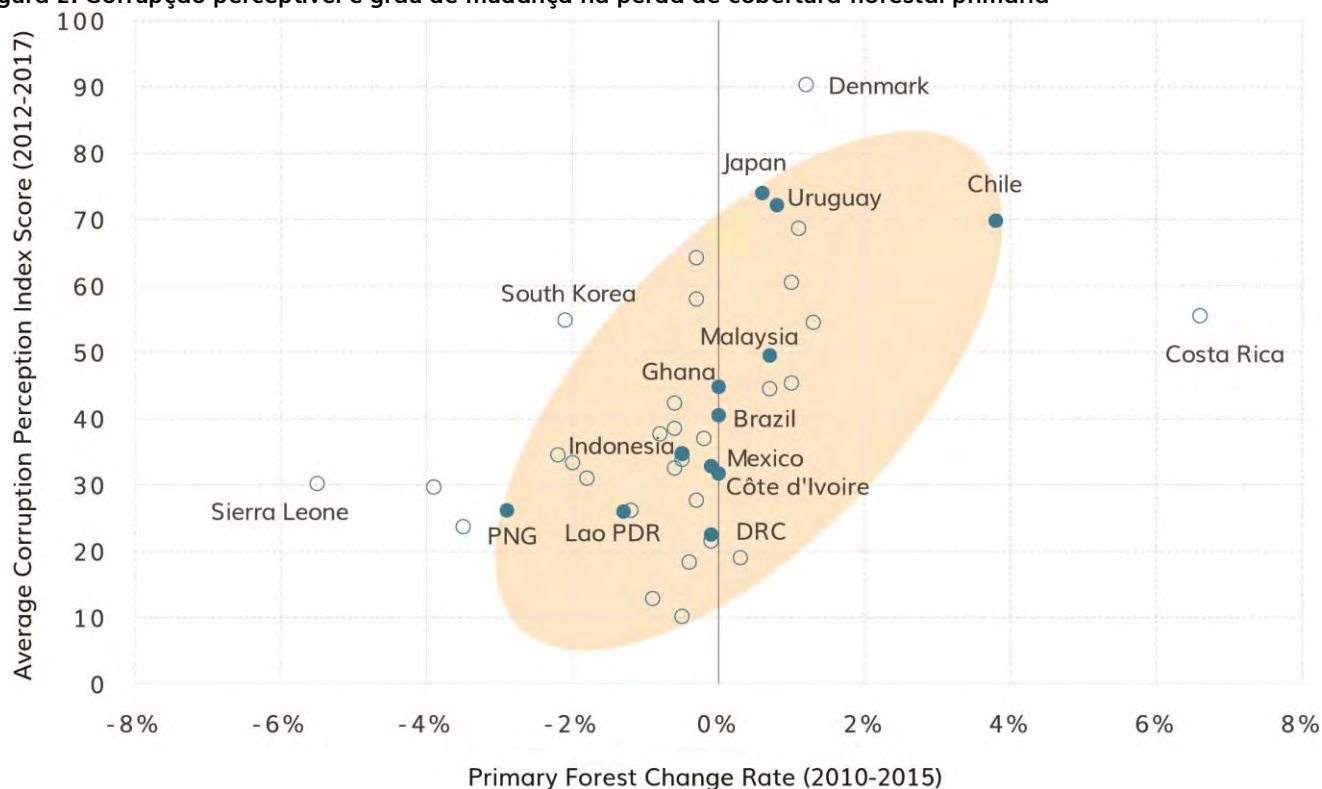
Em vários países, no entanto, os avanços no fortalecimento de instituições e implementação de leis permanecem lentos e limitados. Em particular, a implementação de leis é um desafio em países em desenvolvimento, muitos dos quais têm estruturas legais relativamente fortes (às vezes mais fortes que as de países desenvolvidos). No entanto, muitas vezes, enfrentam dificuldades ao implementar suas leis, regulações e compromissos, incluindo moratórias sobre uso ou conversão de florestas.³ Entre as dificuldades mais comuns estão a falta de coordenação, recursos limitados e capacidade

insuficiente. Alguns países, como a República Democrática da China (Lao PDR), obtiveram ao menos ganhos importantes através de novos sistemas de gerenciamento da informação e de aplicativos de celular para a elaboração de relatórios e avaliações.

Apenas um avanço limitado foi alcançado no controle à corrupção

A corrupção compromete todos os esforços para fortalecer as leis públicas. Níveis globais de corrupção permanecem altos e, na maioria das vezes, inalterados nos últimos cinco anos.⁴ Uma comparação de graus de corrupção feita pela Transparência Internacional sobre mudanças na cobertura florestal primária em 180 países da Organização de Alimentos e Agricultura das Nações Unidas revelou que países com altos níveis perceptíveis de corrupção sofrem mais perdas florestais (Figura 2).

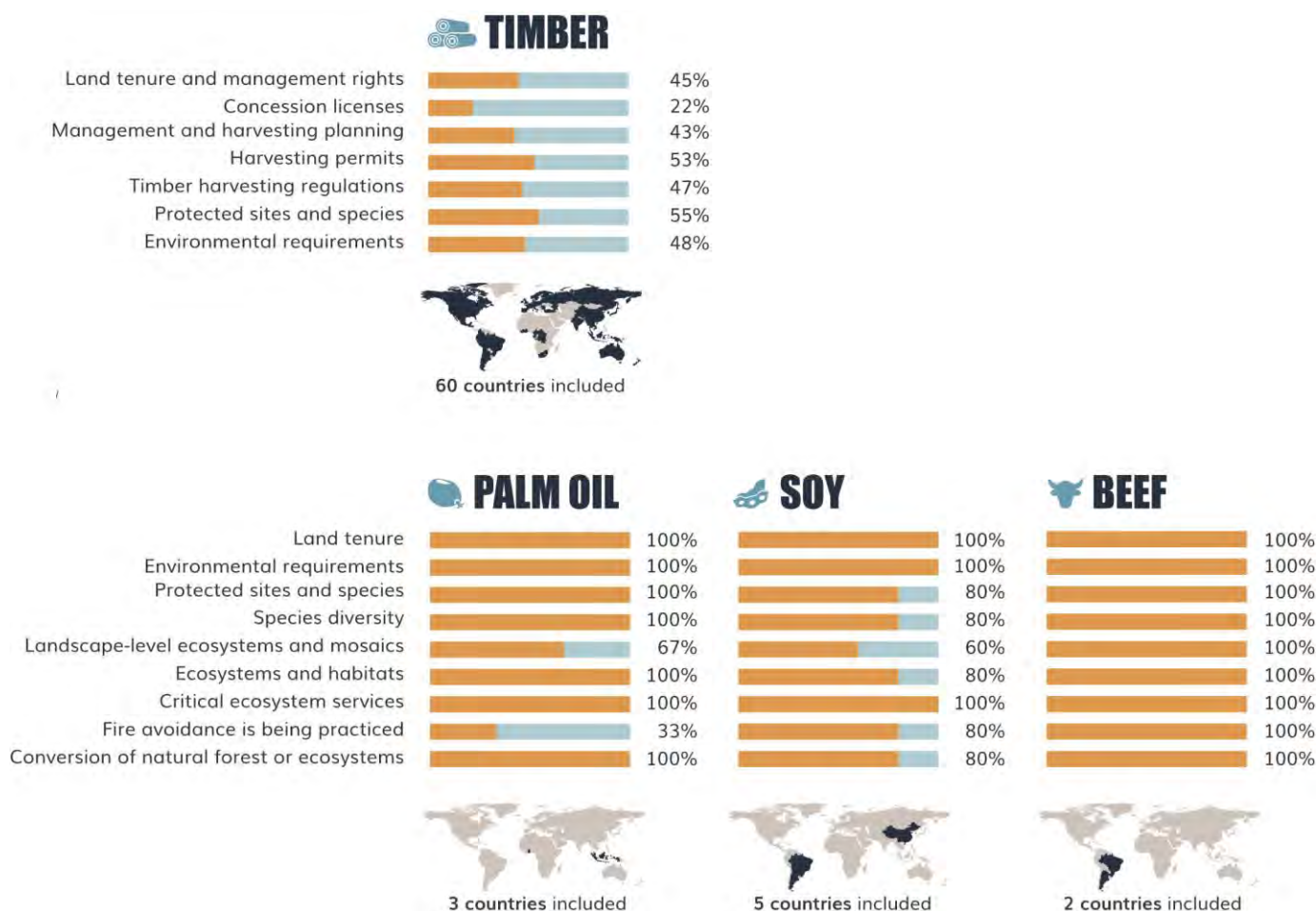
Figura 2. Corrupção perceptível e grau de mudança na perda de cobertura florestal primária



