

Estratégia para a Fiscalização Participativa de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique

Preparado por

Adolfo Bila, Ph.D

no âmbito do projecto

TCP/MOZ/2904 (A)

Support for the implementation of forest and wildlife legislation in Mozambique

DNFFB/FAO

Maputo, Janeiro 2005

CONTEÚDO

Abreviaturas
Lista de tabelas
Lista de anexos
Resumo

1. INTRODUÇÃO

2. BASES LEGAIS DA FISCALIZAÇÃO

3. SITUAÇÃO ACTUAL DA FISCALIZAÇÃO

- 3.1 Intervenientes
- 3.2 Organização
- 3.3 Meios humanos e materiais
- 3.4 Coordenação inter-institucional

4. ACTIVIDADES ILEGAIS

5. ANÁLISE SWOT DA FISCALIZAÇÃO

- 5.1 As fortalezas
- 5.2 As fraquezas
- 5.3 As ameaças
- 5.4 As oportunidades

6. ESTRATÉGIA DE FISCALIZAÇÃO

- 6.1 Visão
- 6.2 Princípios gerais
- 6.3 Principais linhas de acção

7. O PAPEL DOS INTERVENIENTES

- 7.1 Estado
- 7.2 ONGs
- 7.3 Comunidades locais
- 7.4 Associações de operadores e empresas florestais
- 7.5 Sector privado
- 7.6 Parceiros de cooperação e comunidade internacional

8. ARRANJOS INSTITUCIONAIS

- 8.1 Racionalidade
- 8.2 Nível inter-institucional
- 8.3 Nível central
- 8.4 Nível provincial
- 8.5 Nível distrital e de parques e reservas
- 8.6 Nível comunitário

9. IMPLEMENTAÇÃO E FINANCIAMENTO DA ESTRATÉGIA

10. BIBLIOGRAFIA

Abreviaturas

COGEP	Conselhos Locais de Gestão Participativa de Recursos Florestais e Faunísticos
CGC	Conselho de Gestão Comunitário
C&I	CrITÉrios e Indicadores (de manejo florestal sustentável)
DDADR	Direcção Distrital de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DNAC	Direcção Nacional das Áreas de Conservação
DPA	Direcção Provincial de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DNFFB	Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia
FADM	Forças Armadas de Defesa de Moçambique
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FFB	Florestas e Fauna Bravia
LS	Licença simples
MINAG	Ministério de Agricultura
MICOA	Ministério para Coordenação da Acção Ambiental
MICULT	Ministério de Cultura
MIC	Ministério de Indústria e Comercio
MIJUS	Ministério da Justiça
MINT	Ministério do Interior
MITUR	Ministério do Turismo
MDN	Ministério de Defesa Nacional
MF	Ministério do Plano e Finanças
MINED	Ministério de Educação
MCRN	Manejo Comunitário de Recursos Naturais
ONG	Organização não Governamental
PRM	Polícia da República de Moçambique
PAAO	Plano Anual de Actividades e Orçamento
SPFFB	Serviços Provinciais de Florestas e Fauna Bravia
SADC	Comunidade para Desenvolvimento da África Austral
TCP	Programa de Cooperação Técnica da FAO

Lista de tabelas

- Tabela 1. Número de postos fixos de fiscalização por província
- Tabela 2. Número e formação do pessoal dos SPFFB afectos a fiscalização
- Tabela 3. Principal equipamento disponível nos SPFFB para a fiscalização
- Tabela 4. Tipo de infracções mais frequentes praticadas pelas empresas e operadores de licenças simples, comunidades locais, funcionários do Estado e público em geral
- Tabela 5. Acções estratégicas e principais actividades para a prevenção de actividades ilegais florestais
- Tabela 6. Acções estratégicas e principais actividades para a detenção de actividades ilegais florestais
- Tabela 7. Acções estratégicas e principais actividades para a repressão de actividades ilegais florestais

Resumo

Moçambique é um dos países da SADC que ainda possui consideráveis recursos florestais e faunísticos. Estes recursos são de especial importância para o país, pela sua dimensão ambiental, social e económica. A exploração e utilização dos recursos florestais e faunísticos, da forma como vem sendo realizada, ameaça a conservação e a perpetuação destes recursos a médio e longo prazo. A agricultura itinerante, a exploração de madeira, lenha e a produção de carvão, as queimadas descontroladas e a caça furtiva são apontadas como as principais ameaças dos recursos florestais e faunísticos no país.

A fiscalização das actividades florestais e faunísticas é da responsabilidade do Estado, e o sentimento geral que existe, é de que esta actividade está sendo realizada de forma deficiente. Um pouco por todo país regista-se actos ilegais no licenciamento, exploração, transporte, processamento e na comercialização dos recursos florestais e faunísticos. A grande extensão do país, os limitados recursos humanos e materiais, fraco treino e formação dos fiscais florestais, a falta de coordenação e colaboração entre as instituições intervenientes na fiscalização e a falta de uma estratégia para a fiscalização, são apontados como as principais causas da fraca capacidade do Estado de controlar a exploração e a utilização dos recursos florestais e faunísticos em Moçambique.

Neste documento apresenta-se uma proposta de estratégia para a fiscalização de florestas e fauna bravia em Moçambique. Tal estratégia tem como finalidade desenvolver um sistema de fiscalização florestal participativa que integre, fortaleça e consolide o uso sustentável e a conservação das florestas e da fauna bravia, para diminuir as actividades ilegais no sector e minimizar seus impactos económicos, sociais e ambientais no país, contando com a participação de todos os intervenientes chave no sector.

A estratégia tem três componentes: prevenção, detecção e repressão. A prevenção inclui actividades que visam educar, informar e consciencializar operadores e o público em geral para o cumprimento da lei e para evitar actividades ilegais florestais. A detecção inclui a monitoria e actividades de inteligência, visando identificar locais de maior incidência de actividades ilegais e os transgressores sistemáticos a regras estabelecidas. Este trabalho requer uma boa formação dos fiscais na recolha, análise e sistematização de dados e uma estrutura física de suporte, munida de meios humanos e materiais adequados. A repressão é a componente mais delicada da estratégia que, se as duas primeiras componentes funcionarem bem, poderia até dispensar o seu uso. Aqui são utilizados meios coercivos para forçar o cumprimento da lei. Trata-se de uma actividade por vezes perigosa que, em algumas situações, envolve confronto armado com os transgressores. Para cada componente são apresentadas as principais linhas de acção e actividades que serão detalhadas no plano de acção e na implementação da estratégia. As linhas de acção estratégicas foram definidas de modo a abarcar actividades que vão ter impacto imediato na fiscalização.

A estratégia de fiscalização indica os principais intervenientes e o seu papel na implementação do programa, as linhas gerais de planificação e coordenação das actividades de fiscalização no país. No que diz respeito aos fundos do Governo, uma das principais fontes de financiamento do programa de fiscalização deverá ser o ProAgri. A DNFFB e as DPA devem assegurar que as actividades centrais de fiscalização estejam inscritas e financiadas nos PAAOS. Devem ainda apoiar e facilitar o acesso das ONGs e Associações a estes recursos, seguindo a metodologia e os mecanismos estabelecidos para o efeito. A planificação e coordenação das actividades deverá ser feita através dos Fórum Provincial de Florestas e Fauna Bravia. Estes fóruns, criados no âmbito do Fórum Nacional de Florestas e Fauna Bravia, estão já em funcionamento nas maioria das províncias e neles fazem parte, para além dos órgãos do Estado, associação de operadores, empresas florestais e ONG que actuam no sector.

É importante notar que todos os intervenientes – comunidades locais, operadores privados, ONGs e outras organizações da sociedade civil, governos local, provincial e nacional – são chamados a participar activamente na implementação desta estratégia.

Entende-se que a partir desta estratégia, um plano de acção deve ser elaborado de forma participativa, para facilitar a sua implementação.

Esta proposta constitui um documento dinâmico, que deverá ser gradativamente enriquecido e adaptado mediante os comentários recebidos e as experiências que se desenvolvam durante sua implementação.

1. INTRODUÇÃO

Moçambique é um dos países da SADC que ainda possui consideráveis recursos florestais e faunísticos. Estes recursos são de especial importância para o país, pela sua dimensão ambiental, social e económica. Estima-se que 62 milhões de hectares, cerca de 80% do território nacional, estão cobertos por algum tipo de vegetação natural, entre florestas de diferentes alturas e densidade, savanas, matagais e pradarias. As espécies de plantas ultrapassam 5.500 essências enquanto que a fauna bravia compreende mais de 220 espécies de mamíferos, 690 aves, 167 répteis e 79 anfíbios.

As áreas de conservação, entre parques, reservas, coutadas de caça totalizam aproximadamente 10 milhões de hectares, cerca de 12% do território nacional. A floresta produtiva, isto é, as matas com potencial para a produção de madeira industrial somam 19 milhões de hectares. As florestas de uso múltiplo somam cerca de 35 milhões de hectares. O volume comercial disponível totaliza cerca de 22 milhões de metros cúbicos e permite a exploração anual de 500.000 m³ de madeira em toros em regime sustentável. Para além de madeira para indústria, as florestas fornecem materiais de construção, alimento, produtos medicinais a maioria da população e são uma importante fonte de receitas para muitas famílias, que vivem da venda de produtos florestais madeireiros e não madeireiros. Por exemplo, 30% da proteína animal consumida no campo provém da fauna bravia, a maioria das casas no país, tanto no campo como nas cidades, são construídas de materiais não convencionais provenientes das matas nativas e, calcula-se que, 80% da população utiliza a lenha e carvão para a produção de energia doméstica. O volume de biomassa extraído para estes fins estima-se em cerca de 18 milhões de m³ por ano.

A exploração e utilização dos recursos florestais e faunísticos, da forma como vem sendo realizada, ameaça a conservação e a perpetuação destes recursos a médio e longo prazo. A agricultura itinerante, a exploração de madeira, lenha e a produção de carvão, as queimadas descontroladas e a caça furtiva são apontadas como as principais ameaças dos recursos florestais e faunísticos no país.

A fiscalização das actividades florestais e faunísticas é da responsabilidade do Estado. Ao nível local, a fiscalização é feita pelos Serviços Provinciais de Florestas e Fauna Bravia (SPFFB) e o sentimento geral que existe é de que esta importante tarefa está sendo realizada de forma deficiente; um pouco por todo país regista-se actos ilegais no licenciamento, exploração, transporte, processamento e na comercialização dos recursos florestais e faunísticos. A grande extensão do país, os limitados recursos humanos e materiais, fraco treino e capacitação dos fiscais florestais e a falta de uma estratégia para a fiscalização, são apontados como as principais causas da fraca capacidade do Estado de controlar a exploração e a utilização dos recursos florestais e faunísticos do país.

