



POLÍTICA FLORESTAL E PROGRAMA DE AJUSTAMENTO ESTRUTURAL VERSUS EXPLORAÇÃO FLORESTAL EM MOÇAMBIQUE

Manuel Madeira Macandza¹
Ulisses Bremer²

RESUMO

As políticas florestais são determinantes para a estabilidade e para o uso sustentável das florestas. Mas também podem ser a causa do uso insustentável das paisagens florestais, derivando, daí, impactos severos à biodiversidade e às comunidades. Moçambique enfrenta problemas sérios de desmatamento, uma vez que a taxa de desmatamento no país é de cerca de 2% anuais, atualmente. Na província de Inhambane, em que se localizam os distritos de Mabote e de Funhalouro, que são nossa área de estudo, o desmatamento é de 0,53%. Constitui objetivo fundamental do presente artigo analisar a política florestal de Moçambique no contexto da materialização do Programa de Ajustamento Estrutural. Este estudo se mostra fundamental, dada a importância das políticas florestais para a boa governança das florestas. Para fazê-lo, foi realizada uma revisão bibliográfica de temas relacionados a recursos florestais, à exploração e a políticas florestais. No trabalho de campo, realizaram-se a observação da cobertura florestal e as entrevistas abertas e fechadas com as comunidades residentes em áreas de florestas e com os técnicos do setor de florestas. As abordagens utilizadas no estudo foram a qualitativa e a quantitativa. A materialização do Programa de Ajustamento Estrutural no país gerou mudanças profundas na economia e na sociedade moçambicanas. Ao invés de promover o desenvolvimento, as reformas estimularam uma administração florestal que prioriza a atividade extrativista insustentável, gerando externalidades negativas, degradação da cobertura florestal e redução dos rendimentos na agricultura familiar, bem como um envolvimento das comunidades locais na gestão das florestas, sem mecanismos legais específicos, tornando-as simples espectadoras passivas.

Palavras-chave: Exploração florestal, Política florestal, Ajustamento estrutural, Meio ambiente e comunidades locais.

RESUMEN

Las políticas forestales son cruciales para la estabilidad y el uso sostenible de los bosques. Pero también pueden ser la causa de un uso insostenible de los paisajes forestales, con graves consecuencias a la biodiversidad y las comunidades. Mozambique se enfrenta a graves problemas de deforestación, ya que, actualmente, la tasa de deforestación en el país es de aproximadamente un 2% anual. En la provincia de Inhambane, donde se encuentran los distritos de Mabote y Funhalouro, que son nuestra zona de estudio, la deforestación es del 0,53%. El objetivo fundamental de este artículo es analizar la política forestal de Mozambique en el contexto de la materialización del programa de ajuste estructural. Este estudio es

¹ Aluno do curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: manuelmacandza4@gmail.com. Bolsista do CNPq.

² Docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: ulissesbremer@gmail.com.



fundamental dada la importancia de las políticas forestales para la buena gobernanza forestal. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica de temas relacionados con los recursos forestales, la explotación y las políticas forestales. Durante el trabajo de campo, se observó la cubierta forestal y se realizaron entrevistas abiertas y cerradas con las comunidades que viven en las zonas forestales y con los técnicos del sector forestal. Los enfoques utilizados en este estudio fueron el cualitativo y el cuantitativo. La materialización del Programa de Ajuste Estructural en el país generó profundos cambios en la economía y en la sociedad mozambiqueñas. En lugar de promover el desarrollo, las reformas han estimulado una administración forestal que prioriza la actividad extractiva insostenible, generando externalidades negativas, degradación de la cubierta forestal y reducción de los ingresos en la agricultura familiar, así como una implicación de las comunidades locales en la gestión forestal, sin mecanismos legales específicos, lo que las convierte en simples espectadores pasivos.

Palabras clave: Explotación forestal, Política forestal, Ajuste estructural, Medio ambiente y comunidades locales.

INTRODUÇÃO

As políticas florestais são determinantes para a estabilidade e para o uso sustentável das florestas, mas tais políticas também podem ser a causa do uso insustentável das paisagens florestais, derivando em impactos severos à biodiversidade e em externalidades negativas às comunidades residentes em áreas de florestas.

O presente estudo é pertinente, dada a importância das políticas florestais para a boa governança das florestas, pois estas fornecem serviços ecológicos, que estabilizam o clima, que protegem as espécies vegetais e animais e que sequestram e emitem imensas quantidades de carbono, devido à conversão constante de biomassa vegetal (MORAN, 2010; PORTO-GONÇALVES, 2017). E, mais importante ainda, por causa dos compromissos que Moçambique tem de implementar, quanto ao programa REDD+ (SITOE; SALOMÃO; WERTZ-KANOUNNIKOFF, 2012; FALCÃO; NOA, 2016), considerando, ademais, que as florestas do país são fonte de subsistência de parte considerável da população rural e, mesmo, da urbana.

O estudo é relevante, também, porque permite lançar outro olhar, em relação às causas do desflorestamento, no intuito de buscar novas origens para a questão, além da agricultura itinerária, da caça e das queimadas descontroladas, as quais, no caso de Moçambique, têm sido apontadas como as principais razões da destruição da cobertura florestal (SITOE; SALOMÃO; WERTZ-KANOUNNIKOFF, 2012).

Os objetivos da nova política florestal (Lei nº 10/99 ou Lei de Florestas e Fauna Bravia) se mostram claros, mas efetivá-los parece uma meta distante.



A crise econômica interna de Moçambique teve um papel preponderante, para que o país e as instituições financeiras internacionais do *Bretton Woods* — o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) — se aproximassem e encontrassem formas de solucionar a crise. O acordo com estas instituições significou a introdução do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), que ficou conhecido, no país, pelo nome de Programa de Reabilitação Econômica (PRE).

Atualmente, Moçambique enfrenta problemas sérios de desmatamento, uma vez que a taxa de desmatamento no país é de cerca de 2% anuais (MARZOLI, 2007). A província de Inhambane, em que se localizam os distritos de Mabote e de Funhalouro, áreas deste estudo, também apresenta alto coeficiente de desmatamento (SITOE; SALOMÃO; WERTZ-KANOUNNIKOFF, 2012; AQUINO *et al.*, 2018), de 0,53% (MARZOLI, 2007), o mais elevado da região Sul do país.