Nota: A escala varia de 0 a 100, do mais para o menos corrupto. O Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional posiciona os países de acordo com seus níveis perceptíveis de corrupção com base em pesquisas e avaliações de especialistas e não está limitada à silvicultura. PNG = Papua Nova Guiné, Lao PDR = República Popular da China, DRC = República Democrática do Congo.

Fonte: Análise feita pela Climate Focus com base em informações da Avaliação Participativa de Recursos Florestais 2015 (2010-15) e Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional (2012-17)

Figura 3. Riscos à legalidade em cadeias de comercialização florestais e agrícolas. (2017)



Nota: NEPCon conduz avaliação do grau por país de risco à legalidade nas cadeias de comercialização de mercadorias silviculturais e agrícolas.

Fonte: Análise realizada pela Climate Focus baseada em dados do Eixo Global de Informações ("Sourcing Hub") da Nature Economy and People Connected (NEPCon).

Ilegalidade dentro e no entorno de florestas permanece em ascendência

Muito do desmatamento tropical é praticado de forma ilegal. Quase metade de todo desmatamento tropical nas últimas décadas se deve às queimadas para a conversão ilegal de florestas em áreas para a agricultura comercial, em particular as quatro grandes mercadorias: óleo de palma, soja, papel / madeira e gado.⁵ Dois terços do desmatamento ilegal ocorrem no Brasil e na Indonésia, os dois maiores produtores de mercadorias de risco florestal e os países com a maior perda de floresta.⁶

Nos países onde a agricultura comercial está causando perdas florestais significativas, o risco de que as leis florestais sejam violadas no processo de produção de mercadorias permanece alarmante. Em dois terços dos países maiores produtores de madeira e todos os maiores produtores de óleo de palma, soja e carne existe um risco significativo de

que uma ou - muitas vezes - várias leis florestais estejam sendo violadas na produção destes bens.⁷

Os riscos de legalidade variam conforme o produto (Figura 3). No setor madeireiro, os riscos de legalidade mais frequentes incluem o pagamento de propinas, a violação de exigências da gestão de florestas e permissões falsas para aquisição e transporte de madeira. Nos setores do óleo de palma, soja e gado as causas mais comuns para ilegalidade incluem a derrubada de florestas para plantações ou pastagens e a não conformidade com leis de proteção às áreas de alto valor de conservação.⁸

Na maioria das vezes, riscos à legalidade são significativamente mais altos em países tropicais. Entretanto, a exploração ilegal de madeira segue sendo um problema em diversos países. Na Rússia, estima-se que 20 por cento da atividade madeireira seja ilegal.⁹ Na Romênia, com uma das maiores e mais antigas florestas, quase um quarto da atividade madeireira foi ilegal entre 1999 e 2011.¹⁰ A

exploração ilegal foi registrada em 2016 na primordial Floresta de Białowieża na Polônia, uma das florestas intactas mais antigas da Europa.¹¹ No setor madeireiro italiano há um risco significativo de que leis da exploração de madeira e outras exigências ambientais estejam sendo violadas. Em outros países desenvolvidos como o Canadá, a maior parte da exploração de madeira é legal, mas muitas vezes insustentável, ameaçando sumidouros de carbono e direitos de povos indígenas.¹²

Economias emergentes adotam cada vez mais medidas sobre a compra de madeira

Desmatamento e degradação florestal são alimentados pela crescente demanda por mercadorias.¹³ Uma grande parte desta demanda vem de mercados de exportação, especialmente de óleo de palma, soja e madeira.¹⁴

Diversos dos países maiores consumidores adotaram regulamentações quanto à legalidade da madeira que impõem obrigações aos importadores. Em 2008, o Ato Lacey aprovado nos Estados Unidos sofreu uma emenda para proibir a importação e comércio de madeira ilegal, iniciando uma série de novas medidas mundiais nos países consumidores. Mais notavelmente, a União Europeia adotou o Regulamento de Madeira da União Europeia, seguindo seu Plano de Implementação de Lei Florestal, Governança e Comércio (FLEGT), e o Ato de Proibição à Exploração Ilegal de Madeira na Austrália. Apesar de alguns desafios, estas medidas tiveram notável sucesso no combate ao comércio de madeira ilegal.

Economias emergentes na Ásia, inclusive a China, Indonésia, Malásia, República da Coreia e Vietnã também começaram a adotar regulamentos para proibir a venda e importação de madeira extraída ilegalmente. Apesar de promissoras, estas leis acabam por sofrer com potenciais falhas na tentativa de garantir sua observância, além de terem fracos mecanismos de implementação.¹⁵

Medidas que visam reduzir a compra ilegal de outros produtos estão emergindo, mas são incipientes se comparadas com as medidas adotadas para compra de madeira

Nos últimos anos, governos e iniciativa privada também têm tentado agir para eliminar o desmatamento devido ao cultivo de óleo de palma e soja. A União Europeia restringe o uso de biocombustíveis provenientes de áreas recentemente desmatadas.¹⁶ Na França, uma lei de 2017 exige de grandes firmas que identifiquem e previnam riscos

ambientais associados tanto às suas próprias atividades como às aquelas exercidas na cadeia de suprimentos à qual pertencem.¹⁷

As Declarações de Amsterdã de Dezembro de 2015 comprometem os signatários a coordenar esforços de estímulo ao consumo para eliminar o desmatamento relacionado à cadeia de suprimentos de óleo de palma¹⁸ e outros produtos agrícolas, reiterando as metas da NYDF.¹⁹ Importadores chineses de óleo de palma e soja também tomaram medidas em prol do abastecimento sustentável. Os principais produtores chineses de óleo de palma estabeleceram o Grupo de Trabalho do Óleo de Palma Sustentável para reunir consenso a respeito do desmatamento zero e promover sustentabilidade no setor.²⁰ Da mesma forma, a Associação Chinesa da indústria da Soja formou uma parceria com o Programa Soja Plus brasileiro para assegurar a observância do quadro legal doméstico no que tange a florestas por parte da indústria brasileira de soja.²¹

Ao contrário das medidas de estímulo ao consumo no setor madeireiro, a adesão à maioria destas medidas permanece ou voluntária, ou com alcance limitado.