Com a constatação de que o Estado, sozinho, não pode garantir a conservação e o uso racional dos recursos florestais e faunísticos, a nova Lei de Florestas e Fauna Bravia introduziu nova abordagem na gestão de florestas e da fauna bravia, que procura envolver e responsabilizar todos intervenientes no sector na gestão destes recursos. Nesse sentido,

as comunidades locais, o sector privado, organizações e associações de operadores e intervenientes no sector florestal, são encorajados a formar parcerias com o Estado, com vista a seu envolvimento e participação activa, não apenas na exploração e utilização destes recursos, mas também na fiscalização, controle e monitoria das actividades de exploração, manejo e conservação dos recursos florestais e faunísticos. No país não existem experiências sólidas, nem estão ainda estabelecidos mecanismos práticos de envolvimento dos parceiros na gestão dos recursos florestais e faunísticos. Entretanto, iniciativas de envolvimento de comunidades locais na gestão de florestas e de fauna bravia nas zonas de sua influência indicam melhorias substanciais na conservação destes recursos, uso racional e, principalmente, melhoria na fiscalização e controle da exploração comercial destes recursos por terceiros.

Apesar do princípio de envolvimento dos intervenientes do sector na fiscalização ser uma prerrogativa legal estabelecida a mais de cinco anos, a participação destes em actividades de fiscalização é praticamente nula. O papel de cada interveniente na fiscalização, os meios de fiscalização, os mecanismos de coordenação e colaboração não estão ainda definidos. A fiscalização de florestas e fauna bravia limita-se, hoje, a actividade de controle de movimento de produtos florestais e faunísticos, feito pelos fiscais do Estado e aplicação de medidas coercivas previstas na Lei e no Regulamento florestal. Em geral, a fiscalização é feita a partir de postos fixos, localizados ao longo das principais estradas nacionais e vias de acesso aos mercados e principais centros urbanos do país. A fiscalização na floresta, locais de exploração, centros de processamento e nos mercados de produtos florestais e faunísticos praticamente não existe. Do mesmo modo, a fiscalização envolvendo fiscais ajuramentados, agentes comunitários, polícia e outras forças de segurança e demais agentes previstos na Lei não existe ou é ainda muito incipiente.

Neste documento apresenta-se a estratégia e plano de acção para a fiscalização de florestas e fauna bravia em Moçambique. A estratégia tem como finalidade desenvolver um sistema de fiscalização florestal participativo que integre, fortaleça e consolide actividades de fiscalização, para diminuir as actividades ilegais no sector e minimizar seus impactos económicos, sociais e ambientais no país, com a participação de todos intervenientes no sector e o público em geral. A estratégia e seu plano de acção definem ainda o papel de cada interveniente, as linhas gerais de planificação, coordenação e implementação das actividades de fiscalização florestal e faunística em Moçambique.

2. BASES LEGAIS DA FISCALIZAÇÃO

Um dos grandes avanços do sector nos últimos cinco anos foi a adopção de um quadro legal actual que responde às necessidades de exploração sustentável dos recursos florestais e faunísticos. O sector dispõe hoje de:

- i) Política e Estratégia de Desenvolvimento de Florestas e Fauna Bravia, Resolução do Conselho de Ministros número 8/97 de 1 de Abril;
- ii) Lei de Florestas e Fauna Bravia, Lei 10/99 de 7 de Julho e;
- iii) Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia, Decreto Lei 12/2002, de 6 de Junho.

O sector aproveita ainda a legislação complementar doutras áreas como a Lei de Terra e a Lei do Ambiente (Lei 19/97 e Lei 20/97, ambas de 1 de Outubro).

Em termos de conteúdo, este quadro legal cobre, na generalidade, todas áreas de actividade do sector desde a protecção, conservação, utilização, exploração e produção de florestas e fauna bravia, e abrange a comercialização, o transporte, armazenagem, transformação primária, artesanal e industrial destes produtos. Contudo, este quadro legal peca por não definir claramente os mecanismos de implementação de muitas prerrogativas estabelecidas na Lei, o que vem dificultando a sua aplicação e cumprimento.

Tanto a Lei como o Regulamento de Florestas e Fauna Bravia remeteram aos MINAG, MITUR, MF, MIC, MICOA e MICULT a adopção de instrumentos legais para facilitar o entendimento e aplicação da lei no terreno. Entre modelos, as normas, procedimentos, diplomas e despachos conjuntos, do MINAG e outros Ministérios, que devem ser produzidos na brevidade possível destacam-se os seguintes:

- (i) Despacho conjunto do MINAG e MITUR sobre os termos da delegação de poderes na gestão dos recursos florestais e faunísticos ao sector privado, comunidades locais¹, e outras entidades em parceria com o Estado;
- (ii) Diploma conjunto do MINAG, MF e MITUR sobre os mecanismos de canalização às comunidades dos 20% da taxa de exploração florestal e faunístico de suas áreas de jurisdição;
- (iii) Diploma conjunto do MINAG, MITUR e MF aprovando os mecanismos de canalização e a distribuição dos 50% do valor das multas, entre os vários intervenientes na fiscalização;
- (iv) Diploma conjunto do MINAG, MITUR e MINT aprovando o estatuto, regulamento e a carreira profissional de fiscal de florestas e fauna;
- (v) Diploma do MINAG sobre o conteúdo do plano de maneo de concessões e fazenda do bravo;

¹ Estão presentemente sendo preparados instrumentos legais incluindo um Anexo Técnico à Lei de Florestas e Fauna Bravia para facilitar a delegação de poderes de gestão florestal e faunística às comunidades locais.

- (vi) Diploma conjunto do MINAG e MF sobre as taxas anuais a cobrar das concessões florestais;
- (vii) Despacho conjunto do MINAG e MITUR sobre o exercício de caça em defesa de pessoas e bens;
- (viii) Diploma do MINAG sobre as normas de utilização dos fundos resultantes da cobrança de 15%, para o repovoamento florestal e faunístico;

A falta destes instrumentos legais tem se revelado bastante pernicioso para o sector. Para além da falta de clareza de como proceder para aplicar as prerrogativas da lei, esta falta contribui para a desmobilização e desincentivo de todos envolvidos no manejo, conservação e uso sustentável dos recursos florestais e faunísticos. Esta situação é ademais agravada pelo pouco conhecimento que os intervenientes no sector têm do espírito e letra da lei e regulamento florestal.

3. SITUAÇÃO ACTUAL DA FISCALIZAÇÃO

Neste capítulo pretende-se dar uma visão geral resumida da fiscalização no país, especialmente no que se refere aos intervenientes na fiscalização, organização, os meios humanos e materiais disponíveis nos SPFFB para o desenvolvimento desta actividade e a coordenação interinstitucional. A descrição detalhada da situação da fiscalização no país foi feita recentemente e pode ser encontrada no trabalho de Bila e Salmi (2003) e Chicué (2003) e Chicué (2004).

3.1 Intervenientes na fiscalização

A Lei de Florestas e Fauna Bravia define que a fiscalização é exercida pelos fiscais de florestas e fauna bravia, fiscais ajuramentados e pelos agentes comunitários. De acordo com o Regulamento de Florestas e Fauna Bravia, intervêm no processo da fiscalização, os seguintes agentes:

- Fiscais de florestas e fauna bravia;
- Fiscais ajuramentados;
- Agentes Comunitários;
- Funcionários de florestas e fauna bravia;
- Funcionários do Turismo;
- COGEPs;
- Agentes da Polícia de Protecção de Moçambique PRM;
- Forças de Defesa e segurança;
- Agentes de pecuária;
- Funcionários dos Serviços de Geografia e Cadastro;
- Em geral todo o cidadão.

Infelizmente, o papel e os mecanismos de participação, coordenação e colaboração entre os diferentes intervenientes na fiscalização não estão ainda definidos, o que praticamente anula ou limita a participação destes nesta actividade.

3.2 Organização da fiscalização

A fiscalização dos recursos florestais e faunísticos é da responsabilidade da DNFFB e a implementação no terreno é feita pelos SPFFB. A fiscalização dos parques, reservas nacionais, áreas comunitárias de desenvolvimento do ecoturismo, e das coutadas oficiais é garantida pelos fiscais do MITUR e agentes comunitários afectos a estes locais. Ao nível central, a DNAC é o órgão que responde pela fiscalização destas áreas protegidas.

A fiscalização é feita fundamentalmente pelos fiscais de florestas e fauna bravia do Estado, através dos postos fixos, que teoricamente funcionam dia e noite, e são localizados ao longo das principais estradas nacionais, nos limites entre províncias e nas entradas dos principais centros urbanos. Salvo raras exceções, os postos fixos funcionam apenas de dia e durante os dias úteis; à noite, feriados e aos fins de semana a maioria dos postos fixos está inactivo, sendo nestas altura que se regista a maior movimentação de produtos florestais, especialmente de madeira, lenha, carvão e carcaças de animais bravios. Por outro lado, a localização dos postos fixos não é adequada e está ultrapassada. Em alguns centros urbanos, como por exemplo a cidade de Maputo, foram estabelecidas novas vias de acesso a cidade, que não são fiscalizadas, mas que servem de vias alternativas de entrada de produtos florestais na urbe. Assim, é urgente a revisão do número e localização dos postos fixos nas diferentes províncias do país.

Nos postos fixos faz-se o controle das licenças e guias de trânsito, nomeadamente a validade das licenças, espécies e quantidades exploradas e transportadas. A fiscalização directa através de brigadas móveis, nas frentes de exploração florestal e caça, unidades de processamento, mercados, postos fronteiriços e portos, praticamente não existe. A Tabela 1 mostra o número de postos fixos por província. As unidades de processamento são fiscalizadas através de relatórios mensais, por lei obrigados a apresentar, contendo o movimento de produtos florestais recebidos, transformados e comercializados por espécies, quantidades e guias respectivas.

Tabela 1. Número de postos fixos de fiscalização por província

Província	Total
Maputo	7
Gaza	8
Inhambane	4
Sofala	7
Manica	2
Tete	2
Zambézia	2
Nampula	8
Cabo Delgado	3
Niassa	4
Total	47

Fonte: Vicente (2004)

O sistema de informação do sector é muito fraco, os dados e a informação estatística estão cheios de incongruências e imprecisões. Em resumo, a fiscalização limita-se apenas ao controle do transporte de produtos florestais, na via pública, e aplicação de multas aos operadores e público em geral que for apanhado sem a devida licença e guia de trânsito. O actual sistema não está preparado para a prevenção e a detecção de actividades ilegais, antes que estas ocorram.

A participação dos outros agentes referidos no ponto 3.1 é limitada e não está ainda regulamentada e institucionalizada. A colaboração da polícia na fiscalização verifica-se apenas nos postos de controle de tráfego, nas entradas e saídas das cidades e nas fronteiras inter-provinciais onde, por conveniência de serviço e segurança, estabeleceu-se postos fixos de fiscalização. A outra forma de colaboração verifica-se quando a polícia é convidada a integrar brigadas de fiscalização móveis, quando as brigadas móveis se deslocam em missões de fiscalização nas frentes de exploração e caça. O envolvimento do exército e da polícia alfandegária não existe ainda.

A nível local, isto é ao nível dos distritos e localidades, a participação dos órgãos locais na fiscalização também é limitada, não está bem definida e carece também de institucionalização. As autoridades tradicionais vem controlando o uso dos recursos florestais e faunísticos em zonas de sua influência, através de tabus e praticas costumeiras que, em geral, variam de lugar para lugar, são pouco conhecidas, não são sistematizadas e são de alcance limitado.

