



Monitoramento Florestal Independente – MFI: uma ferramenta para justiça social

Março de 2005



Esta Ferramenta foi preparada por David Young, que administra o monitoramento independente de projetos na Global Witness (Testemunha Global), com a assistência de equipes da Global Witness no Camboja e na República dos Camarões, Samuel Assembe, Jon Buckrell, e Patrick Alley que forneceram os desenhos

Abreviaturas

AFLEG	<i>Africa Forest Law Enforcement and Governance initiative</i> (Iniciativa de Fiscalização Florestal e Governança na África)
CCU	<i>Central Control Unit</i> (Unidade de Controle Central) do Ministério de Florestas, República dos Camarões
PCF	<i>Collaborative Partnership on Forests</i> (Parceria Colaboradora para Florestas)
DFID	<i>Department for International Development</i> (Departamento para Desenvolvimento Internacional), Reino Unido
EIA	<i>Environmental Investigation Agency</i> (Agência de Investigação Ambiental) uma ONG sediada no Reino Unido
ENA FLEG	<i>Europe and North Asia Forest Law Enforcement and Governance</i> (Iniciativa de Fiscalização Florestal e Governança da Europa e Ásia Norte)
EU FLEGT	<i>European Union Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i> (Fiscalização Florestal, Governança e Comércio da União Européia)
FCMRP	<i>Forest Monitoring Crime Reporting Project</i> (Projeto de Monitoramento e Denúncia de Crimes), Camboja
FLEG	<i>Forest Law Enforcement and Governance</i> (Fiscalização Florestal e Governança)
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i> (Conselho de Manejo Florestal)
ICRC	<i>International Committee of the Red Cross</i> (Comitê Internacional da Cruz Vermelha)
MFI	Monitoramento Florestal Independente
OI	Observador Independente
ITTO	<i>International Tropical Timber Organisation</i> (Organização Internacional de Madeira Tropical)
MAFF	<i>Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries</i> (Ministério de Agricultura, Silvicultura e Pescas), Camboja
MINEF	<i>Ministry of Environment and Forests</i> (Ministério do Meio Ambiente e Florestas), República dos Camarões (substituído por MINFOF, Ministry of Forests and Fauna [Ministério de Florestas e Fauna], em dezembro de 2004)
MoE	<i>Ministry of Environment</i> (Ministério do Meio Ambiente), Camboja
PNS	<i>National Forest Programmes</i> (Programas Nacionais de Silvicultura)
ONG	Organização Não-Governamental
DOD	<i>Official Statement of Offence</i> (Declaração Oficial de Delito – DOD [‘procès verbal’ em Camarões])
PSFE	<i>Forest and Environment Sector Programme</i> (Programa do Setor do Meio Ambiente e Floresta) do MINEF, República dos Camarões
REM	<i>Resource Extraction Monitoring</i> (Monitoramento de Extração de Recursos) uma ONG sediada no Reino Unido
RGC	<i>Royal Government of Cambodia</i> (Governo Real do Camboja)
SAC	<i>Structural Adjustment Credit</i> (Crédito de Ajuste Estrutural)
SFM	<i>Sustainable Forest Management-SFM</i> (Manejo de Florestas Sustentáveis – MFS)
SGS	<i>Société Générale de Surveillance</i> (Sociedade de Vigilância Geral), uma empresa de consultoria sediada na Suíça
UNFF	<i>United Nations Forum on Forests</i> (Foro das Nações Unidas para Florestas)
VPA	<i>Voluntary Partnership Agreements</i> (Acordos de Parcerias Voluntárias), parte do plano de ação da EU FLEGT

Sumário

Abreviaturas	ii
Introdução	2
O contexto do MFI: Controle da ilegalidade no setor florestal	3
Parte 1: O que é a ferramenta Monitoramento Florestal Independente?	4
Camboja	4
Camarões	5
Monitoramento externo	5
Quem exige MFI? Quem o oferece?	6
Parte 2: Concepção do projeto: Como o MFI pode ser independente e continuar como força motriz para a mudança?	8
Um quadro conceitual	8
Estabelecimento do MFI: Os atores fundamentais	9
Governo anfitrião	9
Órgão local de fiscalização florestal	9
Doadores	10
As comunidades e organizações locais da sociedade civil	10
Operadores de extração de madeira	11
Comunidades internacionais ambientais e de consumidores	11
O mandato: Três linhas vermelhas	11
Oficial, mas independente: acionamento de mudanças	13
Parte 3: De que modos o MFI pode ser usado para aprimorar a prestação de contas?	15
Prestação de contas e o órgão fiscalizador	16
Prestação de contas e a autoridade florestal	16
Prestação de contas e a sociedade civil	17
Prestação de contas e a indústria madeireira	18
Prestação de contas e a comunidade de doadores	19
Táticas de implementação: Pode o MFI ir além da 'mera' prestação de contas, 'percorrendo todo o caminho' até a justiça social?	19
Seleção e ordenação de atividades	19
O uso de resultados para criar latitude política	20
Ampliação do mandato	21
Vontade política e corrupção sistêmica	23
Parte 4: Quais são as desvantagens potenciais do uso do MFI como uma ferramenta para a justiça social?	24
Desvantagens na concepção de projetos	24
MFI foi uma resposta de emergência ao colapso de governança	24
A enigma de capacitação	24
Um anteparo contra os interesses particulares	25
Abordagens sensíveis da implementação	25
MFI visto como negativo demais	26
Capacidade, limitações e entendimentos	26
Riscos de não usar o MFI como uma ferramenta para justiça social	27
Coonestação – Institucionalização de problemas	27
Contagem de pérolas – grandes listas de infratores sem ação nenhuma	27
Conclusões	29
Qual o aspecto final do MFI?	29
Quais as abordagens de MFI que são mais prováveis de chegar a esse ponto?	29
Anexo 1: Perspectivas de participantes em Camarões sobre o projeto de MFI	30