A cooperação internacional para a implementação de medidas está aumentando

Recentemente, agências responsáveis pela aplicação de leis fizeram importantes avanços na cooperação internacional para combater o tráfico ilegal de madeira. Ainda que relativamente novo, um desses projetos, o Projeto da Interpol de Assistência a Florestas para a Aplicação de Leis, levou à apreensão de madeira ilegal equivalente ao valor de 1,5 bilhão de dólares norte-americanos graças aos esforços de cooperações internacionais desde 2012.²² A partir daí, o Programa de Assistência para a Aplicação de Leis para Reduzir o Desmatamento Tropical foi lançado em julho de 2018. O programa tem como objetivo apoiar agências responsáveis pela aplicação de leis em seus esforços conjuntos para reduzir o desmatamento ilegal e os crimes a ele associados em países tropicais chave.

O progresso no acesso às leis referentes à informação é encorajador, mas restrições ainda persistem

Responsabilidade, participação e transparência são importantes alicerces para uma boa governança florestal.²³ A nível internacional, houve progresso em prol da adoção de compromissos internacionais vinculativos referentes à transparência, participação e acesso à justiça em questões ambientais. A nível nacional, no entanto, a participação informada e a tomada de decisões exigem que as informações

sejam não apenas acessíveis, mas também acionáveis.²⁴

Um crescente número de países está adotando leis que dão aos cidadãos o direito de acesso à informação, inclusive relativa a assuntos florestais. Porém, o setor florestal permanece relativamente apagado. Poucos países publicam dados de forma proativa, e os sistemas que disponibilizam informações ao grande público ainda são uma exceção. Em muitos países, as informações podem não estar disponíveis em formatos ou idiomas amplamente acessíveis, em especial a grupos vulneráveis, e os governos têm espaço para não permitir tal acesso. A China, por exemplo, permite que solicitações de informação sejam rejeitadas em prol de “interesses nacionais”.²⁵ Além disso, o acesso à informação na maioria dos países é caro, o que contribui para limitá-lo ainda mais na prática.

O progresso no reforço da transparência em cadeias de suprimentos é lento

Falta de transparência em cadeias de suprimentos de mercadorias agrícolas é uma barreira para o monitoramento de compromissos corporativos para o combate ao desmatamento. A maioria das empresas mais expostas às mercadorias com risco florestal, que se comprometeram a eliminar o desmatamento de suas cadeias de suprimentos, não prestam contas sobre os progressos na implementação prática de seus compromissos assumidos.²⁶ Diversas empresas ainda relutam a compartilhar dados, sendo as informações que fornecem, muitas vezes, vagas, incompletas ou embutidas em relatórios de sustentabilidade, o que limitam a sua utilidade para avaliar avanços e impactos florestais.

Poucas empresas, especialmente no setor de óleo de palma, conseguiram avançar significativamente no que diz respeito à disponibilização de informações sobre cadeias de suprimentos. Diversos dos grandes comerciantes e refinadores, inclusive Unilever e Nestlé, agora, disponibilizam publicamente suas listas de fornecedores em um esforço para aumentar a transparência.²⁷

A participação no processo de tomada de decisão permanece limitada

A maior parte dos países avaliados proporcionam consultas sobre políticas e projetos relacionados às florestas. Em mais da metade dos 70 países avaliados, exige-se dos governos que solicitem contribuições para o planejamento de decisões, ao passo que apenas um pouco menos da metade oferece participação no processo de elaboração de

políticas públicas.²⁸ Menos da metade dos países avaliados exigem de seus governos que considerem a opinião do público na tomada de decisões relativas às florestas. Além disso, processos de consulta são, muitas vezes, excessivamente técnicos ou focados em discussões e não na tomada de decisão propriamente dita. No México, por exemplo, o governo deve oferecer oportunidades de consulta, mas não tem a obrigação de ativamente consultar as partes cujos interesses são afetados.

A parcela de participação de mulheres em tomadas de decisões relativas às florestas permanece limitada em vários países. Mulheres raramente são representadas em instituições para assuntos territoriais, e poucos países estão trabalhando para melhorar a parcela de representatividade das mulheres.²⁹ Dos 25 países avaliados usando dados da ferramenta de Avaliação Legal da FAO, apenas 8 estão desenvolvendo ou já desenvolveram leis para garantir a participação de mulheres.

O acesso à justiça é garantido por lei, mas permanece fora de alcance para muitos

A maioria dos países têm leis que garantem o direito ao acesso a soluções judiciais e administrativas, mas estas são, na prática, muito caras e lentas para proporcionar proteção legal efetiva.³⁰ Mecanismos de reclamação podem oferecer uma alternativa para populações locais a procura de alguma forma de compensação. No entanto, mesmo estes processos informais são, muitas vezes, inacessíveis para os mais vulneráveis da sociedade.³¹

Muitas vezes, as soluções são limitadas: menos de 20 por cento dos 70 países avaliados oferecem a total restituição em questões florestais.³² Isso limita a habilidade das cortes judiciais e órgãos administrativos de exigir que empresas e órgãos governamentais recuperem áreas que tenham sido desmatadas ou degradadas. Quase todos os países oferecem alguma compensação, mas em mais da metade, as compensações ou são limitadas a circunstâncias específicas, ou restritas por exigências onerosas para provar as perdas resultantes de ações ilegais.

Mulheres e pessoas de baixa renda também têm menos acesso à justiça em questões florestais. Dos 25 países avaliados, apenas Equador e Ruanda possuem uma legislação que exija a representatividade feminina em comitês para a resolução de disputas de território; Mali inclui uma exigência desse tipo em sua política nacional pública de gênero.³³ A experiência em processos de resolução

de disputas locais indica que os tomadores de decisão tendem a dar mais peso e consideração aos homens.³⁴

Povos indígenas e comunidades locais administram terras com alto estoque de carbono

Diversos grupos de Povos Indígenas e outras Comunidades Locais (IPLCs) dependem de ecossistemas e, em especial, de ecossistemas de florestas nativas para sua subsistência, alimentação, vestuário, combustível, medicamentos e abrigo.³⁵ A economia, organização social, identidade e valores culturais e espirituais dessas comunidades estão fortemente relacionados às florestas. Muitos têm reivindicações de longa data por terras e florestas que eles tradicionalmente possuíam, usavam e ocupavam.

Ao manejar áreas de florestas, os IPLCs proporcionam um serviço ecológico importante e ajudam a mitigar os efeitos da mudança climática. Eles são responsáveis por pelo menos 17 por cento (239 bilhões de toneladas) do total de carbono armazenado em terras florestais dos 64 países avaliados,³⁶ totalizando 33 vezes o volume global de emissão de energia em 2017.