O envolvimento das comunidades locais na fiscalização é uma experiência nova no país que ainda carece de consolidação. Vicente (2004) indica existirem 238 fiscais ou agentes comunitários em todo país, com a maior concentração nas províncias de Maputo e Cabo Delgado. Experiência de área pilotos de manejo comunitário de recursos florestais e faunísticos no país, indicam melhorias substanciais na conservação dos recursos naturais, especialmente maior controle da exploração florestais por empresas e operadores não residentes na zona. Como foi referido, os mecanismos de engajamento e incentivos às comunidades locais não foram ainda claramente definidos, disseminados e aplicados, o que limita a colaboração e participação efectiva das comunidades na fiscalização.

3.3 Meios humanos e materiais da fiscalização

A fiscalização florestal e de fauna bravia, na maioria das províncias, é uma das principais actividades que concentra o grosso do pessoal e dos meios disponíveis nos SPFFB. Não existem dados certos sobre a quantidade de pessoal envolvido directamente nesta actividade nem dos meios materiais destinados especificamente a fiscalização. Em geral, o pessoal afecto a este sector faz um pouco de tudo, o mesmo se passa com os meios disponibilizados para os SPFFB. A Tabela 2 mostra dados recentes do número dos fiscais afectos por cada província e o nível de formação.

Tabela 2. Número e formação de pessoal dos SPFFB afectos à fiscalização

Província	Nível de formação					Total
	Superior	Médio	Básico	Elementar	Outros	
Maputo	1	8	16	14	6	45
Gaza	3	9	19	9	10	50
Inhambane	1	11	12	6	1	31
Sofala		5	10	11	24	50
Manica	1	7	9	7	9	33
Tete	3	14	4	10		31
Zambézia	1	25	3	3		32
Nampula		2	23	15	11	51
Cabo Delgado	1	14	12	4		31
Niassa	1	5	10	14	51	81
Total	12	100	118	93	112	435
(%)	3	23	27	21	26	100

Fonte: Vicente (2004)

O país conta presentemente com 435 fiscais no activo, dos quais 3% tem formação superior, 23% formação média e os restantes 76% formação elementar ou básica. Portanto, o grosso dos fiscais apresenta formação aquém para realizar a fiscalização com eficiência desejada. A situação é agravada pela idade avançada dos fiscais, que na grande maioria estão prestes a reformar no aparelho de Estado.

A quantidade de fiscais nas províncias é considerada, em geral, exígua para uma boa fiscalização. Não se tem bem claro a norma a utilizar para estabelecer o número ideal de fiscais para trabalhar numa determinada área, mas Mahanjane (1995) sugeriu que um fiscal deve patrulhar a pé 13 km por dia e controlar eficazmente 5000 ha. Assim, para a província da Zambézia, com cerca de 3.000.000 ha de floresta produtiva, por exemplo, seriam necessários cerca de 600 fiscais para toda a província contra pouco mais de trinta que existem actualmente. Para todo o país, considerando apenas a floresta produtiva, que soma cerca de 19.750.000 ha, seriam necessários cerca de 4.000 fiscais, ou seja, aproximadamente dez vezes mais que o número actual de fiscais, que presentemente controlam toda a área florestal, incluindo a área produtiva e as áreas de uso múltiplo. É efectivamente impossível pensar em duplicar o número de fiscais do Estado, o que obriga à definição de estratégias participativas de envolvimento de todos os intervenientes neste processo, sob pena de não se conseguir alcançar uma aplicação efectiva da Lei.

A Tabela 3 mostra os principais meios utilizados na fiscalização, desde meios para acampamento, comunicação, transporte e defesa. Estes meios são, de longe, insuficientes em quantidade e em qualidade, para a fiscalização adequada, tendo em conta a extensão do território, o número de fiscais e a necessidade de equipar convenientemente os técnicos para esta actividade.

Tabela 3. Principal equipamento disponível nos SPFFB para a fiscalização

Província	Meios						
	Tendas	Kits de fardamento	Rádios	Bicicletas Motorizadas	Viaturas	Armamento	
Maputo		96		7	1	4	
Gaza		70		4	2	33	
Inhambane	2	72		2	1		
Sofala	12	50	1		4		
Manica	4	65	1		3	12	
Tete		50		13	8	1	27
Zambézia	4	60					
Nampula	5	98					
Cabo Delgado	3	65		8	2	2	
Niassa		95					10
Total	30	721	2	21	23	14	56

Fonte: Vicente (2004)

Em algumas províncias não existem meios de transporte directamente afectos a fiscalização. Com esta situação a fiscalização nos locais de exploração se torna impossível, criando a situação em que os operadores têm a certeza de que, em nenhum momento, poderão ser interpelados pela fiscalização. Em muitos casos ainda prevalece o uso de motorizada para efeitos de fiscalização. Em outros casos, meios de fiscalização como, por exemplo, casas, viaturas, material de campo, estão alocados a outros sectores ou a técnicos alheios à fiscalização. Os meios de comunicação, de longo alcance, são também exíguos, existem somente em duas províncias, Manica e Sofala. O armamento disponível é em geral obsoleto e a sua disponibilidade para a fiscalização está dependente da simpatia dos comandos provinciais da polícia, facto que raramente acontece, dado o grau de coordenação e colaboração existente entre esta corporação e os SPFFB. Equipamento informático, de medição e orientação existe em poucas quantidades e todo ele está concentrado nas capitais provinciais, nos SPFFB.

Resumindo, a organização, recursos humanos e os meios disponíveis para fiscalização são limitados, afectando assim o bom desempenho e sucesso no desenvolvimento desta actividade. A situação é agravada pela baixa qualidade dos recursos humanos, baixos salários e falta de estímulo aos fiscais, que para além da falta de motivação, concorre para corrupção dos agentes envolvidos na fiscalização de florestas e fauna bravia.

3.4 Coordenação inter-institucional na fiscalização

A fiscalização dos recursos florestais e faunísticos é, em certa medida, um acto de soberania que envolve diferentes instituições do Estado que, em seus mandatos, tem a ver com a conservação e protecção dos recursos naturais e a riqueza nacional em geral. Para o caso dos recursos florestais e faunísticos as instituições mais relevantes na fiscalização destes recursos são as seguintes: o MINAG, o MITUR, o MICOA, o MINT, o MAE, MF, o MDM e o MIJUS. Na prática, as instituições que articulam ao nível

central com a DNFFB e com as DPA e SPFFB ao nível provincial. Ao nível local, a articulação envolve contactos com a polícia, as Alfândegas, o exército, administração local, autoridades tradicionais e líderes comunitários, Procuradoria da República e os Tribunais. Infelizmente a colaboração e coordenação com estas instituições na fiscalização é muito limitada, não está claramente definida e institucionalizada.

Um dos grandes nós de estrangulamento do actual sistema de fiscalização é a falta de articulação e colaboração entre os diferentes intervenientes no processo, em particular com a RPM, as Alfândegas, polícia Municipal, FADM. Actualmente regista-se algumas melhorias na articulação entre os fiscais e estes agentes, tendo passado por situações, ainda persistentes em algumas províncias, de total ausência de colaboração destas autoridades do Estado. Noutros casos, as infracções são cometidas pelos agentes da autoridade, o que dificulta a autuação por parte dos fiscais. Por exemplo, são reportados casos de corrupção destes agentes, impossibilitando a intervenção dos fiscais na fiscalização de veículos transportando produtos florestais e faunísticos em situação ilegal.

Aparentemente há um grande desconhecimento do papel das instituições referidas na fiscalização. Esta situação é agravada pelo desconhecimento da Lei e do Regulamento de Florestas e Fauna Bravia por parte dos agentes da lei e ordem, incluindo a Procuradoria e os Tribunais. Prisões, julgamento, execuções fiscais por transgressão à legislação florestal e faunística são muito raros, as penas e multas estabelecidas por Lei raramente são aplicadas, ou então, elas são tão amenas que não desencorajam actividades ilegais florestais.

4. ACTIVIDADES ILEGAIS

Actividades ilegais ocorrem praticamente um pouco por todas as províncias e envolvem empresas e operadores florestais, comunidades locais, funcionários públicos e público em geral. Basta referir que as multas por transgressão a Lei de Florestas e Fauna Bravia, constituem uma porção importante das receitas captadas pelos SPFFB, em todas as províncias do país². O tipo de ilegalidade praticada varia em função do tipo de infractor envolvido, local de ocorrência da infracção, meios utilizados, a magnitude do dano provocado ao recurso e do destino dos produtos da infracção.

O Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia, Decreto 12/2002 de 6 de Junho, enumera no Anexo III as infracções mais comuns e estabelece as multas, bem como as condições agravantes e atenuantes no sancionamento dos transgressores. As infracções incluem:

No domínio das florestas:

- i) Exploração florestal no período de defeso ou especial;
- ii) Exploração florestal em locais proibidos;
- iii) Exploração florestal sem licença;

² Mesmo com o baixo índice actual de pagamento das multas aplicadas.

- iv) Exploração florestal em desacordo com as condições legalmente estabelecidas;
- v) Exploração florestal de espécies protegidas;
- vi) Abandono de recursos florestais fora das exceções legais;
- vii) Comercialização, importação e exportação de produtos florestais sem a devida autorização;
- viii) Transporte de produtos florestais sem a respectiva guia de trânsito ou certificação florestal;
- ix) Abate e transporte de produtos florestais acima da quantidade constante na licença ou da guia de trânsito (com uma tolerância máxima de 10% por ajustes de medidas);
- x) Realização de qualquer acto de derruba sem autorização;
- xi) Produção de lenha e carvão vegetal a partir de espécies não permitidas;
- xii) Falta de registo de movimento de produtos florestais;

No domínio de fauna bravia

- i) Caça no período de defeso geral ou especial;
- ii) Caça à noite, aos domingos e feriados;
- iii) Caça em locais proibidos;
- iv) Caça com uso de meios e instrumentos proibidos;
- v) Caça com uso de explosivos ou substâncias venenosas;
- vi) Caça sem licença;
- vii) Caça de espécies protegidas;
- viii) Prática de qualquer outro acto que perturbe a fauna bravia;
- ix) Abandono de animal ferido ou abatido, fora das exceções legais;
- x) Comercialização, importação ou exportação de espécimes de fauna bravia sem a devida autorização;
- xi) Transporte de espécies de fauna bravia sem a devida autorização ou certificado de sanidade animal.

A relação das transgressões apresentadas não é exaustiva, pois a própria lei e o regulamento fazem referência a transgressões que, pela sua natureza, não foi estabelecido o valor da multa aplicável. Este é o caso, por exemplo, do crime de queimada para o qual a lei estabeleceu especificamente a pena de prisão para aquele que voluntariamente puser fogo e por este meio destruir, em todo ou parte da seara, floresta mata ou arvoredo.

Actividades ilegais podem ocorrer em toda cadeia de produção florestal, desde o estabelecimento das florestas, licenciamento, fiscalização e monitoria, exploração florestal, transporte, processamento e comercialização da madeira. Uma lista das práticas ilegais mais comuns no sector florestal são apresentadas no trabalho de Contreras-Hermosilla (2002).