Introdução

Muitos governos reconhecem que a silvicultura desempenha papéis sociais, ambientais e econômicos importantes e, portanto, possuem – pelo menos nos documentos escritos – políticas de ‘justiça social’ sobre o manejo de florestas sustentáveis e a distribuição eqüitativa de benefícios das florestas da nação. Porém, a implementação dessa política é freqüentemente prejudicada por figurões poderosos do setor madeireiro que ‘capturam’ o Estado, fazendo com que o papel dos reguladores facilite e permita o acesso ilegal à madeira. Como resultado disso, essas elites do setor privado, não do governo, começam a controlar efetivamente a implementação das políticas.

A presente análise examina o papel do Monitoramento Florestal Independente (MFI) como uma ferramenta para a justiça social. O MFI é uma abordagem relativamente nova que atua, a propósito, na vanguarda das questões de governança florestal, estando, portanto na fase experimental. Esta análise descreve a experiência do MFI principalmente em Camarões, mas faz referência a outras iniciativas de monitoramento florestal no Camboja, na Indonésia e em outros lugares. Por isso, a ferramenta é mais uma descrição da discussão das abordagens adotadas e lições aprendidas até agora do que uma apresentação passo-a-passo da ferramenta. Tendo em vista a arena politicamente sensível na qual efetua-se o MFI, o presente documento examina como as diversas abordagens do mesmo mandato do MFI poderão produzir resultados bastante diferentes. A Parte 1, *O que é o MFI?*, indica o quanto às opiniões variam.

A Parte 2, *Como o MFI pode continuar independente e ainda ser uma força para mudanças?*, apresenta os principais atores e os componentes essenciais que devem ser comuns a qualquer projeto do MFI. A Parte 3, *De que modo o MFI pode ser usado para melhorar a prestação de contas?*, salienta a importância do modo de efetuar o MFI e não apenas explica o que é tal monitoramento. A Parte 3 conclui examinando como o MFI poderá ir além da simples responsabilidade de prestar contas e contribuir para a justiça social. Finalmente, a Parte 4 apresenta alguns dos laços de tal abordagem afirmativa do MFI, mas também assinala os riscos significativos de não fazer este esforço adicional.

Esta ferramenta baseia-se no trabalho da Testemunha Global e utiliza sua experiência considerável de investigar os vínculos entre a extração de recursos naturais, conflitos e a corrupção. A Testemunha Global pretende publicar, nos meados do ano 2005, um *Guia para o MFI* que apresentará detalhes completos sobre o estabelecimento e administração de um projeto de MFI. Queira contatar David Young (dyoung@globalwitness.org) ou visitar www.globalwitness.org/projects para obter informações adicionais.

O contexto do MFI: Controle da ilegalidade no setor florestal

O setor florestal é especialmente vulnerável a problemas de governança inadequada. O baixo nível de investimento que a extração de madeira requer – uma motosserra e alguma forma de transporte – combinado com o valor alto do produto, faz com que o setor se torne vulnerável à exploração tanto do recurso como das populações locais que têm poucas opções de subsistência. A corrupção em pequena escala, a fraude e o crime organizado crescem por causa da governança inadequada durante o agravamento da extração ilegal e do comércio associado. A ilegalidade no setor gerou rendas enormes e serviu para fomentar conflitos sangrentos de longa duração.

Até mesmo nos países que possuem boa legislação florestal – formulada freqüentemente com o apoio da comunidade de doadores – com freqüência as leis são implementadas inadequadamente e podem ser completamente evitadas pelos figurões madeireiros poderosos. Na última hipótese, o estado fica ‘preso’ por esses figurões na medida em que sua função como regulador é substituída por outra que facilita e negocia o acesso ilegal à madeira. Como resultado, estes que as elites do setor privado, não o governo, começam a controlar formulação de política efetivamente.