Os IPLCs continuam a não dispor de reconhecimento legal de muitas das terras das quais são proprietários por tradição

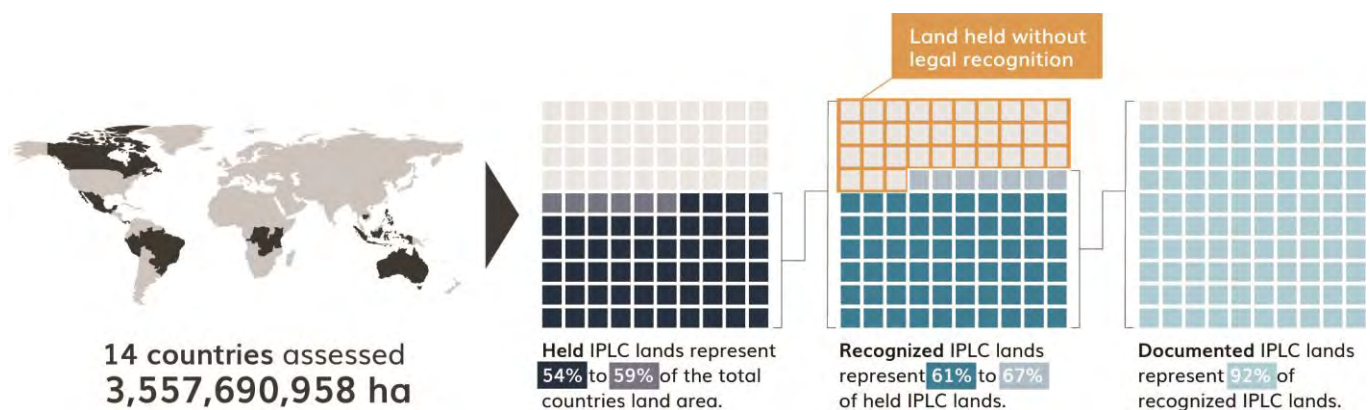
Nos locais onde os IPLCs conseguem assegurar seus direitos à terra é menos provável que haja desmatamento. Estudos realizados na América do Sul, onde comunidades locais têm direito a extensas

áreas de terra, concluíram que as taxas de desmatamento são de duas a três vezes mais baixas em áreas onde os IPLCs têm seus direitos à terra assegurados do que em áreas similares, mas sem o direito à terra por parte de IPLCs, inclusive áreas de proteção florestal.³⁷

O progresso no reconhecimento dos direitos de IPLCs tem variado. De um lado, uma avaliação de 41 países realizada pela Rights and Resources Initiative (RRI) concluiu que a parcela de área florestal onde IPLCs têm seus direitos legalmente reconhecidos aumentou de 11 por cento em 2012 para 15 por cento em 2017 - uma área correspondente ao território do Peru. Positivamente, a maior parte desse aumento se deve ao reconhecimento legal do direito à propriedade de áreas florestais por parte de IPLCs, o que significa que as comunidades têm uma série de direitos reconhecidos e garantidos, como o de explorar, manejar e excluir outros de florestas por um período indeterminado de tempo.³⁸

Por outro lado, dados da Landmark Initiative indicam que uma grande parcela de territórios dos IPLCs permanece sem reconhecimento legal.³⁹ Dados sobre direitos à terra em 14 países com significativa área coberta por florestas⁴⁰ indicam que de 33 a 39 por cento das terras ocupadas atualmente ou utilizadas por IPLCs não foi reconhecido oficialmente pelos governos (Figura 4). Os IPLCs possuem ao todo, atualmente,⁴¹ de 54 a 59 por cento da área nacional nesses 14 países, o que indica como é significativa a extensão das áreas de uso ou propriedade tradicional por parte de IPLCs.

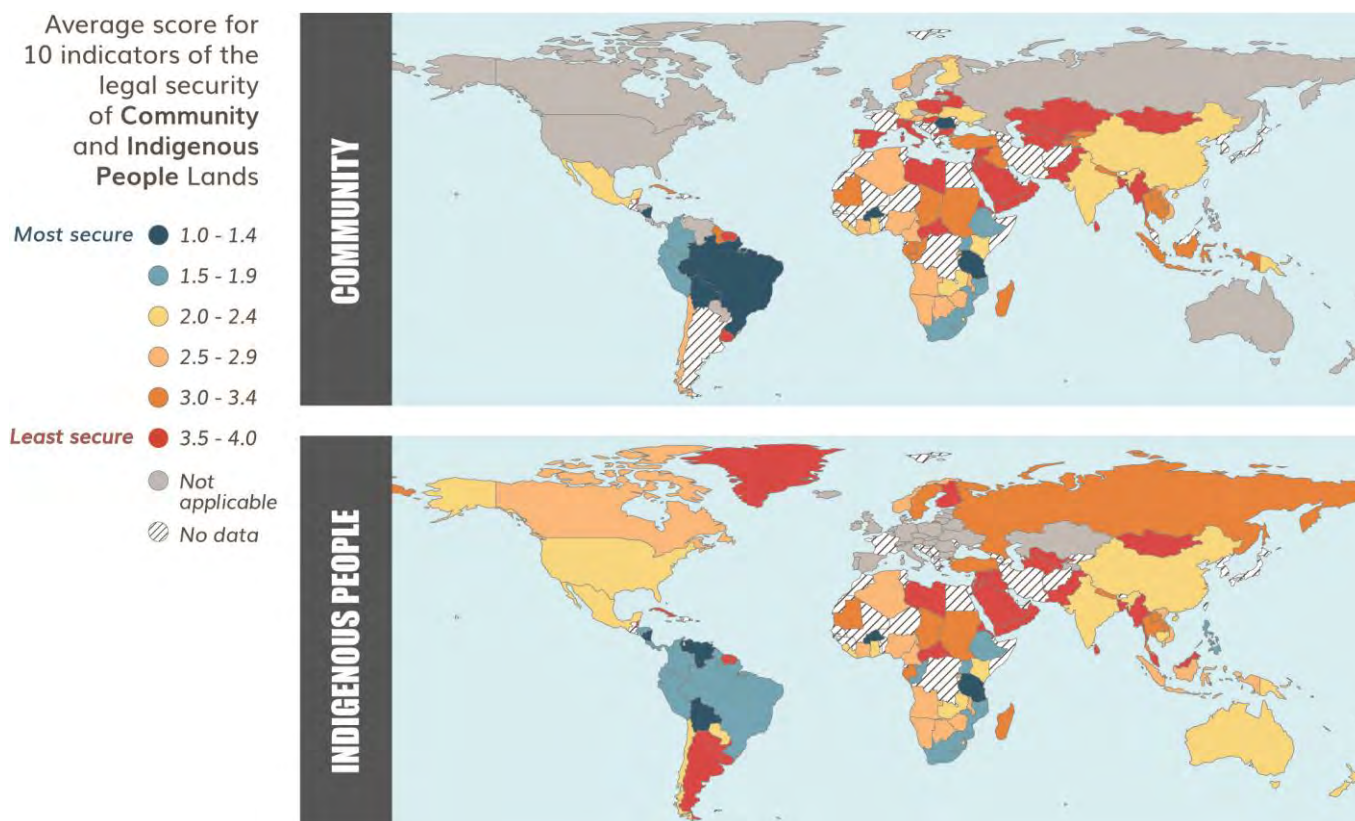
Figura 4. Avaliação de direitos à terra em 14 países (2018)



Nota : IPLC = povos indígenas e populações locais.

Fonte: Análise realizada pela Climate Focus com base em Dubertret, F., & Veit, P.G. (2018). *Terras de posse, reconhecidas, documentadas e reivindicadas por povos indígenas e comunidades locais em 14 países*. Pesquisa elaborada para a Declaração de Nova Iorque sobre Avaliação Florestal.

Figura 5. Proteção do direito à terra para comunidades locais (mapa acima) e povos indígenas (mapa abaixo).



Nota: Cada mapa representa a média de pontuação para dez indicadores de proteção do direito à posse de terra para áreas comunitárias reconhecidas avaliadas em 91 países (mapa acima), assim como para terras indígenas reconhecidas avaliadas em 95 países (mapa abaixo).

Fonte: Análise realizada pela Climate Focus com base em dados disponibilizados por LandMark.