Para descrever e caracterizar melhor as práticas ilegais mais frequentes nas províncias foi feito, em Setembro último, um levantamento junto ao SPFFB. Os dados foram obtidos a partir dos autos e do expediente referente a cobrança de multas pelas DPA e procurou-se

saber quais as infracções mais importantes praticadas pelos operadores e empresas florestais, pelas comunidades, funcionários do Estado e público em geral. Forneceram informação as províncias de Maputo, Gaza, Inhambane, Sofala, Manica, Zambézia e Niassa. Esta informação é bastante útil na definição das ilegalidades mais comuns, cujo combate deve merecer especial atenção das autoridades do sector.

Tabela 4. Tipo de infracções mais frequentes das empresas florestais e operadores de licença simples, comunidades locais, funcionários do Estado e público em geral

Operadores e empresas	Comunidades	Funcionários do Estado	Público
Exploração florestal sem licença	Exploração de madeira e caça para venda sem licença	Exploração florestal sem licença	Exploração de madeira e caça sem licença
Abate de árvores sem observar os DAP mínimo	Comercialização de produtos florestais e faunísticos obtidos ilegalmente sem a devida licença	Caça de fauna bravia sem licença	Trafico de troféus, especialmente marfim e peles
Erro e mau preenchimento das guias de trânsito	Caça e exploração de espécies protegidas	Falta de registo de movimento de produtos florestais e faunísticos nos postos de fiscalização	Transporte ilegal de produtos florestais e faunísticos proibidos sem as respectivas guias de trânsito
Exploração acima dos volumes autorizado na licença	Utilização de espécies preciosas como combustível lenhoso, lenha e carvão	Abandono do posto de fiscalização	Comercialização de produtos florestais sem autorização
Aliciamento de fiscais para não cancelamento e controle das guias de trânsito	Trânsito de produtos florestais e faunísticos sem guia	Não observância de normas e procedimentos	Compra de produtos florestais obtidos ilegalmente
Trânsito de produtos florestais e faunísticos sem guia	Exploração de madeira e caça no período de defeso	Excesso de zelo e burocracia excessiva na fiscalização	Queimadas descontroladas
Abandono de madeira em toros na floresta	Derrubas sem a devida autorização	Trânsito de produtos florestais	

	para abertura de machambas	sem guia quando em missão de serviço ou em visita a familiares nos distritos	
Exploração no período de defeso	Produção de pranchas manualmente sem licença	Transporte de fauna bravia sem a devida autorização ou certificado de sanidade	
Comercialização de produtos florestais sem a devida licença	Queimadas descontroladas	Emissão de licenças, credenciais e guias de trânsito ilegais para caça e extracção de lenha, para organismos do Estado (exército, polícia)	
Processamento de produtos florestais e faunísticos obtidos ilegalmente	Comercialização de produtos florestais extraídos para auto consumo	Emissão de licenças, credenciais e guias de trânsito falsos para exploração e caça pelos próprios fiscais	
Transporte de madeira e outros produtos florestais acima do declarado na guia de trânsito	Transporte de produtos explorados para auto consumo para fora do Posto Administrativo sem a licença		
Falta de livro de registo de movimento de produtos florestais			
Queimadas descontroladas			
Abertura de machambas para agricultura comercial em áreas de floresta			
Caça sem licença			
Caça durante o período de defeso			
Falta de registo de animais abatidos nas coutadas			
Falta de guias de trânsito para animais bravios			

A relação apresentada na Tabela 1 não é, de modo algum, exaustiva das actividades e praticas ilegais do sector florestal, ela dá, como referido em cima, ideia das ilegalidades mais frequentes registadas pelos SPFFB, nas diferentes províncias do país. Nesse sentido, aparecem como actividades ilegais mais importantes, e que devem merecer atenção na presente estratégia e programa de fiscalização, as seguintes:

- i) Exploração florestal e caça sem licença;
- ii) Exploração de lenha e carvão sem licença;
- iii) Não observância de espécies, diâmetro mínimos de corte, volume e quantidades indicados nas licenças de exploração ou caça;
- iv) Exploração florestal e caça durante o período de defeso;
- v) Transporte de produtos florestais (incluindo lenha e carvão) sem guia de trânsito ou erros e mau preenchimento das próprias guias;
- vi) Transporte, comercialização e processamento de produtos florestais obtidos ilegalmente;
- vii) Transporte e comercialização de produtos extraídos para auto consumo;
- viii) Falta de registo de movimentos e stocks de produtos florestais;
- ix) Emissão de licenças, credenciais e guias de trânsito falsas e deficiente fiscalização nos postos fixos e nas frentes de exploração e caça;
- x) Queimadas descontroladas e derrubas para abertura de machambas.

5. ANÁLISE SWOT DA FISCALIZAÇÃO

A situação actual do país, caracterizada pela estabilidade política e paz que se vive a mais de dez anos, os avanços importantes na área económica, o processo de democratização, descentralização da administração pública e o cometimento para transparência e boa governação a todos os níveis criam oportunidades e novos desafios para o desenvolvimento do sector e, particularmente, para melhorar substancialmente a fiscalização dos recursos florestais e faunísticos. Os principais pontos fortes, fraquezas, oportunidades e ameaças a este processo são apresentados em seguida.

5.1 Fortalezas

Os pontos fortes do actual sistema de fiscalização resumem-se no seguinte:

- i) Existência de um quadro legal sectorial moderno, adequado a conservação, maneo e uso racional dos recursos florestais e faunísticos;
- ii) A possibilidade de, para além dos fiscais do Estado e agentes da Lei e Ordem, todos os intervenientes no sector, nomeadamente comunidades e autoridades locais, ONGs, sector privado e público em geral, poderem participar na fiscalização;
- iii) Estabelecimento, por Lei, de estímulos para incentivar a participação dos intervenientes do sector na fiscalização;

- iv) Existência de iniciativas piloto de manejo de recursos florestais e faunísticos, que criam espaço para a participação activa das comunidades locais na fiscalização;
- v) Promoção e incentivo da exploração dos recursos florestais em regime de concessão e orientação para a diminuição da exploração em regime de licença simples, o que deve facilitar muito a fiscalização;

5.2 Fraquezas

As principais debilidades do actual sistema de fiscalização são as seguintes:

- i) Falta de um sistema nacional de fiscalização e fraca organização dos serviços de fiscalização para a promoção e realização, com eficácia, de todas as actividades de fiscalização nomeadamente, a prevenção, detecção e combate de actividades ilegais no sector;
- ii) Centralização excessiva das actividades de fiscalização nas capitais provinciais e concentração de meios humanos e materiais, de qualidade, nos SPFFB;
- iii) Falta de recursos humanos e materiais, em qualidade e quantidade adequados para desenvolvimento da fiscalização;
- iv) Falta de um sistema de informação para suporte de monitoria e inspecção das actividades de empresas;
- v) Falta de uniformidade na aplicação da Lei e Regulamento nas diferentes províncias;
- vi) Baixos salários e falta de estímulos e punições adequadas para que os fiscais não se envolvam em casos de corrupção;
- vii) Medo, falta de poder, pouca confiança ou excesso de zelo dos fiscais no relacionamento com operadores;
- viii) Corrupção e praticas ilegais por parte de fiscais e outros agentes da lei e ordem;
- ix) Fraco conhecimento da Lei e Regulamento florestal por parte da maioria dos intervenientes no sector;
- x) Falta de aplicação dos diplomas legais complementares para implementação da lei e regulamento florestal no terreno, por exemplo, diploma de canalização dos 20% de benefícios as comunidades, comparticipações dos 50% do valor das multas pelos intervenientes na fiscalização, estatuto do fiscal, etc.;
- xi) Falta de mecanismos práticos de envolvimento dos intervenientes na fiscalização;
- xii) Ausência de colaboração e coordenação dos SPFFB com outras entidades envolvidas nesta actividade, por exemplo, a polícia, alfândega, exército, extensionistas rurais, Procuradoria da República, Tribunais, etc.

5.3 Oportunidades

As oportunidades a explorar incluem:

- i) Melhoramento do sistema actual de fiscalização nacional, passando a um sistema integrado e uniformizado, que inclui não apenas aspectos repressivos da fiscalização, mas também medidas de prevenção e detecção das actividades ilegais antes delas ocorrerem, onde na sua implementação participam todos os intervenientes do sector;
- ii) Forja de parcerias entre o Estado, comunidades, sector privado e organizações da sociedade civil para a conservação, manejo, controle e uso sustentável dos recursos florestais e faunísticos;
- iii) Mobilização de recursos financeiros necessários para treino, capacitação e apetrechamento dos serviços de fiscalização;
- iv) Aproveitar o processo de reforma administrativa do Estado e do próprio MINAG, para descentralizar a fiscalização para os distritos, incluindo a locação de recursos humanos e materiais adequados a este nível;
- v) Explorar a possibilidade de introduzir o sub-contrato (outsourcing) em algumas actividades de fiscalização (fiscalização num determinado distrito, disseminação e divulgação da legislação florestal, fiscalização em postos fixos ou brigadas móveis etc.), com envolvimento do sector privado, ONGs e comunidades locais;
- vi) Explorar a possibilidade de uso de meios modernos de fiscalização com base em imagem satélite, meios digitalizados etc. para monitorar a exploração, transporte e comercialização de produtos florestais;
- vii) Promoção da certificação florestal como medida para mitigar actividades ilegais pelas empresas florestais e fomentar o manejo sustentável.

5.4 Ameaças

As principais dificuldades, desafios e ameaças que o sector enfrentará para melhorar e estabelecer um sistema de fiscalização moderno e eficiente são as seguintes:

- i) Pobreza e aumento das populações cuja sobrevivência depende quase que exclusivamente da exploração dos recursos florestais e faunísticos;
- ii) Desemprego e falta de oportunidades para a geração de rendimentos alternativos à exploração desregulada dos recursos florestais e faunísticos;
- iii) Baixa consciência da sociedade sobre a importância social, económica e ambiental dos recursos florestais e faunísticos, bem como o imperativo nacional da necessidade de conservação, manejo e uso sustentável destes recursos;
- iv) *Lobbys* de grupos organizados para alterar, adiar ou limitar a implementação da Lei e do Regulamento de Florestas e Fauna Bravia;
- v) O HIV/SIDA por concorrer para a diminuição da força de trabalho capacitada para a fiscalização e por desestabilizar a estrutura sócio-económica da família rural, aumentando a sua dependência por produtos florestais e faunísticos.

6. ESTRATÉGIA DE FISCALIZAÇÃO

6.1 Visão

A visão da estratégia foi derivada dos princípios e objectivo geral do sector, estabelecidos na Lei de Florestas e Fauna Bravia da seguinte forma:

Estabelecer um sistema de fiscalização participativo, integrando a prevenção, detecção e a repressão, para reduzir actividades ilegais e seus impactos nas florestas e na fauna bravia, com envolvimento activo dos intervenientes do sector nas actividades de fiscalização.

A estratégia considera fundamental as parcerias entre o Estado e demais intervenientes no sector para a definição e implementação das acções para a eliminação dos constrangimentos identificados, e buscar soluções conjuntas para melhorar a fiscalização de florestas e da fauna bravia no país.