O objetivo fundamental do presente trabalho é o de analisar a política florestal de Moçambique, dentro do contexto da materialização do Programa de Ajustamento Estrutural, pois a concretização do programa fará emergirem conflitualidades entre os diferentes atores — operadores florestais, agricultores familiares, comunidades locais, entre outros —, que, no que diz respeito à conservação do meio ambiente, colocam a política florestal numa situação de fragilidade.

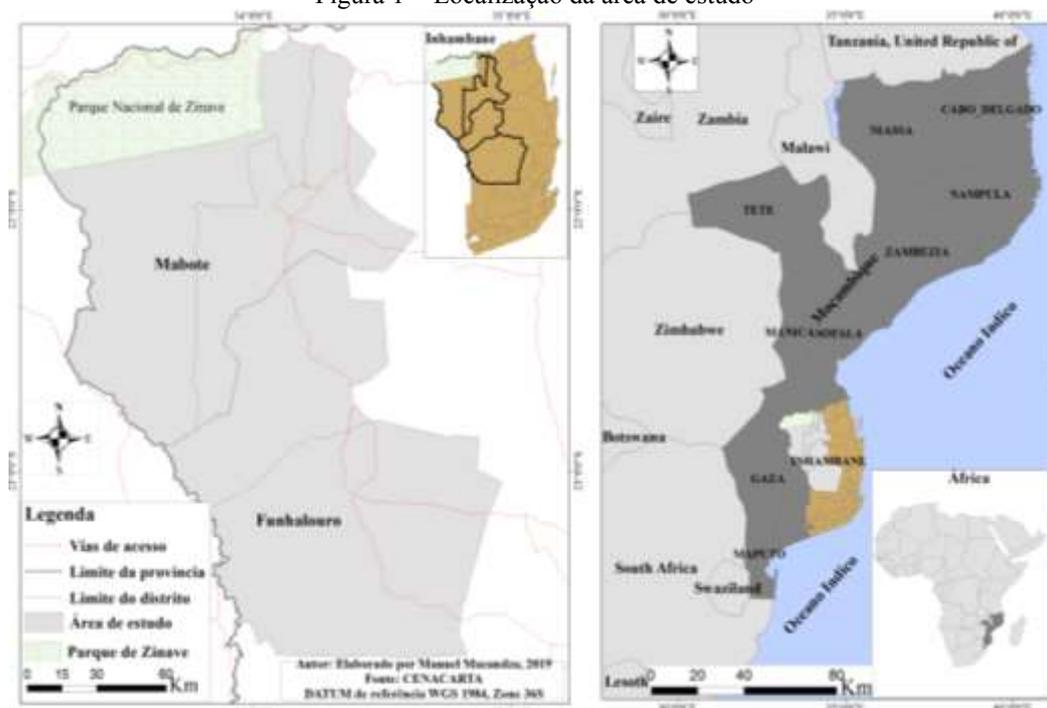
Nessa direção, este texto tem os seguintes objetivos específicos:

- i. Caracterizar a política florestal de Moçambique, a partir dos pressupostos essenciais de sua elaboração;
- ii. Analisar o processo da exploração florestal no conjunto das medidas da materialização do Programa de Ajustamento Estrutural;
- iii. Analisar as externalidades da política florestal em Moçambique, bem como a eficácia, a eficiência e a equitividade de tal política, no contexto da efetivação do dito programa.

Localização da área de estudo

A Figura 1 mostra a localização da área de estudo, que são os distritos de Mabote e de Funhalouro.

Figura 1 – Localização da área de estudo



Fonte: elaborado pelo autor (2020)

A área de estudo se situa à noroeste da província³ de Inhambane, na região Sul de Moçambique⁴, sendo limitada, à Norte, pelo Parque de Zinave; à Oeste, pelos distritos de Massagena e de Chigubo, da província de Gaza, e de Homoine, de Morrumbene, de Massinga, de Vilankulo, de Inhassoro e de Govuro, da província de Inhambane; e à Sul, a área de estudo faz fronteira com o distrito de Panda, também localizado na província de Inhambane.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar os objetivos propostos, realizamos uma revisão bibliográfica de temas relacionados a recursos florestais, à exploração e a políticas florestais, principalmente, em regiões tropicais, como Moçambique.

No trabalho de campo, realizado entre os meses de setembro e de outubro de 2020, entrevistamos 100 pessoas (66 mulheres e 34 homens), com idades acima de 50 anos,

³ Administrativamente, Moçambique é dividida em 11 províncias, contando com a cidade de Maputo, capital do país, e estas províncias são divididas em distritos. Alguns distritos têm o perímetro urbanizado transformado em município, mas este não é o caso dos distritos de nossa área de estudo. Na província de Inhambane, os distritos com municípios estão localizados na costa, apenas.

⁴ Moçambique possui três regiões: Região Sul, que contempla as províncias de Inhambane, de Gaza, de Maputo e de Cidade de Maputo, que tem estatuto de província; Região Centro, composta por quatro províncias: Sofala, Manica, Tete e Zambézia; e a Região Norte, que abrange as províncias de Nampula, Cabo Delgado e Niassa.



majoritariamente. Fizemos entrevistas abertas, para buscar um maior conhecimento sobre as comunidades locais, e entrevistas fechadas, para direcionar o trabalho da pesquisa. Entrevistamos, também, técnicos dos serviços distritais de atividades econômicas e dois chefes de postos administrativos: um, de Zimane; outro, de Tome, nos distritos de Mabote e de Funhalouro, respectivamente. Realizamos, ainda, a observação da cobertura florestal e, com a ajuda de dispositivo de GPS, fizemos a coleta de cerca de 100 pontos, os quais foram sobrepostos aos mapas das localidades em estudo, para a validação das cartas, produzidas a partir de imagens de satélites (MALDONADO; SANTOS, 2005).

A partir do sítio do *Centre for Earth Resources Observation and Science* (EROS), do *United States Geological Survey* (USGS) (disponível em <http://glovis.usgs.gov>), baixamos imagens dos satélites Landsat TM 4 e 5 (sensores TM C1 nível 1) e 8 (sensor OLI/TIRS C1 nível 1) para a área de estudo. Tanto as imagens dos satélites Landsat TM 4 e 5 (datadas de 1989) quanto as do satélite Landsat TM 8 (de 2018) foram tomadas entre julho e setembro, meses que coincidem com a estação seca, e estavam georeferenciadas na projeção cartográfica Datum WGS 1984, UTM, zone 36S, e possuíam resolução espacial de 30 metros. A base cartográfica da área de estudo foi obtida no CENCARTA⁵ e todo o processo de execução dos mapas finais foi elaborado com ferramentas do aplicativo ArcGIS versão 10.0.