Mesmo usufruindo do reconhecimento formal de seus direitos, os IPLCs não dispõem da total garantia dos mesmos

Em diversos países, os direitos dos IPLCs são, muitas vezes, limitados de uma ou muitas formas e são, frequentemente, menos protegidos que outras formas de direito à posse de terra.⁴² Países de renda alta ou média-alta têm uma performance particularmente fraca ao garantir proteção ao direito de comunidades à posse de terra, tendo um desempenho inferior a países com renda baixa e média-baixa em todos menos um de dez indicadores de proteção dos direitos à posse de terra. (Figuras 5 e 6).⁴³

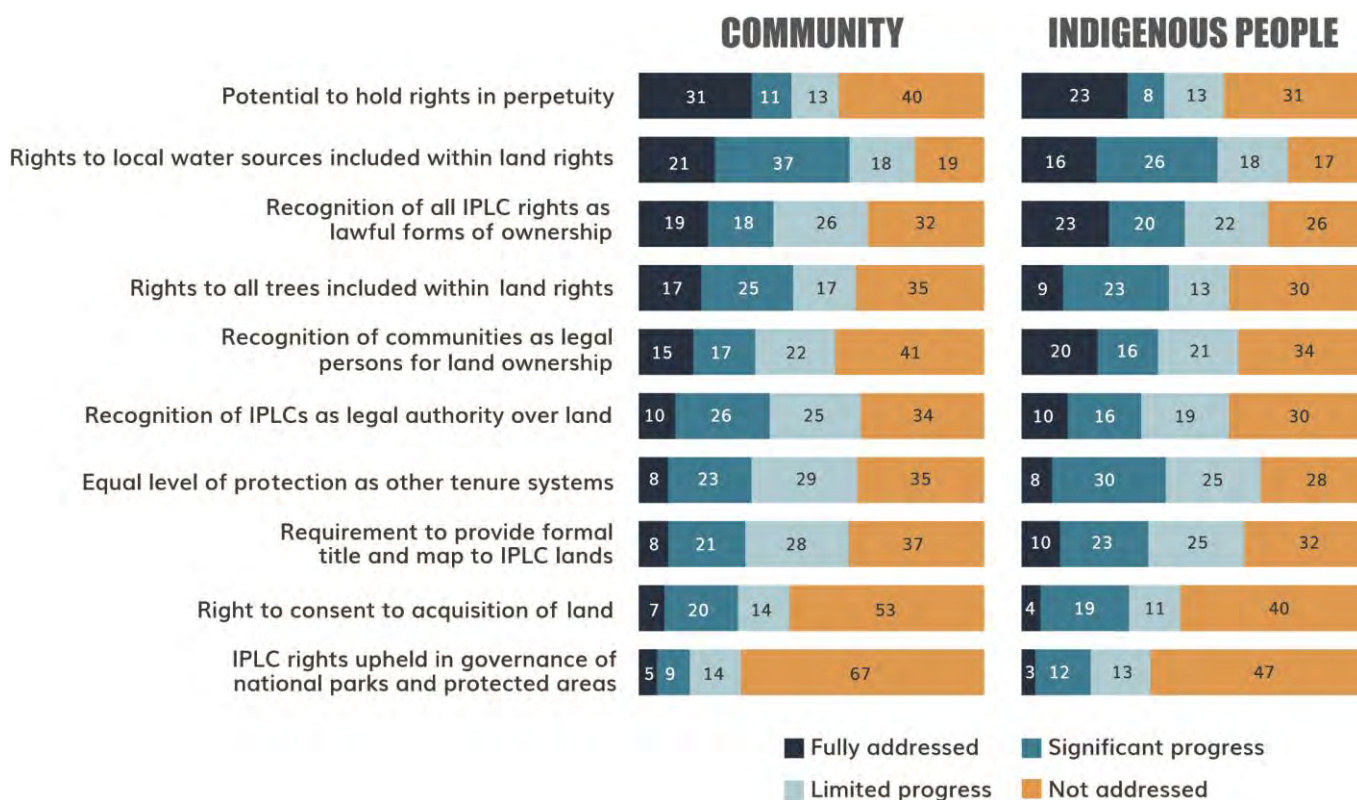
Mesmo sendo fortes no papel, na prática, muitas vezes, os direitos não são protegidos totalmente. Frequentemente, direitos não são ativamente postos em prática e acabam por não proteger comunidades da monopolização de terras e violência por parte de terceiros.⁴⁴ Regimes de propriedade que proporcionam às comunidades uma forte proteção dos direitos à posse de terra também tendem a dispor de provisões mais fortes, protegendo os direitos das mulheres no âmbito do regime.⁴⁵

Regimes que proporcionam direitos formais a IPLCs, muitas vezes, não conseguem manter tais direitos em parques nacionais e outras áreas protegidas. De fato, estima-se que haja sobreposições nos direitos de IPLC em 50 a 80 por cento das áreas protegidas globalmente.⁴⁶ Desde 1990, relatou-se que quase 250 mil indivíduos em 15 países tenham sido relocados à força de suas terras após a demarcação de áreas protegidas. Isso levou à perda de meios de subsistência, conflitos e até mesmo mortes ligados à "militarização da conservação".

Consentimento livre, prévio e informado não é implementado consistentemente por governos ou empresas

O princípio de Consentimento Livre, Prévio e Informado (FPIC) exige que governos e empresas cujas ações planejadas possam impactar povos indígenas para reivindicar consentimentos livres (voluntários e sem coerção), prévios (consentimentos reivindicados anteriormente à aprovação do projeto) e informados (são apresentados com uma lista compreensiva de impactos e riscos).

Figura 6. Pontuação para cada um dos dez indicadores de proteção à posse de terra avaliados para comunidades locais (95 países) e povos indígenas (91 países)



Nota: A avaliação de cada um dos indicadores é baseada em uma revisão de leis nacionais relevantes, incluindo a constituição, estatutos, regulamentos e jurisprudências na medida em que estes estavam disponíveis. Eles não avaliam a implementação ou prática da lei ou a percepção de governo, comunidade ou povos indígenas da proteção de seus direitos à terra. IPLC=povos indígenas e comunidades locais.

Fonte: Análise realizada pela Climate Focus com base em dados de LandMark.

A nível nacional, poucos países consagraram o FPIC em suas legislações nacionais. Dos 60 países para os quais leis relevantes para a extração de madeira foram estudadas, apenas em 16 países a legislação inclui exigências para empresas obterem FPIC de comunidades locais.⁴⁷ Em diversos desses países, como Peru e Bolívia, o FPIC é definido para exigir apenas uma consulta com as comunidades, ao invés de consentimento. Vários países também sofrem com a falta de regulamentos ou diretrizes para os requerimentos de FPIC, mesmo quando estes já existem na lei.

Independentemente de o FPIC ser exigido por lei ou não, empresas que investem em projetos que possam exercer impacto sobre populações locais podem comprometer-se voluntariamente a respeitar o FPIC em seus investimentos. Atualmente, 127 acordos de cadeias de suprimentos corporativos rastreados pela organização não governamental Supply Change incluem um comprometimento explícito de respeitar o FPIC. Apesar de ser algo positivo, isso representa uma parcela relativamente pequena - 27 por cento - dos compromissos empresariais globais.⁴⁸ Entretanto, as empresas que

são fiéis a seus compromissos através da certificação de produtos, tipicamente também se comprometem a garantir os FPIC em suas operações durante o processo de certificação.