6.2 Princípios gerais

Como foi referido, a fiscalização de recursos florestais e faunísticos neste país resume-se actualmente ao controle de licenças e guias de trânsito de produtos florestais na via pública, apreensão de produtos, aplicação de multas e de outras medidas punitivas aos transgressores da lei. Mesmo assim, estas medidas não têm sido feitas de forma eficaz e eficiente, por falta de organização dos serviços de fiscalização, pouca colaboração dos intervenientes no processo, limitados meios humanos e materiais para esta actividade.

Uma boa estratégia de fiscalização deve ter três componentes essenciais: a prevenção, detecção e repressão (veja a revisão de Bila e Salmi 2003). A seguir descreve-se as principais características de cada um dos elementos que compõe a estratégia de fiscalização ora proposta.

6.2.1 Prevenção

A prevenção inclui actividades que visam educar, informar e consciencializar operadores e o público em geral para o cumprimento da lei e para evitar actividades florestais ilegais.

A educação pública, difusão e divulgação da Lei e Regulamento de Florestas e Fauna Bravia aparecem como aspecto importante na prevenção de actividades ilegais e devem ser contempladas nas actividades de fiscalização. Esta actividade pode ser feita pelo Estado em parceria com o sector privado, ONGs, a sociedade civil e outros grupos que trabalham em matérias semelhantes. Deve ser dada máxima prioridade à divulgação da lei e do regulamento de florestas e fauna bravia, especialmente à indicação do que a lei permite e não permite. Esta campanha de informação deve incluir formas e mecanismos práticos da participação das comunidades e do público em geral, na denúncia de actos ilegais bem como nos esforços da fiscalização. Esta acção deve ser concentrada em grupos alvos específicos, por exemplo operadores, carvoeiros, comunidades locais em

áreas ricas em florestas e fauna bravia etc., onde a informação pode ter impactos imediatos.

Outro mecanismo prático de prevenção de actividades ilegais envolve a obrigatoriedade de existência de um plano de manejo e de exploração detalhado, elaborado com base técnico-científica, com detalhe dos objectivos de manejo, inventário florestal de base, exploração florestal, orçamentos e equipamentos envolvidos para a realização do plano, expectativas e revisão periódica do plano. Atenção especial deve ser dada ao nível de sofisticação e detalhe do plano, dado as reconhecidas dificuldades técnicas e financeiras da maioria dos operadores para a elaboração dos planos de manejo.

6.2.2 Detecção

Esta actividade inclui a monitora e actividades de inteligência, que visam a identificação de locais de maior incidência de acções ilegais e dos transgressores sistemáticos a regras estabelecidas. Este trabalho requer uma boa formação dos fiscais na recolha, análise e sistematização de dados, e como é obvio, uma estrutura física de suporte, munido de meios humanos e materiais adequados. Infelizmente não existe ainda no país um banco de dados sobre as actividades ilegais florestais e faunísticas, situação que é agravada pela falta de um sistema de informação abrangente, que possa facilitar e apoiar o trabalho de inteligência.

Por exemplo, estatísticas simples de produção e exportação de madeira, ao nível de empresa, província e nacional credíveis são difíceis de obter, verificando-se em muitos casos incongruências flagrantes (DNFFB 2002) que tornam a utilização destas informações apenas um exercício académico. Uma simples constatação de discrepância entre a madeira explorada e autorizada dá uma indicação fiável do incumprimento das normas e portanto sancionamento, sem necessidades de deslocações para a floresta. Os SPFFB ainda não usam os dados sobre transgressões acumulados nestes Serviços para identificar e punir operadores prevaricadores, nem para determinar zonas de maior incidência de crimes florestais.

6.2.3 Repressão

Esta é a componente mais delicada que, se as duas primeiras funcionarem bem, praticamente dispensaria o seu uso. Aqui são utilizados meios coercivos para forçar o cumprimento da lei.

Em algumas situações trata-se de uma actividade perigosa, envolvendo confrontos com os transgressores. O grau de prontidão do sistema de fiscalização para esta actividade é muito questionável, daí a não ser praticado na maioria das províncias com excepção de parques e reservas onde existem equipas de patrulhamento razoavelmente estruturadas e equipadas.

Para esta componente existe a possibilidade de se usar as forças de defesa e segurança, especialmente em zonas remotas ou em áreas que envolvem confrontos com grupos armados organizados.

6.3 Principais linhas de acção

Neste capítulo apresentam-se as principais linhas de acção de cada componente, que serão desdobradas em actividades e detalhadas no plano de acção e na implementação da estratégia. As linhas de acção estratégicas foram definidas de modo a abarcar actividades que vão ter impacto imediato na fiscalização. Assim, para as componentes prevenção, detecção e repressão, as acções a prosseguir devem contribuir, a curto prazo, para minimizar e mitigar os constrangimentos identificados na fiscalização.

6.3.1 Na prevenção

A prevenção de ilegalidades ou transgressões à legislação florestal e faunística é uma actividade permanente na fiscalização, que deve ser realizada a todos os níveis, especialmente ao nível provincial, distrital e local; e vai envolver não apenas os fiscais do Estado, mas também os outros intervenientes na fiscalização. Educação, divulgação da legislação florestal e faunística e das boas práticas de manejo, exploração e uso racional dos recursos florestais e faunísticos, organização e colaboração entre os intervenientes na fiscalização são elementos chaves na prevenção de ilegalidades no sector. As principais linhas de acções a desenvolver neste domínio são as seguintes:

Tabela 5. Acções estratégicas e principais actividades para a prevenção de actividades ilegais florestais

Acção estratégica	Principais actividades	Intervenientes
1. Divulgação da lei e do regulamento de Florestas e Fauna Bravia	<p>1.1 Preparar módulos de divulgação da legislação florestal, incluindo material áudio-visual de fácil utilização no campo (do tipo posters ou “flip-charts”), destacando os direitos e deveres, artigos mais importantes da lei e do regulamento, em português e em línguas locais;</p> <p>1.2 Divulgar a legislação florestal e faunística para grupos alvos mais importantes, p.ex. operadores de licença simples, concessionários, lenhadores, carvoeiros, comunidades locais com projectos de MCRN, em distritos ou regiões com exploração florestal intensiva;</p> <p>1.3 Educar, informar as comunidades locais</p>	<p>DNFFB ONGs</p> <p>DNFFB SPFFB ONGs Associações</p>

	<p>sobre os seus deveres e direitos, com ênfase para o que é e não é permitido por lei;</p> <p>1.4 Assegurar a integração no ensino formal de conteúdos sobre a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, das florestas e da fauna bravia em particular.</p>	<p>DNFFB MINED</p>
<p>2.Organização e capacitação de intervenientes sectoriais para a prevenção de actividades ilegais</p>	<p>2.1 Descentralizar os serviços florestais para os distritos, priorizando distritos ricos em recursos florestais e faunísticos;</p> <p>2.2 Efectuar um levantamento detalhado de necessidades em recursos humanos e materiais para a fiscalização em todas as províncias;</p> <p>2.3 Contratar, treinar e afectar fiscais, em número adequado nas províncias, com respectivos meios para boa fiscalização, iniciando pelas províncias com maior actividade madeireira;</p> <p>2.4 Treinar os fiscais em técnicas de comunicação, recolha, análise e sistematização de dados sobre actividades ilegais nos distritos e ao nível provincial;</p> <p>2.5 Promover a formação de CGC em áreas ricas em recursos florestais e faunísticos ou de intensa exploração florestal;</p> <p>2.6 Treinar e capacitar fiscais comunitários para a fiscalização em suas áreas de residência;</p> <p>2.7 Estabelecer mecanismos de colaboração e articulação entre os diferentes intervenientes no processo de fiscalização, especialmente com as comunidades locais, fiscais comunitários e fiscais ajuramentados, ao nível distrital e provincial;</p> <p>2.8 Organizar cursos de capacitação e sensibilizar a polícia, Procuradoria da República, Tribunais e outros agentes de autoridade para a prevenção de crimes e actividade ilegais no sector;</p> <p>2.9 Melhorar salários e condições de trabalho</p>	<p>DPA SPFFB</p> <p>DNFFB SPFFB</p> <p>DNFFB</p> <p>DNFFB</p> <p>SPFFB UMC</p> <p>DNFFB SPFFB PRM DNFFB SPFFB</p> <p>DNFFB SPFFB</p> <p>MINAG</p>

	dos fiscais florestais e promover a Ética profissional na fiscalização	
3. Adequação da legislação florestal para a prevenção das actividades ilegais no sector	<p>3.1 Concluir e aprovar os instrumentos legais operativos da Lei e Regulamento florestal e faunístico, especialmente o diploma sobre a canalização dos 20% das taxas às comunidades, o anexo técnico para delegação de poder, estatuto do fiscal e participação nas multas;</p> <p>3.2 Estabelecer mecanismos que assegurem o cumprimento do estabelecido na Política e Lei de Florestas e Fauna Bravia relativamente a redução da exploração em regime de licença simples e a promoção e incentivo da exploração em regime de concessão;</p> <p>3.3 Simplificar procedimentos e mecanismos de controle ao longo da cadeia de produção, especialmente na exploração, transporte, processamento e comercialização dos produtos florestais.</p>	<p>DNFFB MF MITUR</p> <p>DNFFB ONGs Associações de Produtores Sector Privado</p> <p>DNFFB Associações de Produtores ONGs Empresas</p>
4. Promoção de boas práticas florestais na exploração e uso dos recursos florestais e faunísticos	<p>4.1 Promover a formação de associações e pequenas empresas comunitárias para estabelecimento de negócios baseados em recursos florestais e faunísticos;</p> <p>4.2 Promover a transparência no licenciamento e na atribuição de concessões florestais, assim como em todos os actos públicos do sector florestal;</p> <p>4.3 Promover e incentivar o licenciamento as comunidades locais para a exploração de lenha, carvão e madeira em pequena escala;</p> <p>4.4 Incentivar e facilitar a legalização da exploração florestal comercial dos recursos florestais pelas comunidades locais, incluindo a delegação de poderes quando a comunidade esteja organizada para assumir tal gestão;</p> <p>4.5 Desenvolver e implementar C&I nacionais para o maneio sustentável dos recursos florestais e faunísticos;</p>	<p>DNFFB SPFFB UMC ONGs</p> <p>DNFFB SPFFB</p> <p>SPFFB UMC</p> <p>DNFFB Associações de Operadores florestais ONGs</p> <p>DNFFB ONGs Associações de</p>

	<p>4.6 Promover a certificação florestal e adoção voluntária pelas empresas de boas práticas de manejo e normas de conduta sã do ponto de vista social e ambiental;</p> <p>4.7 Estabelecer incentivos e apoio à consolidação das concessões florestais no país;</p> <p>4.8 Exigir planos de manejo das concessões florestais antes do início da actividades produtivas das empresas e como condição para a atribuição da concessão; acompanhar e monitorar a sua implementação no terreno;</p> <p>4.9 Estabelecer e divulgar as boas práticas de manejo, exploração e utilização dos recursos florestais e faunísticos</p>	<p>Operadores</p> <p>DNFFB</p> <p>DNFFB</p> <p>SPFFB ONGs Associações de Operadores</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------

6.3.2 Na detecção

A detecção inclui a inteligência, monitoria e controle de actividades no terreno, com vista a identificação das actividades ilegais mais importantes e frequentes, os locais de maior incidência e dos transgressores mais comuns. Esta actividade visa incutir nos operadores e demais utilizadores da florestas e da fauna bravia, que os serviços florestais, e a fiscalização em particular, estão atentos, conhecem e controlam as actividades dos operadores em toda a cadeia de produção florestal. Esta percepção tende a desencorajar eventuais actividades ilegais.

