



Progresso na Declaração de Nova Iorque sobre Florestas

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

Relatório de avaliação da Meta nº 10

Novembro 2018  
forestdeclaration.org

Sumário executivo

# Sumário executivo

A agricultura e a silvicultura, os apetites insaciáveis dos consumidores, o crescimento populacional e a riqueza crescente nas economias emergentes exercem uma pressão cada vez maior sobre as florestas. Em resposta a essa ameaça, em 2014, mais de 190 governos, corporações, organizações não-governamentais e de povos indígenas endossaram a Declaração de Nova Iorque sobre Florestas (NYDF), que contém 10 metas florestais ambiciosas e visa deter a perda de florestas naturais até 2030.

Apesar desta e de outras promessas de combate ao desmatamento, o mundo continua a perder florestas naturais a um ritmo alarmante. Nos três anos após a adoção da NYDF (2014–17), a taxa média anual de perda de florestas naturais foi 42% maior do que na década anterior.<sup>a</sup>

Embora não seja suficiente para resolver o desmatamento por si só, a boa governança florestal é uma condição necessária para a proteção das florestas e o uso sustentável da terra. A boa governança permite a implementação e o cumprimento de leis e políticas públicas para lidar com o desmatamento e processos participativos e informados de tomada de decisões. A fraca governança no setor florestal tem um custo. As receitas perdidas por evasão fiscal, a perda de funções do ecossistema e os conflitos com as comunidades florestais causados pela agricultura comercial são estimados em mais de USD 17 bilhões de dólares por ano. A Meta nº 10 da NYDF reconhece a ligação entre governança e desmatamento e compromete 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 relativos a suas 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 - avaliou o progresso em oito indicadores de governança florestal, abrangendo leis e políticas florestais, o Estado de Direito, medidas de estímulo ao consumo, transparência, participação e acesso à justiça e o empoderamento e a garantia dos direitos dos povos indígenas e comunidades locais. Apesar de grandes desafios para obter os dados necessários, a pesquisa destaca a importância da boa governança na proteção das florestas, mas também revela o progresso limitado em aprimorá-la.

## Principais resultados

Melhorias na governança florestal permanecem muito lentas para ter um impacto mensurável na redução do desmatamento. Há progresso no aumento da transparência em torno das florestas, melhorias na aplicação da lei e na expansão de medidas de estímulo ao consumo para lidar com a extração ilegal de madeira em vários países. No entanto, essas melhorias ficam aquém do que é necessário para enfrentar os enormes desafios de governança que continuam a permitir o desmatamento e inibem os esforços para melhorar a conservação e o manejo florestal. Tópicos particularmente preocupantes incluem a contínua incapacidade de conceder os direitos e o poder de decisão sobre suas florestas às comunidades indígenas e locais, assim como a crescente violência contra defensores de terras e florestas. Além disso, muito do desmatamento praticado é ilegal e a corrupção continua a ser praticada avassaladoramente dentro e no entorno das florestas.

Os mais sérios desafios de governança são encontrados nos países mais pobres, onde as instituições e o Estado de Direito tendem a ser fracos. Embora muitos países disponham em princípio de leis rigorosas, em

---

<sup>a</sup> Ver atualizações do progresso na Declaração de Nova York sobre os Bosques ([forestdeclaration.org](http://forestdeclaration.org)): [Objetivo 1](#)

particular no que diz respeito ao acesso à informação e à justiça, essas leis são, muitas vezes, inadequadamente implementadas. Alguns países desenvolvidos com alta cobertura florestal e grandes populações de povos indígenas e outras comunidades florestais locais têm um Estado de Direito mais forte e desmatamento ilegal reduzido; no entanto, suas leis geralmente oferecem menos proteção para os direitos de terras e recursos dessas populações. Em muitos casos, os países com leis mais rígidas sobre desmatamento ilegal têm leis mais frágeis sobre acesso à informação e participação na tomada de decisões.