A insegurança da posse da terra promove a apropriação de terras e a violência contra comunidades locais e defensores florestais

A crescente demanda por terras para agricultura, mineração e outros empreendimentos tem feito governos alocarem cada vez mais terras para concessões comerciais. Essas concessões estão frequentemente em competição direta com as terras comunitárias. Nos locais onde os direitos consuetudinários e os FPIC não são totalmente reconhecidos e mantidos, as concessões podem representar um alto risco de deslocamento ou conflito para as comunidades locais. O aumento do valor da terra também levou a transações que, muitas vezes, prejudicaram as comunidades ligadas à floresta.⁴⁹

Dados geoespaciais indicam que a grande maioria (93-99 por cento) das concessões em mercados emergentes está em áreas habitadas.⁵⁰ Um estudo

que analisou as concessões agrícolas em 12 economias emergentes encontrou sobreposições de terras comunitárias em pelo menos 31 por cento das concessões comerciais, embora o número real seja estimado como muito maior.⁵¹

Quando as empresas adquirem terras por posse ou uso pelas comunidades sob a lei consuetudinária, as comunidades, muitas vezes, perdem acesso a alimento, água e outros recursos cruciais para seus meios de subsistência. Para muitas comunidades com acesso limitado ou inexistente a recursos legais, a única opção é opor-se às mudanças por meio de campanhas e protestos físicos. Em muitos países, isso acarreta grandes riscos (Figura 7).

As comunidades que defendem seus direitos enfrentam cada vez mais violência, criminalização e assassinatos. Segundo dados da Global Witness, os assassinatos de defensores de terras e florestas vêm aumentando nos últimos anos. Os anos de 2015, 2016 e 2017 registraram o maior número de mortes desde que os registros começaram.

Os IPLCs estão sujeitos a uma série de outros ataques violentos. As informações disponíveis indicam que as forças armadas, gangues criminosas, paramilitares e policiais são os autores mais comuns desses crimes. O Relator Especial da ONU sobre os direitos dos povos indígenas registrou um aumento no número de ataques e

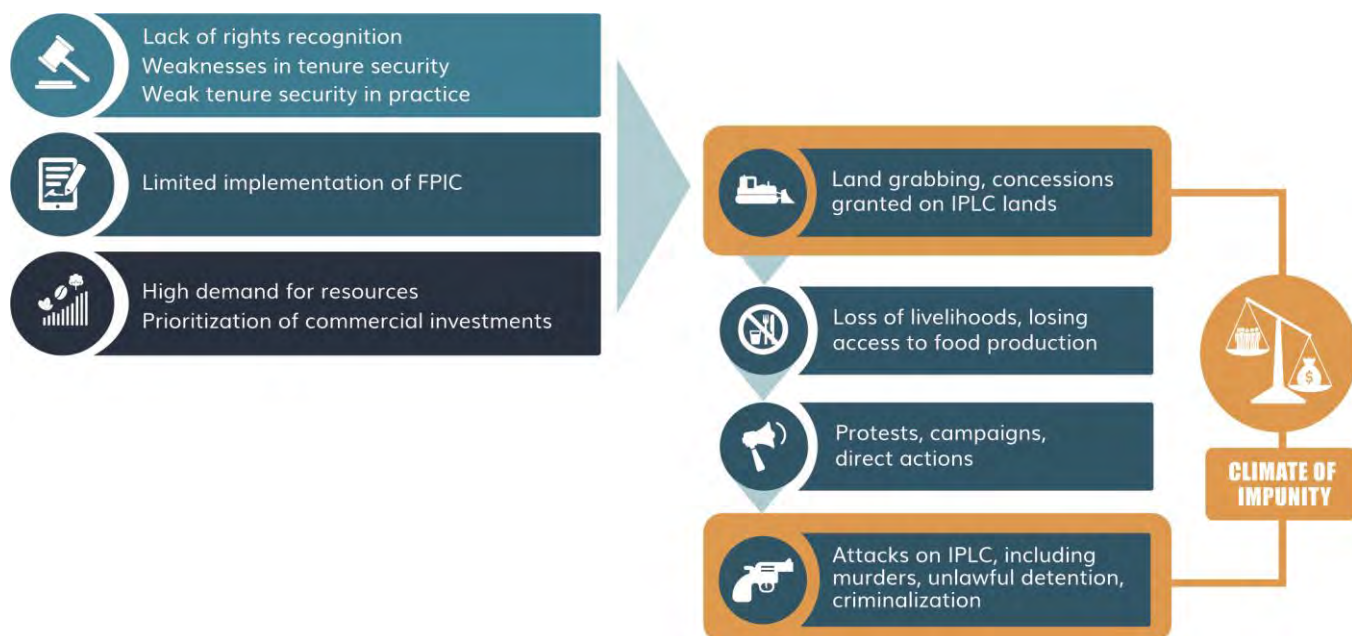
criminalização de povos indígenas no Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, Honduras, Índia, Quênia, México, Peru e Filipinas, entre outros países.⁵² O termo "criminalização" refere-se aos governos que tentam intimidar os defensores da terra e das florestas, prendendo-os e processando-os por protestarem contra projetos de desenvolvimento. Atualmente, a maioria dos ataques permanece impune.⁵³

O progresso no apoio ao empoderamento dos IPLCs e outras comunidades rurais continua lento

Muitos povos indígenas e comunidades locais são vulneráveis e precisam ganhar ou recuperar sua autoridade, incluindo seu poder comercial, sobre os bens e serviços florestais, para superar a marginalização. O empoderamento dos povos indígenas e das comunidades locais requer, não apenas uma proteção ao direito de posse, mas também, muitas vezes, conhecimento técnico, capacidade de negócios, acesso a mercados e forte organização.

Apoiar as entidades comunitárias, fortalecendo suas estruturas organizacionais é uma estratégia importante para garantir o empoderamento. A organização em associações ou cooperativas fortalece as comunidades por meio do compartilhamento de conhecimento, aumentando o

Figura 7. As consequências da posse desprotegida e o reconhecimento limitado do consentimento livre, prévio e informado



Nota: FPIC = consentimento livre, prévio e informado, IPLC = povos indígenas e comunidades locais.

Fonte: Climate Focus

poder de negociação nos espaços políticos e de mercado, reduzindo os custos de transação e defendendo ações injustas ou ilegais.⁵⁴

Embora os dados agregados sobre o empoderamento dos IPLCs não estejam disponíveis, os dados no contexto das comunidades rurais sugerem melhorias mínimas na elaboração de políticas que permitam às organizações rurais o engajamento no diálogo e no acesso à terra. As Avaliações de Desempenho do Setor Rural realizadas em 101 países pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola mostram apenas uma ligeira tendência ascendente nos governos que envolvem organizações comunitárias na tomada de decisões.⁵⁵

Inovações no empoderamento da comunidade vêm das próprias organizações locais

Nos locais onde as comunidades puderam formar empresas florestais controladas localmente, essa apropriação comunitária levou a uma série de inovações importantes e ajudou a promover o empoderamento local. Uma análise de 50 estudos de caso de tais empresas pelo Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (IIED) encontrou uma série de benefícios.⁵⁶ Por exemplo, os órgãos de supervisão democrática apoiam o patrimônio ambiental e cultural sustentado. Estudos de caso do México e do

Peru mostraram que os negócios florestais comunitários tendiam a evitar estruturas de poder desiguais ao proporcionar uma estrutura governamental equilibrada e mantendo valores culturais.