A detecção requer boa formação dos fiscais e dos outros intervenientes na fiscalização, na recolha, arquivo, sistematização, análise dos dados e informações disponíveis nos SPFFB e nos demais organismos do Estado, bem como órgãos de informação e público em geral. Para o feito, deve existir nas províncias e nos distritos, com maior potencial florestal e faunístico, estrutura de suporte, com conhecimento e meios adequados para desenvolver esta actividade. As principais linhas de acção e actividades neste domínio são as seguintes:

Tabela 6. Acções estratégicas e principais actividades para a detenção de actividades ilegais florestais

Acção estratégica	Principais actividades	Intervenientes
1. Treinamento dos fiscais para a detenção de actividades ilegais florestais	<p>1.1 Desenvolver um módulo de capacitação específico para inteligência e detecção de actividades ilegais florestais e faunísticas.</p> <p>1.2 Treinar fiscais e demais intervenientes chave na fiscalização em matérias de inteligência florestal e faunística;</p> <p>1.3 Treinar os fiscais e demais funcionários relacionados para recolha e análise dos dados e informações disponíveis sobre a exploração, produção e comercialização florestal, bem como sobre actividades ilegais, e para facilitar a tomada de decisões pertinentes na orientação da fiscalização florestal e faunística;</p>	<p>DNFFB SPFFB</p> <p>DNFFB SPFFB</p>
2. Capacitação dos SPFFB para detecção de crimes florestais	<p>2.1 Criar capacidade nos SPFFB (meios humanos e equipamento informático) para a recolha, registo, armazenagem, e análise de dados sobre actividades ilegais florestais;</p> <p>2.2 Criar capacidade (meios humanos e equipamento de transporte e comunicação) nos SPFFB e nas DDADR, para a fiscalização nas frentes de exploração, instâncias de acumulação e carregamento de toros, vias públicas, concessões, unidades de processamento, portos, aeroportos e nas fronteiras terrestres;</p> <p>2.3 Criar banco de dados sobre actividades ilegais, a nível nacional, provincial, distrital, e para cada operador, com destaque para o estabelecimento de bases de informação (“<i>baselines</i>”) que facilitem a monitoria e o acompanhamento das actividades no terreno;</p> <p>2.4 Utilizar o banco de dados de actividades ilegais no licenciamento e na</p>	<p>DNFFB DPA</p> <p>DNFFB DPA</p> <p>DNFFB SPFFB</p> <p>DNFFB SPFFB</p>

	fiscalização; 2.5 Rever e actualizar o Número e a localização de postos fixos e brigadas móveis nas província, para melhorar a cobertura e eficiência da fiscalização.	SPFFB
3. Introdução de métodos modernos de fiscalização florestal e faunística	3.1 Estabelecer sistema eficiente de monitoria, começando com a obrigatoriedade de existência e utilização ao nível de cada operador e empresa, dos livros de registo estabelecidos por lei; 3.2 Introduzir métodos de fiscalização modernos, usando tecnologia digital; 3.3 Promover, incentivar e supervisionar a sub-contratação (“ <i>outsourcing</i> ”) de algumas actividades de fiscalização; 3.4 Estabelecer métodos de inspeção surpresa às empresas e operadores florestais; 3.5 Introduzir e facilitar a existência de auditores independentes nas actividades das empresas; 3.6 Envolver comunidades, ONGs e demais intervenientes chave em todas as fases da fiscalização no terreno – com ênfase na prevenção e detecção; 3.7 Divulgar regulamente, nos meios de comunicação social de maior circulação e abrangência, dados sobre actividades ilegais florestais e como se combatem;	DNFFB SPFFB DNFFB NGOs DNFFB SPFFB DNFFB SPFFB DPAP DNFFB SPFFB ONGs

6.3.3 Na repressão

A repressão deve ser encarada como último recurso no processo de fiscalização. As equipas de fiscalização devem ser preparadas para acções que podem tornar-se violentas, e que em alguns casos implicam o uso de arma de fogo. Assim, para além de conhecimento técnicos da fiscalização as equipas devem ter preparação para-militar e estar capacitados para o uso de força e, em casos de necessidades, o uso de armas de fogo. O modelo adoptado recentemente pelas alfândegas parece ser o mais apropriado a seguir. Aqui os agentes para além do domínio da matéria alfandegária são preparados e possuem meios necessários para forçar o cumprimento das regras estabelecidas.

Outro aspecto importante da repressão das actividades ilegais florestais está relacionado com as acções dos órgãos de administração da justiça no país, designadamente a polícia, Procuradoria da República e Tribunais. Estas entidades devem ser capacitadas e sensibilizadas para a prisão, prossecução e julgamento dos transgressores da Lei Florestal e garantir a sua punição exemplar. Nesse sentido, a actualização e agravamento das multas e medidas de coerção reveste-se de especial importância.

As linhas de acção e as actividades centrais nesta área são as seguintes:

Tabela 7. Acções estratégicas e principais actividades para a repressão de actividades ilegais florestais

Acção estratégica	Principais actividades	Intervenientes
1. Treino e capacitação dos fiscais para a repressão de actividades ilegais florestais	<p>1.1 Treinar fiscais florestais de forma paramilitar e capacitá-los para enfrentar acções que podem tornar-se violentas no exercício da fiscalização repressiva;</p> <p>1.2 Apetrechar os postos fixos e as unidades móveis da fiscalização com meios humanos treinados e equipados para enfrentar acções que podem tornar-se violentas no exercício da fiscalização.</p>	<p>DNFFB</p> <p>DNFFB DPA</p>
2. Estabelecimento de mecanismos de articulação e colaboração entre os diferentes intervenientes na fiscalização	<p>2.1 Aprovar e implementar os mecanismos de articulação e colaboração entre os diferentes intervenientes na fiscalização;</p> <p>2.2 Melhorar a coordenação e colaboração inter-institucional com a Polícia, Alfândegas, Procuradoria da República, Tribunais e Exército, para apoio à repressão de actividades florestais ilegais, especialmente ao nível provincial e distrital;</p> <p>2.3 Estabelecer acordos de cooperação com a Polícia, Exército e Alfândegas no domínio da fiscalização;</p> <p>2.4 Envolver a Polícia, as Alfândegas e as FADM na fiscalização, particularmente em áreas remotas onde não há fiscais nem representação das estruturas do sector e ao longo da fronteira;</p>	<p>DNFFB</p> <p>MINT MDN MJUS</p>
3. Assegurar a	3.1 Punir exemplarmente funcionários	

repressão das actividades ilegais florestais	públicos envolvidos em actos de corrupção no licenciamento e ao longo da cadeia de produção florestal;	DNFFB
	3.2 Sensibilizar a Procuradoria da República e os Tribunais para o tratamento correcto dos crimes florestais e faunísticos;	DNFFB
	3.2 Aumentar e actualizar permanentemente as multas e agravar as medidas punitivas previstas na Lei;	MINAG MF MITUR
	3.3 Cancelar as licenças e contratos de concessão de transgressores crônicos à Lei de Florestas e Fauna Bravia;	DNFFB
	3.4 Assegurar autuação, cobrança de multas, julgamento e prisão de transgressores, de acordo com o estabelecido na Lei e Regulamento de Florestas e Fauna Bravia	

7. O PAPEL DOS INTERVENIENTES

7.1 Estado

A maior responsabilidade no combate de actividades ilegais no sector florestal cabe obviamente ao Estado, através dos Ministérios e Direcções Nacionais e Provinciais envolvidos na gestão dos recursos florestais e faunísticos. A acção destas entidades na prevenção, detecção e repressão de actividades ilegais é crucial para o sucesso da fiscalização.

No capítulo anterior são indicados os Ministérios e entidades subordinadas que estão activamente envolvidos em actividades de fiscalização. Destes destacam-se o MINAG, MITUR, MF, MINT e MIJUS. As principais funções do Estados na fiscalização dos recursos florestais e faunísticos inclui:

- i) Análise, formulação, aprovação dos instrumentos legais que orientam a gestão dos recursos florestais e faunísticos e em especial a fiscalização florestal;
- ii) Criação de ambiente e condições adequadas para a prevenção, detecção e repressão das actividades ilegais, com o envolvimento das comunidades locais, ONGs, público em geral e sector privado;
- iii) Estabelecer mecanismos de articulação e coordenação dos intervenientes na fiscalização, regulamentação e auditoria da fiscalização;
- iv) Criar condições favoráveis ao envolvimento dos parceiros (comunidades locais, ONGs, sector privado) na fiscalização, especialmente transferir

- responsabilidades nos domínios em que não tem capacidade nem vocação e onde estas entidades podem proporcionar melhor trabalho e resultados;
- v) Prover recursos e prestar serviços de natureza de bens públicos, particularmente na formação e capacitação dos intervenientes na fiscalização;
 - vi) Criar condições para delegação de poderes de gestão dos recursos florestais às comunidades locais organizadas para tal;
 - vii) Criar condições que desencorajem actividades ilegais florestais através do agravamento e actualização continua das multas e da repressão dos prevaricadores crónicos.

7.2 ONGs

As ONG'S desempenham um papel importante na denúncia e no combate de actividades ilegais no sector florestal. Elas podem por exemplo participarem na divulgação da legislação sectorial, na educação das comunidades e público em geral sobre boas práticas de manejo, conservação e uso racional dos recursos naturais e no cumprimento da lei. O papel das ONG'S na fiscalização pode-se concentrar nas seguintes actividades:

- i) Promover a transparência e participar na preparação dos instrumentos legais que regulam a gestão dos recursos florestais e a fiscalização em particular;
- ii) Denúncia e exposição de actividades ilegais;
- iii) Promoção e participação em campanhas de educação, divulgação da legislação do sector assim como na implementação ao nível local de boas práticas de manejo e uso sustentável dos recursos florestais;
- iv) Desenvolver campanhas de publicitação de actividades ilegais detectadas e suas consequências económicas, sociais e ambientais;
- v) Promover a certificação florestal;
- vi) Promover e facilitar os direitos das comunidades locais ao acesso, uso e benefício da exploração comercial dos recursos florestais em suas zonas de residência e;
- vii) Prestar serviços e assistência técnica ao Estado e outros intervenientes, particularmente às comunidades locais.