REFERENCIAL TEÓRICO

A concepção da reforma na política florestal

A crise econômica internacional, na década de 1980, e o conflito armado em Moçambique, que terminou em 1992⁶, apressaram as reformas políticas no país.

Tais reformas, surgidas no contexto da introdução do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), tiveram um impacto considerável. Segundo Pereira (2013), o PAE consiste em estabelecer um acordo prévio entre o prestatário e o FMI, com vistas à implementação de um pacote de reformas na política macroeconômica, voltadas a adequar a economia doméstica ao novo ambiente externo. As reformas são condição essencial para o país ser elegível a financiamentos.

⁵ Centro Nacional de Teledetecção e Cartografia, sob administração do Ministério do Meio Ambiente, Terra e Desenvolvimento Rural de Moçambique.

⁶ A guerra civil, movida pelo Movimento de Resistência de Moçambique (RENAMO), termina com a assinatura de um acordo — O Acordo Geral de Paz — em Roma, na Itália, em 1992. Esse acordo permitiu a realização das primeiras eleições gerais e democráticas do país, em 1994.



Neste sentido, Chiavari e Lopes (2017, p. 7) sustentam que “As políticas florestais e de uso da terra podem ser estabelecidas, através de regras obrigatórias ou voluntárias” e, historicamente, a participação dos países do terceiro mundo no mercado internacional se dá, através da disposição de recursos naturais, logo as reformas políticas constituem uma base legal para fazer fluir capitais e para dar suporte ao livre comércio destes recursos.

Frente a tais mudanças, a compreensão da reforma da política florestal é um exercício que pretende estabelecer um ponto de equilíbrio entre os interesses dos diferentes atores e as metas do governo, as quais podem incluir o desenvolvimento rural, a proteção da biodiversidade e a exploração florestal sustentável.

No processo da reforma da política florestal, Byron (2006) coloca algumas questões: “quem” administrará as florestas? “Para que” fazer a gestão das florestas? Pelo “quem”, o autor se refere a instituições governamentais, a companhias privadas, a grupos comunitários ou, na maioria dos casos, a alguma combinação de todos estes atores, enquanto distingue, no “para que”, a exploração florestal e também, sem dúvida, os serviços do ecossistema.

Quando uma política florestal é formulada de cima para baixo, ou seja, quando se trata de uma política elitista, esta é menos eficiente do que quando é formulada com contribuições significativas de todas as partes interessadas e afetadas (DURST, 2002; HOEFLICH; SILVA; SANTOS, 2007). Até o final dos anos 1980, a formulação de políticas florestais era considerada de domínio exclusivo dos especialistas em silvicultura, mas os resultados desta exclusividade, ou seja, da restrição das partes interessadas, eram que as políticas florestais não se mostram implementáveis, localmente (DURST, 2002).

Byron (2006) observa, ainda, que “[...] os governos tomam suas decisões sobre políticas, de acordo com o que creem ser os melhores interesses dos cidadãos”, mas os cidadãos, segundo o autor, são definidos, pelo menos, com relação a dois critérios:

- Espacial — que enseja os questionamentos: quais interesses são levados em conta? Somente os daqueles que vivem nas áreas das florestas ou, também, os das populações urbanas, abrangendo, inclusive, os das pessoas de outros estados ou países?
- Setorial: por exemplo, grupos destacados de interesses poderiam ser a indústria madeireira, os agricultores, os ambientalistas urbanos e, inclusive, os próprios administradores florestais.

A política florestal nacional cita as necessidades da conservação da biodiversidade, da proteção às bacias hidrográficas e da promoção do desenvolvimento, reduzindo a pobreza, sobretudo, nas comunidades locais (MOÇAMBIQUE, 2020), mas a forma elitista da



formulação das políticas nacionais se reflete nos resultados, que contrariam os objetivos de tais políticas. É exemplar disso, além da política florestal, a reforma da política do cajú⁷.

A administração das florestas em Moçambique

Em Moçambique, a administração das florestas é de responsabilidade do Estado, tanto quanto a sua propriedade (MOÇAMBIQUE, 2002). A gestão é feita, através do Ministério da Terra e Meio Ambiente, das direções Nacional e dos Serviços Provinciais de Florestas e Fauna Bravia e os dos serviços distritais de atividades econômicas.

Mas é preciso compreender que a administração centralizada das florestas traz enormes desafios. Após a independência, o país adotou os modelos político e econômico socialista de governação e o sistema de governação centralizado, segundo Moran (2010, p. 49), “[...] inclina os cidadãos e os governos locais a dependerem mais do governo central, para a execução de ações [...]”. Isto é acompanhado pela dependência em obter meios para trabalhos de monitoria e de fiscalização. Por isso, são relatadas fiscalização e monitoria deficientes, bem como ilegalidades, na exploração florestal.

Para além da administração centralizada, de acordo com Blackie (2014), às vezes, a gestão das florestas se ressentem da interferência de políticas, de instituições e de regulamentos de outros setores. Por exemplo, verificam-se choques de interesses entre os usos da terra e a exploração florestal (AQUINO *et al.*, 2018). A política fundiária, operacionalizada a partir da Lei de Terras, de 1997, refere que os potenciais usuários precisam requerer o Direito do Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT), instrumento que dá acesso à terra, mas existem outras modalidades de acesso a essa propriedade, nomeadamente, o direito consuetudinário e a ocupação de boa-fé. Castro *et al.* (2000) adjetivam o Estado moçambicano de corajoso, por construir políticas fundiária e florestal de ideologias socialistas, dentro de conjunturas política e econômica marcadamente neoliberais.

As comunidades locais, mesmo usufruindo do direito consuetudinário da posse da terra, não têm poder de impedir a ação do Estado em alocar áreas para a exploração florestal (SITEO; SALOMÃO; WERTZ-KANOUNNIKOFF, 2012). A Lei de Florestas e Fauna Bravia prevê dois tipos de regimes de exploração florestal: por licença simples e por concessão florestal. Através do decreto n° 30/2012, de 1° de agosto de 2012, a área e o

⁷ Por causa da materialização do Programa de Ajustamento Estrutural no país, a política do cajú também sofreu alterações. Uma das medidas foi a liberalização da venda da castanha do cajú pelo produtor, que levou a maioria das fábricas de processamento do cajú no país à falência e muitos dos trabalhadores deste setor ao desemprego.



período da exploração por licença simples sofreram revisão, passando de 500 m³ para uma área contígua não superior a 10.000 hectares, enquanto o período de exploração passou de um ano para um tempo não superior a cinco anos, ambos renováveis (MOÇAMBIQUE, 2012), mas as condições para a concessão de áreas florestais se mantiveram as mesmas.