### **Critério 1: Governança, o Estado de Direito e crimes relacionados à floresta**

- Muito do desmatamento tropical é praticado ilegalmente. Em particular em locais onde a agricultura comercial gera uma perda significativa de florestas, o risco de violações das leis florestais continua alarmantemente alto. Em dois terços dos principais países produtores de madeira e em todos os maiores países produtores tropicais de óleo de palma, soja e carne bovina, há um risco significativo de uma ou - na maioria dos casos - múltiplas leis relacionadas à floresta serem violadas no processo de produção dessas mercadorias.
- A proteção às florestas depende de fortes estruturas regulatórias nacionais combinadas com instituições locais que estejam capacitadas e equipadas para implementar políticas e leis. Uma avaliação dos esforços em países que representam quase metade da área de florestas tropicais globais mostra, com apenas uma exceção, que todos os países progrediram no fortalecimento de suas leis e políticas públicas para combater a extração ilegal de madeira e o desmatamento. No entanto, a maioria dos países sofre de grandes inconsistências, seja na legislação florestal, ou na legislação que rege os setores que impulsionam o desmatamento, enquanto alguns também carecem de vontade política para implementar essas leis.
- Recursos e capacidades limitados das agências de fiscalização florestal são uma grande barreira para garantir o Estado de Direito. Além disso, podem estar vinculados a uma falta de prioridade dada à implementação das leis florestais. No entanto, o aumento da cooperação internacional entre as agências de fiscalização foi bem-sucedido na luta contra o comércio ilegal de madeira, incluindo a apreensão de 1,5 bilhão de dólares norte-americanos em madeira por meio de esforços de cooperação internacional desde 2012.
- Países com altos níveis de corrupção experimentam a maior perda florestal. Leis florestais relativamente fortes são frequentemente prejudicadas pela aplicação limitada e altos níveis de corrupção. Os níveis gerais de corrupção permanecem altos e, na maior parte, inalterados nos últimos cinco anos. Vários países têm deficiências importantes na gestão financeira das receitas florestais, o que pode facilitar a corrupção e desvios de recursos.
- As economias emergentes na Ásia, incluindo a China, a Indonésia, a Malásia, a República da Coreia e o Vietnã, começaram a adotar medidas regulatórias de demanda que proíbem a venda e a importação de madeira extraída ilegalmente. Embora este seja um passo promissor, ainda não está claro se essas leis terão o efeito desejado, pois sofrem de lacunas potenciais e mecanismos de fiscalização fracos. Nos últimos anos, governos e empresas também começaram a adotar políticas para eliminar o desmatamento relacionado às cadeias de fornecimento agrícolas, em particular do óleo de palma e da soja.

### **Critério 2: Transparência, participação e acesso à justiça**

- Um número crescente de países está adotando leis que dão aos cidadãos o direito de acessar informações relacionadas à floresta. No entanto, o setor florestal, em geral, permanece relativamente opaco. Em muitos países, as informações podem não estar disponíveis em formatos ou idiomas acessíveis a grupos vulneráveis, e os governos podem recusar o acesso, citando razões como "interesse nacional". Poucos países divulgam dados proativamente e sistemas que disponibilizam informações ao público - como o Sistema de Informação Ambiental da Colômbia, que fornece acesso

a informações regionais atualizadas sobre os tipos de florestas, usos e taxas de desmatamento - continuam sendo a exceção.