7.3 Comunidades locais

A Lei de Florestas e Fauna Bravia e o seu Regulamento reconhece as comunidades locais como elementos chave no controle da exploração e uso dos recursos florestais e faunísticos em suas zonas de residência. Estes instrumentos legais estabelecem ainda o conceito de co-gestão dos recursos florestais, o livre acesso, direito de exploração para auto-consumo e partilha de benefícios resultantes da exploração comercial destes recursos por terceiros. O papel das comunidades locais na fiscalização das florestas e da fauna bravia inclui:

- i) Participar na formulação, discussão dos instrumentos legais que orientam a gestão dos recursos florestais e a fiscalização em particular, sobretudo através dos GGC, dos COGEPs e outros mecanismos de participação estabelecidos;
- ii) Através dos fiscais comunitários, participar activamente no controle da exploração florestal e faunística em suas zonas de residência;
- iii) Denunciar actos ilegais praticados pelos operadores e empresas florestais, tendo em conta que são os actores melhor posicionados para detectar e alertar sobre o uso inadequado ou ilegal dos recursos;
- iv) Participar em campanhas de educação, divulgação da legislação do sector assim como na implementação ao nível local de boas praticas de manejo e uso sustentável dos recursos florestais e faunísticos;
- v) Aplicar regras tradicionais de gestão e controlo dos recursos, sempre e quando tais regras não sejam conflitantes com a legislação moçambicana;
- vi) Gerir áreas florestais a si atribuídas ou delegadas, utilizando para tal os princípios do manejo sustentável e da justa partilha de direitos e obrigações entre seus membros.

7.4 Associações de operadores florestais

Praticamente em todas províncias do país existem já criadas associações de operadores e empresas florestais. Estas associações têm-se revelado instrumentais na organização dos operadores para participarem no dialogo em curso no sector florestal, discussão de propostas de lei e outros instrumentos legais bem como na divulgação da legislação sectorial.

O papel destas organizações na fiscalização florestal e faunística inclui as seguintes acções:

- i) Participação na formulação, discussão e obtenção de consensos sobre instrumentos legais do sector;
- ii) Divulgação da legislação florestal, bem como das boas práticas de manejo, exploração e conservação dos recursos florestais e faunísticos;
- iii) Adopção de um código de conduta que promova o uso sustentável dos recursos florestais e faunísticos;
- iv) Apoio na transformação de operadores em licença simples para operadores em regime de concessão;
- v) Prestação de serviços e assistência técnica aos associados e ao Estado.
- vi) Servir como interlocutor representativo deste segmento junto aos demais intervenientes do sector florestal.

7.5 Sector privado

Empresas florestais sérias são negativamente afectadas pelas actividades ilegais e estão dispostas a engajarem no combate a este mal. Já existem no país empresas que estão

empenhadas na certificação florestal ou que estão a trabalhar com indicadores que promovem o manejo sustentável dos recursos florestais e que excluem actividades ilegais. O sector privado pode participar na fiscalização florestal e faunística apoiando as seguintes acções:

- i) Cumprir a Lei e o Regulamento de Florestas e Fauna Bravia;
- ii) Adopção de transparência e código de conduta que proíbam actividades ilegais, tais como a exploração e processamento de madeira ilegal, evasão fiscal, corrupção de funcionários públicos para ganhar vantagens, subfacturação, etc.;
- iii) Participar no diálogo florestal e nos encontros de discussão de propostas de instrumentos legais do sector;
- iv) Adopção da certificação florestal ou, no mínimo a observação das regras e normas estabelecidas na lei e regulamento, relativamente a exploração florestal, transporte, transformação e comercialização de produtos florestais;
- v) Aceitação e facilitação da fiscalização e inspecção, em toda a cadeia de produção, por fiscais do Estado e entidades independentes;
- vi) Operar em regime de concessão, seguindo e cumprindo com os pressupostos estabelecido no plano de manejo da concessão;
- vii) Engajar-se em iniciativas de produção limpa, económica, social e ambientalmente sustentável.

7.6 Parceiros de cooperação e comunidade internacional

Os parceiros de cooperação e a comunidade internacional em geral, são importantes na implementação da estratégia nacional de fiscalização. Melhor governação e combate a actividades ilegais é uma preocupação cada vez mais crescente da comunidade internacional e vários eventos internacionais tem avançado propostas concretas para diminuir e limitar actos ilegais no sector florestal.

As acções dos parceiros de cooperação e comunidade internacional na materialização da estratégia de fiscalização incluem:

- i) Apoiar a implementação da estratégia de fiscalização;
- ii) Financiar actividades concretas do plano de acção da estratégia de fiscalização, especialmente o financiamento de actividades de fiscalização a serem desenvolvidas por ONG'S e Associações de operadores e empresas florestais;
- iii) Apoio e assistência técnica na formação e capacitação dos fiscais florestais para a prevenção, detecção e repressão de actos ilegais no sector;
- iv) Apoiar a transferência de informação e conhecimento que permitam melhorar a prevenção, detecção e repressão de actividades ilegais no sector;
- v) Assistência técnica para introdução de métodos modernos de fiscalização florestal;

- vi) Apoiar iniciativas de certificação florestal no país, particularmente o desenvolvimento e disseminação de critérios e indicadores nacionais para o manejo e uso sustentável dos recursos florestais e faunísticos;
- vii) Proporcionar troca de experiências de sucesso na prevenção, detecção e repressão de actividades ilegais florestais, com envolvimento dos distintos intervenientes no sector florestal;
- viii) Apoiar o desenvolvimento de mecanismos de inspecção internacional de produtos florestais, para reduzir a exportação de madeira e outros produtos florestais ilegais.

8. ARRANJOS INSTITUCIONAIS

8.1 Racionalidade

A partir do final da década dos anos 70, houve uma tendência significativa em direcção a uma descentralização da fiscalização dos recursos florestais e faunísticos. Tendência que recentemente foi reafirmada também pela nova política e legislação do sector. A descentralização tem muitas potencialidades, e se justifica pela grande extensão do país e os limitados recursos humanos e materiais disponíveis, assim como pelo facto de a fiscalização ser uma acção que necessariamente deve ser levada a cabo, quase sempre, a nível local e do campo.

Não obstante, o modo no qual foi desenvolvida nas décadas passadas também gerou algumas implicações negativas. Em termos práticos, a nível central a fiscalização era quase inexistente, sem uma estrutura central com a capacidade de coordenar e supervisionar esta importante tarefa.

O enfraquecimento da entidade central não correspondeu a um fortalecimento ao nível provincial ou distrital. Nas províncias existe usualmente um responsável, designado como “Chefe de Fiscalização”, mas trata-se de uma estrutura muito fraca e sem uma clara designação, podendo ser repartição, departamento, secção ou simplesmente fiscalização, sem especificar o tipo. Enquanto, a nível distrital a fiscalização de forma estrutural não existe.

O quadro político e legal que regula o sector de florestas e fauna bravia aponta para uma gestão participativa em todos os domínios, e em especial na área de fiscalização, onde recomenda o estabelecimento de mecanismos de colaboração e intervenção de diversos actores. Porém, o desenvolvimento destes mecanismos é claramente muito mais difícil quando a mesma área não se encontra institucionalmente organizada, para poder, de forma coerente e hierárquica, articular com os outros órgãos que têm sua estrutura organizacional estabelecida.

Para a implementação deste plano é necessário, portanto, definir uma estrutura organizacional da fiscalização de florestas e fauna bravia, sobre a qual irão assentar as

diversas acções propostas. O importante não é só indicar as responsabilidades de cada instituição governamental, mas também definir as relações hierárquicas e de prestação de contas entre os diferentes níveis e as diferentes instituições de um mesmo nível. A seguir descreve-se um exemplo de estrutura para a fiscalização, com as atribuições e relações principais dos cinco níveis identificados, nomeadamente o nível inter-institucional, central, provincial, distrital e comunitário.

8.2 Nível inter-institucional

Como indicado na Secção 3.1 da Estratégia, a legislação de florestas e fauna bravia prevê múltiplos intervenientes na tarefa de fiscalização, incluindo vários ministérios e instituições nacionais. Como um primeiro passo, portanto, precisa estabelecer um mecanismo permanente de coordenação a nível inter-institucional, específico para a área de fiscalização, que poderia tomar a forma de uma comissão ou comité inter-sectorial de fiscalização de florestas e fauna bravia. Além de estreitar os laços de colaboração, este nível inter-institucional deverá estabelecer as políticas globais e linhas macro da fiscalização nos seus diversos níveis, e assegurar o papel das várias instituições e intervenientes a nível central, provincial, distrital e comunitário.

Dada a diversidade das instituições relevantes a integrar no processo de fiscalização, para melhorar a sua viabilidade e funcionamento convém fasear o crescimento da sua composição. No início será integrado unicamente por quatro intervenientes governamentais principais, isto é, o MINAG, MITUR, MINT, MDN, Alfândegas e Procuradoria Geral da República, para subsequente e gradualmente expandir-se aos outros intervenientes públicos e privados. Podem ainda fazer parte deste órgão o CTA e algumas ONGs relevantes no sector.

O Comité Inter-institucional trabalhará em estreita coordenação com a Comissão de Fiscalização do Fórum de Florestas e Fauna Bravia, que funcionará como entidade de consulta. Desta forma, se assegurará que os interesses e as preocupações dos diferentes intervenientes são considerados nas decisões do Comité de Coordenação Inter-institucional.

As atribuições principais deste órgão seriam:

- i) Aprovar a Estratégia e Plano de Acção de Fiscalização;
- ii) Promover mecanismos de colaboração efectivos entre os diversos intervenientes;
- iii) Coordenar a planificação e a participação dos intervenientes na implementação do plano de Acção da Estratégia de Fiscalização;
- iv) Propôr e recomendar directrizes para a efectivação de fiscalização;
- v) Apreciar as propostas de instrumentos legais ligados a fiscalização e gestão dos recursos florestais e faunísticos;
- vi) Apreciar processos de corrupção dos quadros séniores ligados a fiscalização.

8.3 Nível central

A nível central as entidades directamente responsáveis da fiscalização são o Departamento de Normação e Controle da DNFFB e o Departamento do Estudos e Fiscalização da DNAC. É imprescindível o fortalecimento destes departamentos em recursos humanos e capacidade logística (vide Secções 6.3 e 6.4), assim como de seus laços de colaboração.

Para além das competências já estabelecidas nos respectivos ministérios de tutela, as atribuições dos órgãos centrais de coordenação e direcção da fiscalização poderiam ser:

- i) Definir as linhas operativas de fiscalização;
- ii) Secretariar os encontros do Comité Inter-institucional;
- iii) Uniformizar os procedimentos;
- iv) Assegurar os financiamentos para a fiscalização, assim como procurar apoios internos e externos para esta área;
- v) Organizar o banco nacional de dados;
- vi) Controlar e orientar a formação;
- vii) Avaliar o desempenho da fiscalização a nível provincial (incluindo a revisão dos relatórios provinciais de fiscalização), e quando necessário propôr directrizes para o seu fortalecimento;
- viii) Clarificar a legislação que seja de competência ministerial.

8.4 Nível provincial

Ao nível provincial é importante uniformizar em todas as províncias a designação da área de fiscalização, por exemplo repartição, secção ou outra designação, assim como definir claramente suas relações de prestação de contas com respeito ao SPFFB e ao Departamento de Normação e Controle da DNFFB.³

A DNAC não têm estruturas a nível provincial, mas seguramente seria importante institucionalizar um mecanismo de coordenação e supervisão do seus agentes no parques e reservas nacionais, assim como de coordenação com a área de fiscalização dos SPFFBs.