Em Moçambique, a concessão florestal é, igualmente, um contrato de regime de exploração florestal, firmado entre o requerente, que pode ser nacional ou estrangeiro, incluindo as comunidades locais, interessadas em explorar os recursos florestais de determinado espaço, para fins comerciais, industriais ou energéticos, e o Estado.

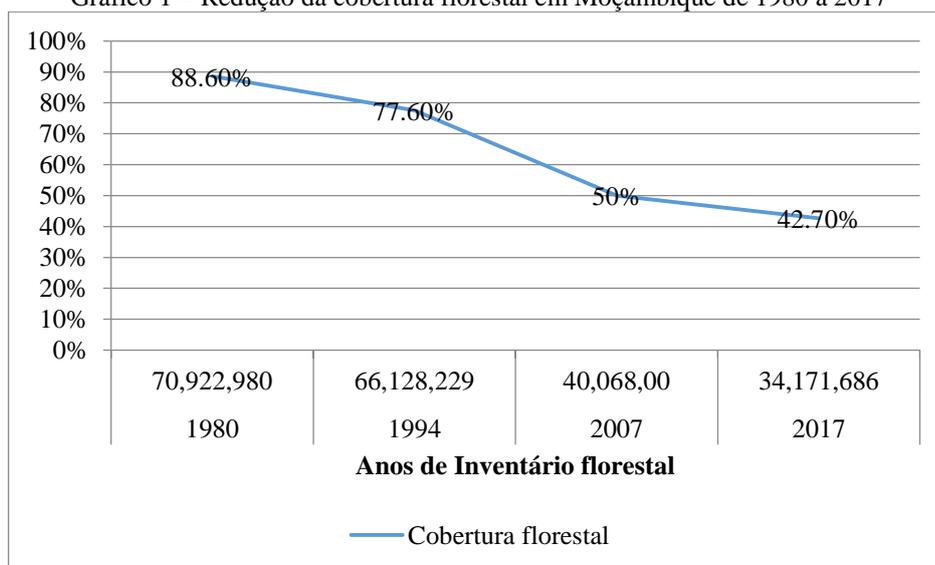
Em 2015, o governo tomou as decisões de interromper a atividade da exploração florestal e de realizar a reforma da política florestal (MACQUEEN; FALCÃO, 2017; SHEILA..., 2017) no intuito de melhorar a administração das florestas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Impactos da política florestal na área de estudo

O Gráfico 1 apresenta a redução da cobertura florestal no país. O decréscimo foi acentuado de 1994 a 2007, embora, entre 2007 e 2017, note-se uma tendência à estabilidade.

Gráfico 1 – Redução da cobertura florestal em Moçambique de 1980 a 2017

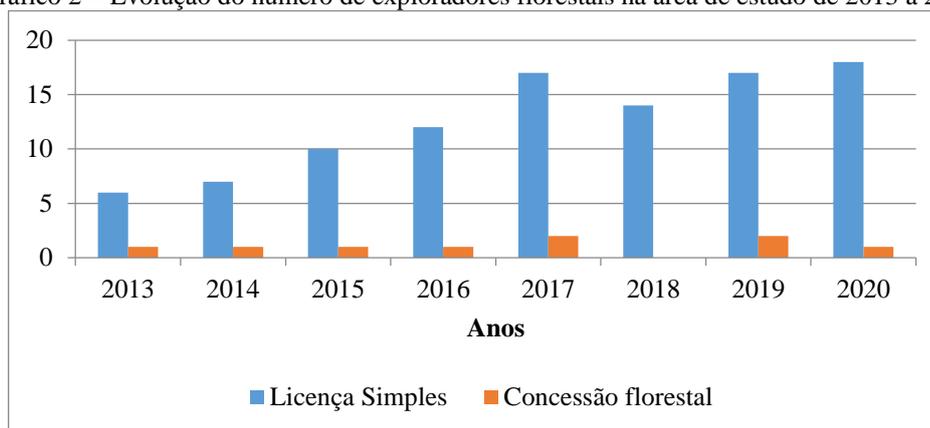


Fonte: adaptado de Aquino *et al.* (2018)

Esta estabilidade ainda não significa melhorias na administração florestal do país, pois persistem lacunas na gestão florestal e o Estado não consegue garantir o manejo das florestas



Gráfico 2 – Evolução do número de exploradores florestais na área de estudo de 2013 a 2020



Fonte: Serviço Provincial de Floresta e Fauna Bravia de Inhambane (2020)

Macqueen e Falcão (2017) salientam que, em 2015, existiam cerca de 906 operadores florestais em Moçambique, dos quais 18% eram concessionários florestais e 82% eram operadores em regime da licença simples.

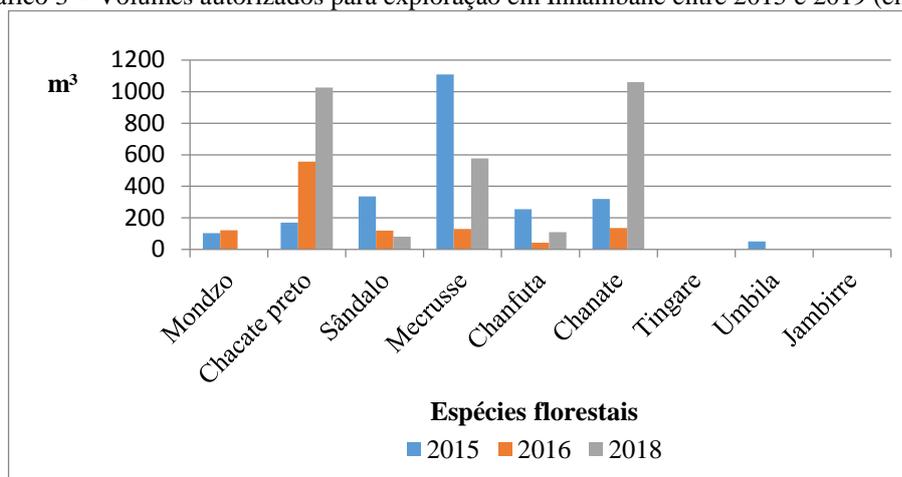
Em consequência do aumento do número de operadores florestais com licença simples, o volume de madeira explorado autorizado na província, incluindo a área de estudo, houve uma queda da produção florestal de algumas espécies, por exemplo, umbila (*Pterocarpus angolensis*) e jambirre (*Millettia stuhlmannii*), que tiveram sua disponibilidade e seu potencial produtivo reduzidos e, atualmente, estão no nível de insustentabilidade de exploração florestal (MAGALHÃES, 2018) (Gráfico 3).