- Falta de transparência e falhas no rastreamento de cadeias de suprimentos de mercadorias agrícolas constituem uma barreira para o monitoramento de compromissos corporativos para o combate ao desmatamento. Diversas empresas ainda relutam a compartilhar dados, sendo as informações que fornecem, muitas vezes, vagas, incompletas ou embutidas em relatórios de sustentabilidade, o que limita a sua utilidade para avaliar avanços e impactos florestais. Existe, no entanto, algum progresso e um pequeno grupo de grandes empresas, incluindo Unilever e Nestlé, começou a disponibilizar informações sobre a cadeia de suprimentos, em especial a do setor do óleo de palma.
- A maioria dos países fornece consultas em relação a políticas e projetos relacionados a florestas. No entanto, os processos de consulta são muitas vezes excessivamente técnicos e não estão vinculados a decisões concretas, e os governos não são obrigados a levar em conta os comentários fornecidos pelas partes interessadas. É ainda mais difícil para as mulheres e outros grupos vulneráveis serem ouvidos. Por exemplo, as mulheres têm uma probabilidade 24% menor de estar ativamente envolvidas na tomada de decisões ou na implementação de projetos de REDD + do que os homens.
- As mulheres e os pobres também têm menos acesso à justiça em questões relacionadas à floresta. A maioria dos países possuem leis que garantem o direito de acesso a recursos judiciais e administrativos, mas são muito caras e lentas para fornecer proteção legal efetiva. Nos locais onde os sistemas formais não são acessíveis, os mecanismos de reclamações podem fornecer uma alternativa para que as populações locais busquem por compensação, mas mesmo esses processos informais estão muitas vezes fora do alcance dos mais vulneráveis da sociedade.

### Critério 3: Fortalecer e garantir os direitos dos povos indígenas e comunidades locais

- Locais onde os povos indígenas e comunidades locais têm direitos garantidos às suas florestas são menos propensas a serem degradadas ou destruídas, proporcionando melhor proteção do que as áreas legalmente protegidas. Por outro lado, a falha em reconhecer legalmente os direitos das comunidades a essas terras deixa as florestas e o carbono que elas contêm em risco e ameaça as pessoas cujos meios de subsistência, religiões e culturas dependem das florestas.
- A parcela total da área florestal em 41 países para os quais os povos indígenas e comunidades locais têm direitos legalmente reconhecidos aumentou de quase 11% em 2002 para mais de 15% em 2017, sendo quase todo os países de baixa e média renda. Isso representa um progresso importante, mas ainda há muito a ser feito. Nos 14 países avaliados para este relatório - incluindo 5 dos 10 países com maior área florestal<sup>b</sup> - cerca de 33 a 39 por cento das terras atualmente ocupadas ou usadas por povos indígenas e comunidades locais não foram legalmente reconhecidas pelos governos.
- Em muitos países, até os direitos legalmente reconhecidos de povos indígenas e comunidades locais podem ser retirados sem consentimento ou compensação, ou podem ser reconhecidos por um tempo limitado. Em média, os países de renda baixa e média-baixa oferecem maior segurança de posse de terras aos povos indígenas e comunidades locais do que os países com renda média e alta com populações indígenas significativas, embora nem sempre garantam que esses direitos sejam respeitados na prática.
- O número de assassinatos de defensores da terra aumentou a cada ano desde 2014, e as comunidades enfrentam cada vez mais criminalização por proteger seus direitos. O fraco reconhecimento dos direitos de posse, a falta de respeito ao princípio do consentimento livre, prévio

---

<sup>b</sup> Brasil, Canadá, Austrália, Indonésia e República Democrática do Congo

e informado e a crescente demanda por terra levaram a um aumento nos conflitos por terra e a um aumento nos perigos para as comunidades que defendem seus direitos à terra.

- O empoderamento dos povos indígenas e das comunidades locais requer não apenas a posse segura, mas também know-how técnico, capacidade empresarial, acesso a mercados, e uma forte organização. Muitos povos indígenas e comunidades locais são vulneráveis e precisam ganhar ou recuperar a autoridade, incluindo o poder comercial, sobre os bens e serviços florestais, para superar a marginalização. Muitos precisam de apoio para continuar a proteger as florestas e explorá-las de forma sustentável. O apoio ao fortalecimento das organizações comunitárias dependentes da floresta resultou em ganhos rápidos no desenvolvimento de negócios e no acesso a mercados e finanças. No entanto, os governos fizeram apenas melhorias mínimas no apoio às organizações rurais, fornecendo estruturas jurídicas e políticas favoráveis e engajando-as na tomada de decisões. Embora tenha havido avanços importantes em tornar o financiamento do desenvolvimento ligado a florestas diretamente acessível às comunidades, isso continua sendo a exceção e não a regra.

## 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 Florestal 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](https://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



[forestdeclaration.org](http://forestdeclaration.org)