O financiamento eficaz do desenvolvimento internacional pode apoiar o empoderamento, mas muito poucos recursos chegam às comunidades

Houve avanços importantes para melhorar o acesso de financiamento do desenvolvimento ligado às florestas às comunidades, embora isso continue a ser a exceção e não a regra. Diversos desenvolvimentos recentes indicam que os doadores internacionais estão reconhecendo a necessidade de fluxos financeiros dedicados a apoiar comunidades locais. Em 2018, um grupo de fundações de caridade com sede nos EUA anunciou que doaria 459 milhões de dólares americanos para apoiar a proteção às florestas, garantindo principalmente os direitos à terra dos povos indígenas.⁵⁷ Além disso, várias fontes multilaterais, como o Mecanismo de Doação para Povos Indígenas e Comunidades Locais e o Fundo Internacional de Terras e Florestas, criaram mecanismos dedicados a apoiar a participação e capacitação dos povos e comunidades indígenas nos processos de REDD +⁵⁸ e garantir os direitos de terras e florestas para os IPLCs.⁵⁹

Agradecimentos

Autores: Darragh Conway, Ingrid Schulte, Charlotte Streck, Franziska Haupt, Haseebullah Bakhtary, Duncan MacQueen, James Mayers

Autores colaboradores: Alexandra Banks, Emeric Billard, Tim Dawson, Fabrice Dubertret, Chloe Ginsburg, Stefan Habrik, Barbara Hermann, Alison Hoare, Erin D. Matson, Iliana Monterroso, Manfredi Trapolino, Miriam Treibich, Peter Veit, Ann Weddle

Colaboradores das Avaliações da NYDF: CDP, Centro para a Investigação Forestal Internacional (CIFOR), Chatham House, Climate Focus, Conservação Internacional (CI), Fundo para a Defesa do Meio Ambiente (EDF), Forest Foundation Philippines, Forest Trends, Global Alliance for Clean Cookstoves (the Alliance), Global Canopy, Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), the International Center for Tropical Agriculture (CIAT), União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN), National Wildlife Federation (NWF), Overseas

Development Institute (ODI), Rainforest Alliance, Stockholm Environment Institute (SEI), The Nature Conservancy (TNC), The Sustainability Consortium (TSC), Woods Hole Research Center (WHRC), World Resources Institute (WRI), Fundo Mundial para a Natureza (WWF-US), and the Zoological Society of London's (ZSL) Sustainability Policy Transparency Toolkit (SPOTT) initiative.

Também gostaríamos de agradecer pelas contribuições feitas por: Business & Human Rights Resource Centre, Client Earth, European Forest Institute's EU FLEGT Facility, Food and Agriculture Organization of the United Nations' Forest Law Enforcement Governance and Trade (FLEGT) Programme, Global Witness, International Institute for Environment and Development, INTERPOL, Nature Economy and People Connected, Proforest, Rights and Resources Initiative, and TMP Systems.

Use a seguinte citação para se referir aos resultados apresentados neste relatório:

NYDF Assessment Partners. (2018). *Aperfeiçoando a Governança para Proteger Florestas: Empoderar Pessoas e Comunidades, Fortalecer Leis e Instituições* [Improving Governance to Protect Forests: Empowering People and Communities, Strengthening Laws and Institutions – New York Declaration on Forests Goal 10 Assessment Report]. Coordinated by Climate Focus with support from the Climate and Land Use Alliance.

Para baixar o relatório completo, visite forestdeclaration.org.

Este projeto é apoiado pela Climate and Land Use Alliance. A pesquisa que contribuiu para este projeto faz parte da International Climate Initiative (IKI). O Ministério Federal do Meio Ambiente, Conservação Natural e Segurança Nuclear (BMU) apoia esta iniciativa de acordo com uma decisão adotada pelo Bundestag alemão.

Supported by:



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety

based on a decision of the German Bundestag

NOTAS DE RODAPÉ

- ¹ 2015. Análise realizada pela Climate Focus com base em dados da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (2015). *Global Forest Resources Assessment 2015*. Rome, Italy: FAO.
- ² Ibid.
- ³ Kanowski, P.J., McDermott, C.L., & Cashore, B.W. (2011). *Implementing REDD+: Lessons from analysis of forest governance*. *Environmental Science and Policy*, 14(2), 111–117.
- ⁴ Análise realizada pela Climate Focus baseada na média de resultados fornecida pelo Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional. Note que tais resultados não se limitam ao setor florestal.
- ⁵ Lawson, S. (2014). *Consumer goods and deforestation: An analysis of the extent and nature of illegality in forest conversion for agriculture and timber plantations* (Forest Trade and Finance Series). Washington, DC: Forest Trends.
- ⁶ Ibid.
- ⁷ Análise realizada pela Climate Focus baseada em dados da Nature Economy and People Connected (NEPCo). (2018). Sourcing Hub.
- ⁸ A maior parte da produção de soja da região Amazônica se enquadra dentro do escopo da Moratória da Soja, a qual tem sido relativamente efetiva na redução do desmatamento relacionado à produção de soja naquela região.
- ⁹ Kleinschmit, D., Mansourian, S., Wildburger, C., & Purret, A. (Eds.) (2016). *Illegal logging and related timber trade – Dimensions, drivers, impacts and responses: A global scientific rapid response assessment report*. (IUFRO World Series Vol. 35). Vienna, Austria: International Union of Forest Research Organizations.
- ¹⁰ Quase um quarto da madeira extraída e comercializada era ilegal de 1999 até 2011; Schlingemann, L., de Bortoli, I., Favilli, F., Egerer, H., Musco, E., Lucas, et al. (2017). *Combating wildlife and forest crime in the Danube-Carpathian region*. Vienna, Austria: UN Environment; Bolzano, Italy: Eurac Research; Vienna, Austria: World Wildlife Fund for Nature.
- ¹¹ Nelsen, A. (2018, April 17). *Poland violated EU laws by logging in Bialowieza forest, court rules*. *The Guardian*.
- ¹² Skene, J. (2018). *Cutting it close: How unsustainable logging in Canada's Boreal forest threatens indigenous rights, wildlife, and the global climate*. New York, NY: Natural Resources Defense Council.
- ¹³ Brack, D., Glover, A., & Wellesley, L. (2016). *Agricultural commodity supply chains: Trade, consumption and deforestation*. London, UK: Chatham House.
- ¹⁴ Cálculos realizados pela Climate Focus com base em dados do Departamento Norte Americano de Agricultura (USDA). (2018). *Oilseeds: World markets and trade: October 2018*. Washington, DC: USDA Foreign Agriculture Service Office of Global Analysis.
- ¹⁵ Norman, M. & Saunders, J. (2017). *Regulating the trade in illegal timber: Asian approaches compared – State of play June 2017*. Washington, DC: Forest Trends.
- ¹⁶ Conway, D., Schloemann, H., von Unger, M., & Smith, M. (2016). *Fostering climate action through trade-related policy instruments*. Luxembourg: DG Climate Action, EU Commission.
- ¹⁷ Moyo, J. (2017, March 1). *France adopts new corporate "duty of care" law*. *Ethical Trading Initiative*.
- ¹⁸ *The Amsterdam Declaration in Support of a Fully Sustainable Palm Oil Supply Chain by 2020*. (2015).
- ¹⁹ *The Amsterdam Declaration Towards Eliminating Deforestation from Agricultural Commodity Chains with European Countries*. (2015).
- ²⁰ Zadek, S., Forstater, M., Cheng, H., Potts, J., & Huppé, G.A. (2014). *Meeting China's global resource needs: Managing sustainability impacts to ensure security of supply*. Winnipeg, Canada: The International Institute for Sustainable Development; *Chinese delegation to Indonesia signals growing demand for certified sustainable palm oil*. (2016, December 2). *Solidaridad News*.
- ²¹ Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE). (2016, April 8). *ABIOVE and APROSOJA/MT sign a partnership agreement with China Soybean Industry Association*. (Digital Newsletter on Soy Production Chain No. 145). ABIOVE.
- ²² INTERPOL. (2017). *Project LEAF: Global forestry enforcement*. Lyon, France: INTERPOL.
- ²³ Kanowski, P.J., McDermott, C.L & Cashore, B.W. (2011). *Implementing REDD+: Lessons from analysis of forest governance*. *Environmental Science and Policy*, 14(2), 111–117.
- ²⁴ Fox, J. (2014). *Social accountability: What does the evidence really say?* Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.
- ²⁵ Incluindo 12 países desenvolvidos, 3 economias em transição e 55 países em desenvolvimento. Baseado em classificações das Nações Unidas. (2018). *World Economic Situation and Prospects 2018*.
- ²⁶ Rogerson, S. (2017). *Achieving 2020: How can the private sector meet global goals of eliminating commodity-driven deforestation?* (Forest 500 Annual Report 2017). Oxford, UK: Global Canopy.
- ²⁷ Chain Reaction Research. (2018, April 19). *Unilever and Nestlé publish detailed supplier list*. *The Chain*.
- ²⁸ Análise realizada pela Climate Focus com base em dados do Índice de Democracia Ambiental.
- ²⁹ Análise realizada pela Climate Focus com base na Ferramenta de Avaliação Jurídica da FAO.
- ³⁰ Análise realizada pela Climate Focus com base em dados do Índice de Democracia Ambiental. (2018).
- ³¹ Banco Mundial (2015). *Joint FCPF/UN-REDD guidance note for REDD+ countries: Establishing and strengthening*