As madeiras destas árvores são as mais valorizadas nos mercados nacional e estrangeiro, mas há outras espécies de alto valor comercial na província de Inhambane — particularmente, na área de estudo —, como a chanfuta (*Afzelia quanzenensis*) e o mondzo (*Combretum imberbe*), cujo volume produtivo também está a conhecer um declínio (Gráfico 3), enquanto a mecrusse (*Androstachys johnsonii*), a chanate (*Colophospermum mopane*) e o chacate preto (*Guibourtia conjugata*) se tornaram as espécies alternativas para o mercado.

A província tem um volume comercial em pé de 24.373.400 m³, que correspondente a 2.185.744 ha de florestas produtivas, excluindo-se a área do Parque Nacional de Zinave (de 64,58 ha) (CUAMBE, 2005). O distrito de Funhalouro, seguido dos distritos de Mabote e de Massinga, apresenta os mais altos valores de volume comercial em pé de toda a província (Idem).



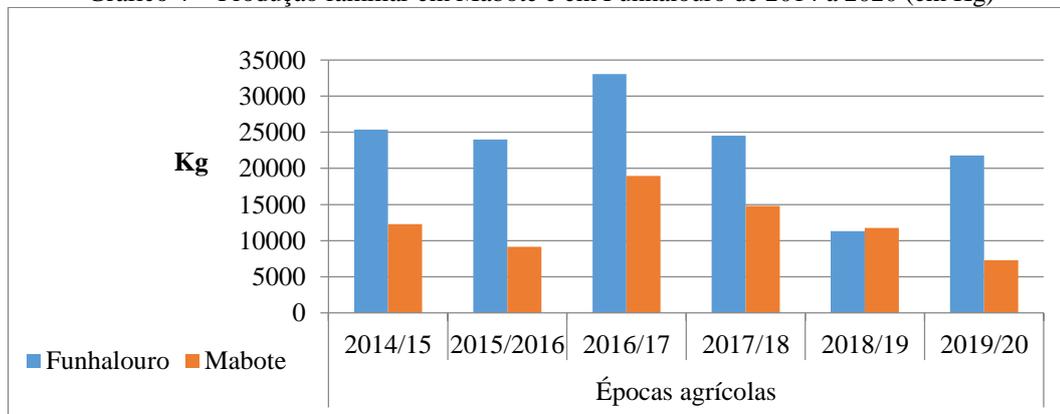
Gráfico 3 – Volumes autorizados para exploração em Inhambane entre 2015 e 2019 (em m³)



Fonte: Serviço Provincial de Florestas e Fauna Bravia de Inhambane (2020)

O aumento do número de exploradores e de respectivos volumes extraídos não está a causar apenas a degradação da cobertura florestal, mas também está a prejudicar as atividades das comunidades locais, como, por exemplo, a produção agrícola familiar. O Gráfico 4 mostra um declínio das produções, principalmente, em Mabote.

Gráfico 4 – Produção familiar em Mabote e em Funhalouro de 2014 a 2020 (em Kg)



Fonte: serviços distritais de atividades econômicas de Funhalouro e de Mabote (2020)

As florestas, além de servirem como moderadores climáticos, constituem fonte de subsistência da maior parte das comunidades locais, bem como garantem matérias-primas para a construção de habitações (Figura 3). Devido à fácil degradação destes materiais, a população sempre precisa recorrer à floresta, para reconstruir as habitações.



Figura 3 – Tipo da habitação dominante na área de estudo



Fonte: acervo do autor (2020)

DISCUSSÃO

Análise da política florestal na área de estudo

Segundo Souza e Gazel (1993, p. 5), exploração florestal é “[...] um termo dado ao conjunto de operações, que compreende a derrubada das árvores, o arraste das toras, o manuseio no pátio de estocagem e o seu transporte”. Quando a exploração florestal é feita sob políticas viradas para o mercado, neste caso, no contexto da materialização do Programa de Ajustamento Estrutural, acaba por afetar a qualidade da biodiversidade, os ecossistemas, a composição florística e a produção agrícola das comunidades locais.

Em finais de 1980, o FMI impôs ao governo camaronês um programa de ajustamento estrutural, para resolver a situação crítica da economia do país, cuja recomendação era:

[...] a redução das taxas de exportação. A medida desempenhou um papel importante no aumento das exportações da madeira. Entre 1994 e 1995, o número de empresas madeireiras aumentou de 194 para 351, as exportações de madeira cresceram em 49,6% no período de 1995/96 a 1996/97. Porém, a exploração florestal intensiva promovida pelas reformas políticas imposta pelo FMI está agora a ameaçar a floresta tropical do país e habitat de mais de 40 espécies de flora e fauna, e agravou a pobreza. (CARRERE, 2002, p. 42)

Em Moçambique, as reformas políticas no setor de florestas também objetivam promover o desenvolvimento das áreas rurais, porém, dada a abordagem econômica neoliberal destas iniciativas, a exploração florestal, pelo contrário, está a degradar a cobertura florestal e a deteriorar as capacidades totais de sobrevivência das comunidades locais (SEN, 2001).

Com a inserção intensiva de capital nas áreas rurais, dentro de ambientes com fragilidades no sistema legal, caso dos países receptores de investimentos, o que se verifica é a destruição dos ecossistemas, sem trazer o tal desenvolvimento (CARGNIN, 2014). Isto acontece, porque o capitalismo não explora os recursos naturais de acordo com as



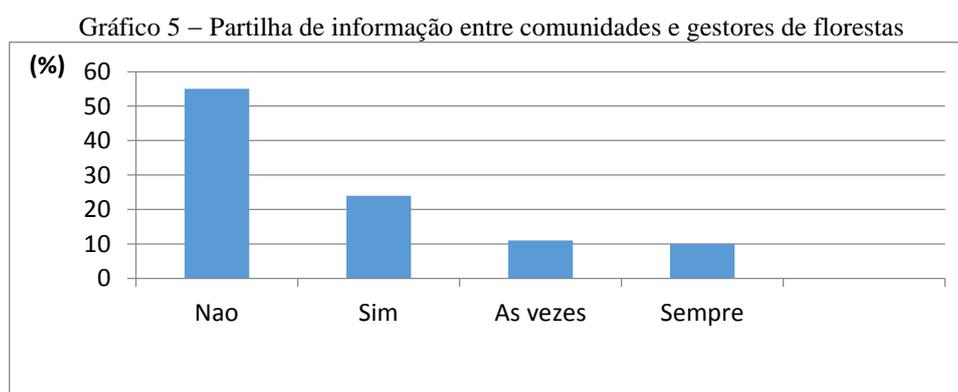
necessidades humanas, e, sim, de acordo com as necessidades do capital (OLIVEIRA, 2019), abrindo espaço para a dilapidação dos bens comuns ambientais globais (terra, ar, água, floresta) e para a proliferação de formas de degradação dos habitats (HARVEY, 2005).