A semelhança do referido na alínea 8.2, este órgão trabalhará em estreita colaboração com os Fóruns Provinciais de Florestas e Fauna Bravia, para garantir a coordenação,

³ Semelhançemente, seria importante clarificar as relações de prestação de contas do SPFFB com respeito ao DNFFB e ao DPA. Actualmente, o chefe de serviço depende directamente do director de DPA, assim ele/ela não funciona debaixo da supervisão directa de DNFFB. Esta linha desviada de comando às vezes cria problemas e confusão, que afectam a capacidade da DNFFB de tomar decisões e enviar instruções para o campo sem demora e alterações. Seria importante resolver este assunto no actual processo de descentralização. Enquanto em assuntos administrativos o SPFFB deveria informar unicamente ao DPA, em assuntos técnicos seria importante ter dois linhas iguais de comunicação, uma com o DPA e uma directamente com o DNFFB.

planificação e o atendimento das preocupações e interesses dos outros intervenientes na fiscalização. As funções principais a este nível poderiam ser:

- i) Assegurar a coordenação dos níveis central e inter-institucional com os níveis distrital e comunitário;
- ii) Orientar as actividades de fiscalização nos distritos;
- iii) Garantir a articulação extra-sectorial a nível provincial, especialmente com a polícia, juízes e procuradores, e alfândegas.
- iv) Prover as necessidades logísticas (infra-estruturas e equipamentos) para a fiscalização, e procurar apoios internos e externos para este fim;
- v) Controlar e orientar a formação a nível provincial;
- vi) Supervisar os quadros de pessoal a nível provincial, em particular avaliar o desempenho dos responsáveis distritais de fiscalização e aprovar os seus relatórios.

8.5 Nível distrital e de parques e reservas

O nível distrital é o mais importante desde o ponto de vista operativo, onde deverá ser concentrada a maior parte dos meios humanos e materiais. A dimensão da estrutura distrital de fiscalização dependerá da quantidade e importância dos recursos florestais e faunísticos a proteger.

As zonas de conservação presentemente a cargo do MITUR constituiriam também o equivalente a órgãos distritais de fiscalização, institucionalmente não dependentes dos SPFFBs, mas com eles em tudo colaborantes.

Da base distrital receberia instruções e a ela prestaria contas todo o corpo de fiscalização existente na respectiva área: fiscais destacados no terreno, pessoal dos postos fixos e brigadas móveis, e ainda os agentes comunitários da área, considerando-se o regime de dupla subordinação destes últimos visto dependentes dos CGC ou COGEPs.

O nível distrital é então o órgão operativo básico da fiscalização, a quem compete:

- i) Divulgar a legislação e outras informações úteis às comunidades locais e outros actores;
- ii) Prevenir a prática de infracções florestais e faunísticas e aconselhar o cidadão sobre os melhores procedimentos no uso de recursos;
- iii) Desenvolver acções tendentes a prevenção das queimadas descontroladas;
- iv) Fiscalizar todos os actos ligados a protecção, exploração, gestão, utilização, comercialização e transporte dos recursos florestais e faunísticos;
- v) Ordenar a paragem de pessoas e veículos nos postos de fiscalização ou em outros locais previamente definidos (incluindo inspeccionar a legalidade dos recursos florestais ou faunísticos existentes nos estabelecimentos industriais ou comerciais);

- vi) Após identificar-se como tal, proceder a verificação através da revista da existência ou não de produtos florestais ou faunísticos na posse do cidadão e solicitar as devidas autorizações;
- vii) Verificar a legalidade das autorizações exibidas de acordo com o estabelecido na legislação sobre a matéria;
- viii) Elaborar os autos de notícia e emitir os respectivos avisos de multa de todas as transgressões de que tiver conhecimento, incluindo os participados pelos intervenientes indirectos;
- ix) Proceder a apreensão dos produtos e instrumentos objectos da transgressão, emitindo a respectiva declaração de apreensão dos mesmos nos termos da lei;
- x) Assegurar a conservação dos bens, instrumentos e produtos apreendidos até a decisão final;
- xi) Proceder a entrega ou devolução dos bens ou instrumentos objecto da infracção após o pagamento da multa pelo infractor ou de acordo com a decisão judicial, nos casos legalmente estabelecidos;
- xii) Usar da força, sempre que necessário, para assegurar a fiscalização nos casos da desobediência ou resistência do cidadão em acatar as ordens;
- xiii) Reportar aos SPFFBs as infracções ligadas à comercialização, exploração e circulação de recursos florestais e faunísticos.

Este órgão é constituído pelo DDA, o Chefe da Fiscalização, e a respectiva equipe de fiscais, o Chefe da PRM e a Procuradoria a nível distrital. A articulação e coordenação com os outros intervenientes será feita através do Fórum Distrital de Agricultura onde existam, COGEPs ou entidade semelhante responsável pela planificação e desenvolvimento distrital.

8.6 Nível comunitário

As comunidades têm um papel muito importante no complemento da capacidade das instituições do Estado de exercer a fiscalização. Por esta razão a nova legislação cria a figura do agente comunitário. A experiência indica que os agentes comunitários podem constituir uma utilíssima rede de fiscalização, indispensável no controle das actividades ilegais, pelo facto de estarem em toda a parte e pelo facto de conhecerem bem o terreno e a situação geral das áreas em que actuam.

Não obstante, para o bom funcionamento dos agentes comunitários é importante ter o apoio de instituições locais. Por isso, a Estratégia estabelece como uma actividade prioritária a formação de CGC em áreas ricas em recursos florestais e faunísticos ou de intensa exploração. Contudo, não é sempre necessário criar estruturas institucionais novas ou acrescentar níveis a estruturas existentes. O nível comunitário, em muitos casos, pode ser baseado nas organizações que já existem.

Os CGCs ou outras instituições locais, em colaboração com os COGEPs, poderiam assegurar as seguintes funções:

- i) Desenvolver actividades de informação e consciencialização tendentes à prevenção das actividades ilegais de parte de habitantes locais;
- ii) Capacitar e supervisionar o trabalho dos fiscais comunitários;
- iii) Monitorar o pagamento das multas e assegurar que os agentes comunitários e outros membros da comunidade recebem a sua parte dos 50% da quantia, que de acordo a lei deve ser distribuído entre as pessoas envolvidas na detecção e apreensão dos produtos ilegalmente explorados;
- iv) Monitorar que o 20% da taxa de exploração florestal ou faunística volta as comunidades, e assegurar que é utilizado transparentemente a nível local.⁴

9. IMPLEMENTAÇÃO E FINANCIAMENTO DA ESTRATÉGIA

A fiscalização de florestas e de fauna bravia é, na actualidade, muito fraca. Actos ilegais ocorrem um pouco por todo lado e a diminuição destas actividades constitui um grande desafio para o sector. Para reverter esta situação a DNFFB deve reorganizar e reforçar, a nível central, provincial e principalmente distrital os sectores de fiscalização, destacar meios humanos, equipamentos e meios de transporte necessários para a implementação das acções propostas.

Por sua vez, os SPFFB devem garantir que este reforço material e humano sejam gradualmente transferidos às DDAs, começando por seleccionar os principais distritos do ponto de vista dos recursos florestais e faunísticos, os quais devem ser priorizados para o reforço institucional a nível local, incluindo capacitação de todos os técnicos em questões florestais e faunísticas.

A presente estratégia estabelece as linhas mestres a prosseguir nos próximos cinco anos, que vão ser desenvolvidas em todas províncias, sob orientação e coordenação da DNFFB, DPA e SPFFB. Deve ser periodicamente revista, ajustada e ampliada com base nas experiências de sua implementação e em novos conhecimentos.

No que compete ao Governo, o actual quadro de fiscais é financiado pelo orçamento geral do Estado, mas a principal fonte de financiamento das actividades propostas neste novo sistema de fiscalização deverá proceder do ProAgri. A DNFFB, as DPA e as DDAs devem assegurar que, na elaboração do planos anuais, as actividades centrais, provinciais e locais de fiscalização florestal e faunística sejam inscritas e financiadas nos PAAOS.

Na nova abordagem do ProAgri está aberta a possibilidade de financiar algumas actividades de fiscalização a serem desenvolvidas pelas ONGs e Associações em regime de subcontrato (*outsourcing*). A DNFFB, as DPA, os SPFFB e as DDAs devem apoiar e facilitar o acesso a estes recursos seguindo a metodologia e os mecanismos estabelecidos para o efeito. A outra fonte de financiamento das ONGs e Associações destas actividades são os doadores e parceiros de cooperação que vêm financiando actividades similares no sector florestal e de desenvolvimento rural.

⁴ Para a viabilidade dos últimos dois pontos es necessário ter a aprovação dois respectivos instrumentos legais para a sua implementação.

A planificação e coordenação das actividades deverá ser feita através do Fórum Provincial de Florestas e Fauna Bravia. Estes fóruns, criados no âmbito do Fórum Nacional de Florestas e Fauna bravia, estão já em funcionamento na maioria das províncias e nelas fazem parte, para além dos órgãos do Estado, associações de operadores, empresas florestais, organizações comunitárias e ONG que actuam no sector.

Outros recursos devem ser procurados e alocados, a partir dos intervenientes do próprio sector e de parceiros da cooperação, para garantir a implementação da estratégia.

A curto prazo, a base para implementação da Lei de Florestas e Fauna Bravia recai na necessidade de capacitação, que deve ser garantida por todas as fontes possíveis, para dar a conhecer a Lei e para esclarecer eventuais dúvidas referentes à sua implementação participativa. Desta forma, a publicação de um manual de aplicação da Lei e a formação de formadores neste tema é imprescindível.

Recomenda-se também a formulação imediata de um plano de acção que identifique, quantifique e calendarize de forma táctica as acções específicas a desenvolver a curto, médio e longo prazos, para a implementação participativa da presente estratégia.

10. BIBLIOGRAFIA

Bila, A., Salmi, J. 2003. Fiscalização de florestas e fauna bravia em Moçambique Passado, presente e acções para melhoramento. MINAG, DFID, IIED. Maputo. 60p

Contreras-Hermosilla, A. 2002. Forest law enforcement. 38p.

Chicué, J. 2004. Sistema de fiscalização de recursos florestais e faunísticos. Documento de levantamento. TCP MOZ 2904 (A), Maputo. 11p

Chicué, J. 2003. Mecanismos de articulação entre os intervenientes no processo de fiscalização dos recursos florestais e faunísticos. MINAG, DFID, IIED. Maputo. 60p

DNFFB (2002) Lei de Florestas e Fauna Bravia. MINAG, DNFFB, Maputo.

DNFFB (2002) Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia. MINAG, DNFFB, Maputo.

DNFFB (1999) Política e estratégia de desenvolvimento de florestas e fauna bravia. DNFFB, Maputo. 19p

Vicente, P. 2004. Situação actual nacional da fiscalização. Parte 1. DNFFB, Maputo. 14p