grievance redress mechanisms. Washington, DC: World Bank Group.

³² Análise realizada pela Climate Focus com base em dados do *Índice de Democracia Ambiental*. (2018).

³³ Análise realizada pela Climate Focus com base em dados coletados pela Ferramenta de Avaliação Jurídica da FAO.

³⁴ Informações fornecidas pelo Centro Internacional de Pesquisa em Silvicultura em 29 de agosto de 2018.

³⁵ A identificação de comunidades como indígenas ou de alguma outra forma foi reconhecida como uma questão de autodeterminação, e a comunidade internacional tem rejeitado tentativas de adoção de definições reconhecidas internacionalmente de 'povos indígenas'. No entanto, leis nacionais podem oferecer definições com o propósito de determinar o escopo da legislação para o reconhecimento do direito à terra de povos indígenas e outros grupos específicos. Fazem parte das comunidades locais as comunidades que dependem das florestas e que não são reconhecidas como povos indígenas pela legislação nacional, mas que coletivamente administram terras, muitas vezes, com base em práticas tradicionais ou outras normas definidas pela comunidade.

³⁶ Com base em 64 países responsáveis por 69 por cento da cobertura florestal do mundo. Frechette, A., Ginsburg, C., & Walker, W. (2018). *A global baseline of carbon storage in collective lands: Indigenous and local community contributions to climate change mitigation*. Washington, DC: Rights and Resources Initiative.

³⁷ Ding, H., Veit, P.G., Blackman, A., Gray, E., Reyntar, K., Altamirano, J.C. et al. (2016) *Climate benefits, tenure costs: The economic case for securing indigenous land rights in the Amazon*. Washington, DC: World Resources Institute.

³⁸ Ginsburg, C. & Keene, S. (2018). *At a crossroads: Consequential trends in recognition of community-based forest tenure from 2002–2017*. Washington, DC: Rights and Resources Initiative.

³⁹ Nós definimos "terras reconhecidas" como terras de IPLC reconhecidas por lei nacional e para estados federativos (por exemplo, Canadá e Austrália), lei federal e estadual. Leis nacionais incluem a constituição, estatutos, regulamentos e diretivas técnicas (também resoluções judiciais, mas somente onde essas tenham sido implementadas pelo governo). Leis nacionais não englobam declarações políticas, políticas públicas, diretrizes administrativas ou outros documentos que não sejam legalmente vinculativos.

⁴⁰ República Democrática do Congo, Tanzânia (exceto Zanzibar), Quênia, Zâmbia, Panamá, Peru, Brasil, Paraguai, Filipinas, Indonésia, Austrália e Canadá.

⁴¹ Por terra de posse entende-se a terra atualmente ocupada e / ou usada pelos povos indígenas ou outras comunidades locais, geralmente sob sistemas consuetudinários de posse.

⁴² Wily, L.A. (2018). *Collective land ownership in the 21st century: Overview of global trends*. *Land*, 7(2), 68.

⁴³ Países de renda alta e média-alta tiveram um melhor desempenho no reconhecimento legal de povos indígenas como pessoas jurídicas para a fins de propriedade de terras.

⁴⁴ Botswana, Camarões, Eritreia, Quênia, Libéria, Madagascar, Moçambique, Namíbia e Sudão do Sul.

⁴⁵ Keene, S., & Ginsburg, C. (2017). *Power and potential: A comparative analysis of national laws and regulations concerning women's rights to community forests*. Washington, DC: Rights and Resources Initiative.

⁴⁶ Tauli-Corpuz, V., Alcorn, J., & Molnar. (2018). *Cornered by protected areas: Replacing 'fortress' conservation with rights-based approaches helps bring justice for indigenous peoples and local communities, reduces conflict, and enables cost-effective conservation and climate action*. Washington, DC: Rights and Resources Initiative.

⁴⁷ Análise realizada pela Climate Focus com base em dados da Nature Economy and People Connected (NEPCon), 2018, *Sourcing Hub*.

⁴⁸ *Supply Change*. (Website).

⁴⁹ Knapman, C., Silici, L., Cotula, L & Mayers, J. (2017). *Africa's farmland in changing hands: A review of literature and case studies from sub-Saharan Africa*. London, UK: International Institute for Environment and Development.

⁵⁰ Alforte, A., Angan, J., Dentith, J., Domondon, K., Munden, L., Murday, S., et al. (2014). *Communities as counterparties: Preliminary review of concessions and conflict in emerging and frontier market concessions*. New York, NY: The Munden Project.

⁵¹ de Leon, R., Garcia, T., Kummel, G., Munden, L., Murday, S., & Pradela, L. (2013). *Global capital, local concessions: A data-driven examination of land tenure risk and industrial concessions in emerging market economies*. New York, NY: The Munden Project.

⁵² United Nations. (2018). *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples*. (A/HRC/39/17).

⁵³ Global Witness. (2018). *At what cost? Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017*. London, UK: Global Witness.

⁵⁴ Macqueen, D., Bose, S., Bukula, S., Kazoora, C., Ousman, S., Porro, N., et al. (2006). *Working together: Forest-linked small and medium enterprise associations and collective action* (IIED Gatekeeper Series No. 125). London, UK: International Institute for Environment and Development.

⁵⁵ Análise realizada pela Climate Focus com base no Fundo Internacional para a Avaliação de Desempenho do Setor Rural para o Desenvolvimento Agrícola.

⁵⁶ Macqueen, D., Bolin, A., Greijmans, M., Grouwels, S. & Humphries, S. (2018) *Innovations towards prosperity emerging in locally controlled forest business models and prospects for scaling up*. *World Development*. (in press).

⁵⁷ Malo, S. (2018, September 11). *Philanthropies pledge \$450 million to save forests, climate*. Reuters.

⁵⁸ Climate Focus. (2017). *Progress on the New York Declaration on Forests: Finance for forests - Goals 8 and 9 assessment report*. Elaborado pela Climate Focus em colaboração com os Parceiros de Avaliação da Declaração de Nova Iorque sobre Florestas com o apoio da Aliança pelo Clima e Uso da Terra.

⁵⁹ The Tenure Facility. (2018). *Results and impact*. (Website).



forestdeclaration.org