As políticas de Moçambique são analisadas, em função de três de vertentes, nomeadamente: equidade, eficácia e eficiência. As conjunturas econômicas internacional e do país criaram condições para a implementação de uma nova política florestal em Moçambique, cujas externalidades negativas são o denominador comum.

Externalidades são efeitos colaterais da produção de bens ou serviços sobre outras pessoas, que não estão diretamente envolvidas com a atividade (ELY, 1986). Carrere (2002), analisando a política florestal imposta pelo FMI a Camarões, refere que tal alteração gerou efeitos colaterais nas comunidades locais, como a pobreza extrema.

Equitatividade da política florestal

Um dos objetivos da política florestal é “[...] promover um ambiente favorável e conducente à participação ativa de todos os cidadãos e intervenientes no manejo sustentável das florestas, em especial das comunidades locais, através da partilha justa e equitativa de benefícios [...]” (MOÇAMBIQUE, 2020).



Fonte: elaborado pelo autor (2020)

As comunidades locais, que constituem parte interessada de um conjunto de atores no processo da exploração florestal, são colocadas à margem. Das entrevistas feitas nas comunidades locais, depreende-se que estas não têm informação (Gráfico 5) ou conhecimento sobre os operadores florestais que exploram os recursos dos espaços próximos as suas residências. Alguns dos nossos entrevistados afirmam observar “[...] caminhões a passarem para dentro da floresta vazios, e regressarem carregados de madeira.” (relato pessoal de



entrevistado, em 29/09/2020). As empresas da exploração florestal se preocupam em conseguir o máximo volume possível de madeira, para obter lucro, sem demonstrar qualquer interesse, quanto ao que vai acontecer no local de extração do recurso e, muito menos, em relação às necessidades das comunidades locais. Como salienta a teoria de Marx, o capitalismo situa a acumulação do capital no centro das coisas (BRESSER-PEREIRA, 2006).

A existência de uma área considerável de floresta nativa fez com que Moçambique fosse elegível para a implementação do programa Redução das Emissões do Desmatamento e Degradação de Florestas (REDD+), que consiste em adotar uma estratégia nacional de REDD+, que impõe uma melhoria substancial dos aspectos de boa governação dos recursos florestais no país (SITOE; SALOMÃO; WERTZ-KANOUNNIKOFF, 2012; FALCÃO; NOA, 2016). Mas a ausência da partilha de informações com as comunidades locais sobre a importância da adoção de um programa deste gênero, de preservação das florestas, e sobre os benefícios desse programa sobre a política florestal o sujeitam a uma implementação sem sucesso, fato que é agravado, ainda, pelos descumprimentos das leis, pela corrupção, pelo desequilíbrio do poder e pela interferência política entre os níveis central e local (SITOE; SALOMÃO; WERTZ-KANOUNNIKOFF, 2012; FALCÃO; NOA, 2016).

Para minimizar o impacto dessas conflitualidades, Moran (2010) sugere que é preciso que as instituições governamentais sejam fortes, para implementar políticas de Estado e para resistir aos grupos da elite, que, tradicionalmente, perseguiram a exploração florestal. Mas o que acontece na área de estudo mostra que o sistema da administração de florestas não consegue resistir à pressão dos grupos econômicos do setor florestal.

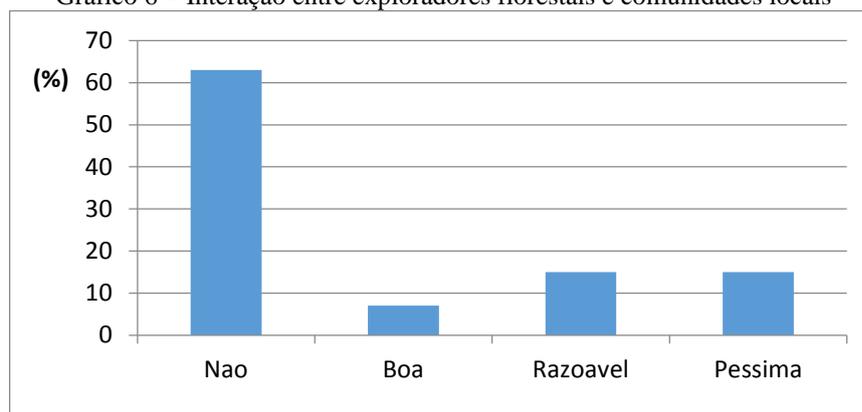
a) Eficácia da política florestal

Hoeflich *et al.* (2007) consideram eficaz a política florestal que compreende o significado da maneira, pela qual o governo usa seus meios legais e institucionais para executar seus programas de atividades, com vistas a atingir os objetivos escolhidos. Nesse caminho, os programas escolhidos podem ser a proteção à biodiversidade, a promoção do desenvolvimento sustentável das áreas rurais e, mesmo, a orientação a formas sustentáveis de exploração florestal.

Perguntamos às comunidades locais de Mabote (Mussengue, Zimane, Mbendzane, Chinguengue e Maculuve) e de Funhalouro (Xihimalane, Maarule, Maqueluane, Tome e Tsenane) sobre sua interação e sobre seu envolvimento no processo da exploração florestal. A maioria de pessoas afirma não existir interação com os operadores florestais em suas áreas de residência (Gráfico 6).



Gráfico 6 – Interação entre exploradores florestais e comunidades locais



Fonte: elaborado pelo autor (2020)

A inexistência de interação entre as comunidades locais e os operadores florestais dificulta o cumprimento de um conjunto de benefícios. Por exemplo, as comunidades locais afirmaram que os operadores contratam mão de obra de fora das suas comunidades, isto é, os jovens das áreas de exploração florestal não são contratados.

O regulamento de florestas de fauna bravia (MOÇAMBIQUE, 2002) estipula que 20% dos montantes resultantes de cobrança das taxas de licenciamento florestal deve beneficiar as comunidades locais, porém as comunidades afirmaram desconhecer qualquer benefício proveniente da exploração florestal: “*Nós não sabemos de nenhum benefício dos madeireiros*” (relato pessoal de entrevistado, em 29/09/2020). Por sua vez, Macqueen e Falcão (2017) relatam que a implementação da redistribuição dos 20% está a enfrentar vários problemas, decorrentes de uma política florestal elitista, cuja discussão com todos os atores foi limitada.

As administrações governamentais das localidades de Zimane e de Tome, situadas nos distritos de Mabote e de Funhalouro, respectivamente, afirmam que a canalização dos 20% chega às comunidades, através da construção de infraestruturas, como escolas, centros de saúde e fontes de água. Estas administrações entendem que há, sim, interações entre os exploradores florestais e as comunidades locais.

Acsehrad (2018) chama a atenção sobre a obrigação das empresas, quanto as suas responsabilidades sociais, dados os efeitos sociais daquilo que, sob a denominação de políticas de responsabilidade social, empresarial, servem apenas para configurar um espectro de práticas, voltadas à legitimação de grandes projetos de investimentos e intervenções espaciais.



b) Eficiência da política florestal

Durst (2002) explica que, na formulação de políticas, ao colocar as pessoas interessadas como espectadores passivos, os objetivos das políticas, como o desenvolvimento local, a proteção à biodiversidade e a exploração florestal sustentável, correm o risco de não serem implementáveis.

Na agricultura familiar, por exemplo, principal atividade econômica das comunidades locais, os atores interessados no processo veem o declínio de seus rendimentos (Gráfico 4). Segundo as comunidades locais, a produção agrícola tinha altos rendimentos, antes de aparecer a massa de exploradores florestais: *“Os madeireiros estão a aparecer agora. Há 10 anos, não se falava de nenhum madeireiro por aqui.”* (relato pessoal de entrevistado, em 29/09/2020) e *“Os exploradores florestais estão a prejudicar a nossa produção agrícola”* (relato pessoal de entrevistado, em 29/09/2020). Nas diferentes comunidades locais pesquisadas, nos distritos de Mabote (Maculuve, Mussengue, Zimane, Mbendzane e Chinguegue) e de Funhalouro (Xihimalane, Maarule, Tsenane, Tome e Maqueluane), os entrevistados afirmaram que, ao nível daquelas comunidades, as condições climáticas mudaram, nomeadamente: o período e o tempo de duração das chuvas sofreram alterações.

As comunidades locais associam a falta da chuva à degradação da floresta, causada pela exploração florestal. Tal constatação empírica, observada nestas comunidades, segundo Moran (2010), também é vista na Amazônia. O autor refere que existem registros de “[...] quedas acentuadas da precipitação como resultado do desflorestamento.” (MORAN, 2010, p. 90). Ainda de acordo com o autor, metade da precipitação da Amazônia é autogerada pela vegetação florestal, a partir da evaporação da precipitação recebida e do seu retorno à atmosfera. Com o desflorestamento, a maior parte da precipitação deixa de retornar à atmosfera. Dito de outro modo, hoje, a atividade da exploração florestal, de dimensão industrial, está a gerar situações, que se mostram tendentes a comprometer a reprodução sociocultural de grupos sociais e étnicos, que se vêm fragilizados por constrangimentos econômicos (ACSELRAD, 2018).

Disto, depreende-se um paradoxo da política florestal: enquanto cria mecanismos legais, para a intensa exploração florestal, prejudica outros segmentos, como o da agricultura familiar, sem promover qualquer espécie de desenvolvimento.

Os objetivos que orientaram a reforma política florestal estão distantes de serem alcançados, talvez, porque “[...] a política florestal nacional está concebida mais para atender às pressões econômicas e ambientais do contexto neoliberal” (CHIAVARI; LOPES, 2017, p.



8). Em outras palavras, os países ricos em florestas vendem o serviço ambiental aos países industrializados (PORTO-GONÇALVES, 2017).

Sheila de Menezes Advogados, uma empresa de consultoria, avaliou o impacto da reforma da política florestal na administração do patrimônio florestal nacional. O estudo refere que, mesmo depois das reformas pontuais na legislação florestal, ocorridas entre 2011 e 2012, “[...] a situação florestal no país não teve melhorias” (SHEILA..., 2017).

A fraca eficiência da política florestal, segundo Macqueen e Falcão (2017), está relacionada, também, à falta de equipamentos e de meios de transporte adequados, bem como à insuficiência dos orçamentos, principalmente, ao nível das direções locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa de Ajustamento Estrutural, introduzido em Moçambique, em 1987, motivado por fatores internos, como a crise econômica e a guerra civil, e por fatores externos, como a influência neoliberal no mundo, trouxe mudanças econômicas e sociais. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional acordaram com Moçambique, para que este realizasse reformas políticas, de forma a tornar o país elegível aos financiamentos daquelas instituições.

O modelo neoliberal da exploração florestal está a imprimir uma dinâmica, que massifica a exploração florestal, na qual o regime da licença simples é o mais utilizado, o que está a causar a degradação da cobertura florestal e a gerar externalidades para as comunidades locais e para a biodiversidade.

O desenvolvimento, que devia ser promovido, a partir da atividade da exploração florestal, não está a acontecer. Inclusive, os operadores sequer proporcionam oportunidades de empregos aos trabalhadores locais, uma vez que as empresas contratam trabalhadores de fora das comunidades residentes nas áreas de exploração das florestas. Ou seja, as reformas florestais parecem objetivar atender apenas à pressão dos grupos econômicos que sempre perseguiram a atividade extrativista florestal.

Ademais, há uma ausência na partilha de informações sobre a exploração florestal com as comunidades locais, cujos habitantes apenas observam os caminhões entrarem vazios nas áreas de florestas e saírem carregados de madeiras, não exercendo seus papéis de agentes de fiscalização, mas servindo, sim, como espectadores passivos.

A administração centralizada das florestas traz desafios ao Estado, devido à extensão do território e à insuficiência de meios materiais e humanos. Nesse sentido, o envolvimento



das comunidades locais na fiscalização não tem alcançado o efeito desejado; aliás, não tem alcançado qualquer efeito.

A distribuição da taxa de 20%, referente aos impostos sobre a exploração florestal, paga pelas empresas em benefício das comunidades locais, enfrenta dificuldades administrativas, embora os governos locais afirmem que a construção de escolas e de centros de saúde derive de repasses dos valores desse imposto.

Enfim, pelo que se pode perceber, a partir do que está a acontecer na área de estudo, a política florestal está distante de alcançar a eficiência, a eficácia e a equitatividade, dado que as relações entre os principais atores no processo da exploração florestal passaram a ter mais significados neoliberais, considerando os aspectos inseridos na materialização do Programa de Ajustamento Estrutural.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri (Org). **Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão empresarial do “social”**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2018.

AQUINO, André *et al.* **Notas sobre a Floresta em Moçambique**. [S. l.]: Banco Mundial, 2018.

BILA, Adolfo; SALMI, Jyrki. **Fiscalização de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique: passado, presente e acções para melhoramento**. Maputo: [s. n.], 2003.

BLACKIE, R. *et al.* **As florestas tropicais secas: O estado de conhecimento global e recomendações para futuras pesquisas**. Bogor: CIFOR, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. O Conceito Histórico de desenvolvimento econômico. **Textos para discussão**, São Paulo, Escola de Economia da Fundação Getulio Vargas, n. 157, dez. 2006.

BYRON, Neil. Challenges in defining, implementing and renewing forest policies. **UNASYLVA**, Roma, FAO, v. 57, n. 223, 2006. Disponível em: <http://homepage.ntu.edu.tw/~kimzheng/PLC/a0532e03.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 1. ed. Brasília: Ministério de Integração Nacional, 2014.

CARRERE, Ricardo. **Movimento mundial por los bosques tropicales: bosques em peligro**, Montevideo: [s. n.], 2002.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. **Legislação florestal e de uso da terra: uma comparação internacional**. 2017. Disponível em:



http://www.apexbrasil.com.br/uploads/Legislacao_Florestal_e_de_Uso_da_Terra_Uma_Comparacao_Internacional.pdf. Acesso em: 19 abr. 2021

CUAMBE, Carla. **Inventário Florestal da Província de Inhambane**. Maputo: Ministério da Agricultura - Direcção Nacional de Florestas e fauna Bravia - Unidade de Inventário Florestal, 2005. (Série Técnica, n. 9)

DURST, P. B. The seven “Ps” of effective forest policy development. *In: REGIONAL WORKSHOP ON FORESTRY AND RELATED POLICIES AND THEIR PRACTICES ON SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT, AND ON THE MODEL FOREST APPROACH*. Bangkok, 2002. **Anais [...]**. Bangkok: FAO Regional Office for Asia and the Pacific, 2003. (Documento de Campo, n. 6)

ELY, Aloísio. **Economia do meio ambiente**: uma apreciação introdutória interdisciplinar da poluição, ecologia e qualidade ambiental. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1986.

FALCÃO, Mário P.; NOA, Micas. **Definição de Florestas, Desmatamento e Degradação Florestal no âmbito do REDD+**. Maputo: [s. n.], 2016.

GATTO, Filippo. **Forest law enforcement in Mozambique**: An Overview. Mission Report. Support for the implementation of forest and wildlife legislation in Mozambique. Maputo: Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia (DNFFB); FAO, 2003.

GAZEL, Jorge A.; SOUZA, Agostinho L. **Análise dos impactos ambientais do manejo de florestas tropicais**. Viçosa: SIF, 1993. 38 p.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**, São Paulo: Annablume, 2005.

HOEFLICH, Victor A.; SILVA, José; SANTOS, Anadalvo J. **Política Florestal**: Conceitos e Princípios para a sua formulação e implementação. Colombo: Embrapa Florestas, 2007.

MACQUEEN, Duncan; FALCÃO, Mário. Reforço da governação florestal em Moçambique: Opções para a promoção de uma exploração florestal mais sustentável entre comerciantes de madeira chineses e os seus parceiros moçambicanos. *Natural Resource Issues*, Londres, IIED, n. 33, 2017.

MAGALHÃES, Tarquinio M. **IV Inventário Florestal Nacional**. Maputo: Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural - Direcção Nacional de Florestas, 2018.

MALDONADO, Francisco D.; SANTOS, João R. Metodologia de detecção de câmbios utilizando técnicas de rotação radiométrica. *In: XII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO*, 16-21 de abril, Goiânia, 2005. **Anais [...]**. Goiânia, INPE, p. 601-608, 2005.

MARZOLI, António. **Inventário Florestal Nacional**: Avaliação Intergrada das Florestas de Moçambique. Maputo: Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural - Direcção Nacional de Florestas, 2007. (Relatório Final)



MOÇAMBIQUE. Lei n° 19/97 de 1° de outubro. Lei de Terras. **Boletim da República**. Publicação Oficial da República de Moçambique. Maputo, 7 de outubro de 1997, 1ª série, Número 40, 1997.

MOÇAMBIQUE. Política e Estratégia de Desenvolvimento de Florestas e Fauna Bravia. **Boletim da República**. Publicação Oficial da República de Moçambique. Maputo, 1° de agosto de 2012, 1ª série, Número 31, 2012.

MOÇAMBIQUE. Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia. **Boletim da República**. Publicação Oficial da República de Moçambique. Maputo, 1° de junho de 2002, 1ª série, Número 22, 2002.

MOÇAMBIQUE. Resolução n.º 23/2020. Aprova a Política Florestal e Estratégia da sua Implementação. **Boletim da República**. Publicação Oficial da República de Moçambique. Maputo, 27 de março de 2020. 1ª série, Número 60, 2020.

MORAN, Emílio F. **Meio Ambiente & Florestas**. Tradução de Carlos Szlak; coordenação de José de Ávila Aguiar Coimbra. São Paulo: Ed. Senac, 2010.

OLIVEIRA, Leandro D. **Geopolítica ambiental: a construção ideológica do desenvolvimento sustentável (1945-1992)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Autografia, 2019.

PEREIRA, João M. M. O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 33, n. 65, p. 359-381, 2013.

PORTO-GONÇALVES, Carlos W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SHEILA DE MENEZES ADVOGADOS. **Análise do impacto da reforma legal no sector florestal**. Londres: IIED, 2017. ISBN 978-1-78431-532-0. Disponível em: <http://pubs.iied.org/13590PIIED>. Acesso em: 24 jul. 2021.

SITOE, A.; SALOMÃO, A.; WERTZ-KANOUNNIKOFF, S. **O contexto de REDD+ em Moçambique: Causas, actores e instituições**. Bogor: CIFOR, 2012. (Publicação Ocasional, n. 76).