As conseqüências da extração ilegal de madeira são bem conhecidas: o desmatamento insustentável e o dano ambiental resultante, as perturbações na esfera social e a pressão para redução dos preços de madeira. Um grupo ligado à indústria madeireira calculou recentemente que, “o material ilegal deprime os preços mundiais em 7% a 16% na média.”¹ Existe pouca prova de que a atividade de extração industrial de madeira faça alguma contribuição para o alívio da pobreza nos países em desenvolvimento, mas os vínculos entre a indústria madeireira e os abusos dos direitos civis são amplamente documentados.

A Certificação Florestal e as iniciativas de Forest Law Enforcement & Governance initiatives – FLEG (Fiscalização Florestal e Governança - ELFG) constituem esforços para combater a governança inadequada. A certificação florestal, baseada na participação voluntária pelo setor industrial, visa a incorporar padrões nas áreas do meio ambiente, da mão-de-obra, do manejo florestal sustentável, da economia e da legislação. Os certificadores fornecem verificação do cumprimento e, de modo recíproco, recebem credenciamento de uma organização de formulação de padrões, tal como a Forest Stewardship Council - FSC (Conselho de Manejo Florestal). De modo crucial, a certificação depende da disposição do setor industrial de fazer o investimento necessário que, por sua vez, depende de alguma vantagem no mercado por ter tomado tal ação. Apesar da existência de planos para certificação há mais de dez anos, são poucas as florestas tropicais naturais de alto valor que já foram certificadas, fato que indica a necessidade de uma abordagem diferente, mesmo que seja provisória.

As iniciativas intergovernamentais que visem a prevenir a extração ilegal de madeira incluem a FLEG na Ásia, a AFLEG na África, a EU FLEGT na Europa e a ENA FLEG na Europa e na Ásia Norte; as decisões formais tomadas pela International Tropical Timber Organisation - ITTO (Organização Internacional de Madeiras Tropicais); e o United Nations Forum on Forests - UNFF (Foro de Florestas das Nações Unidas) e a Collaborative Partnership on Forests - CPF (Parceria Colaboradora sobre Florestas) a ele associada. No total, existem pelo menos dez acordos multilaterais ou bilaterais que podem ser usados para melhorar o cumprimento legal.² Um destes que oferece melhores perspectivas é o Plano de Ação da União Européia, que deverá entrar em vigor em 2005 e que será implementado por meio de *Voluntary Partnership Agreements* - VPAs (Acordos de Parcerias Voluntárias), dando apoio aos esforços de países produtores através de um plano de licenças para madeira de origem legal.³ Porém, tais discussões de alto nível tendem a

¹ A *American Forest and Paper Association* (Associação Estadunidense de Florestas e Papel), “Extração ‘Ilegal’ de madeira e os Mercados Mundiais para Madeira: Os Impactos Competitivos na Indústria Norte-americana de Produtos Madeireiros; 2004

² Veja www.illegal-logging.info/ para obter informações sobre os vários processos políticos internacionais que se destinam a melhorar a fiscalização florestal e a governança.

³ Em contraste com a certificação florestal que visa a garantir a sustentabilidade e a legalidade, o plano de licenças proposto pela UE tem por objetivo certificar somente a legalidade.

ser processos políticos muito demorados e já existem preocupações de que alguns aspectos destes processos simplesmente não serão efetivos.

Por conseguinte, ao passo que os planos de certificação do setor industrial sofrem a desvantagem de serem acordos voluntários e de autofiscalização, os acordos intergovernamentais precisam de tempo para negociação e implementação. Enquanto isso, os madeireiros ilegais continuam a atuar impunes. Há uma necessidade crescente de mais ação: uma ferramenta eficaz para atender às demandas por uma governança florestal melhor.

A ferramenta MFI complementa tanto os planos de certificação voluntária como os processos reguladores das seguintes duas maneiras: Tem por objetivo proporcionar uma solução interina pela redução relativamente rápida da atividade ilegal e fornece subsídios para o desenvolvimento de soluções de longo prazo oferecendo uma compreensão detalhada dos mecanismos complexos da ilegalidade.

Parte 1: O que é a ferramenta Monitoramento Florestal Independente?

Quase todas as iniciativas mencionadas na seção anterior fazem referência ao 'monitoramento independente' como uma ferramenta para melhorar a governança no setor. O Monitoramento Florestal Independente (MFI) é o uso de um terceiro independente que, por um acordo com as autoridades estatais, providencia observação e orientação para os sistemas oficiais de fiscalização florestal. São vários os pontos em que tal monitoramento poderá ser feito, desde a adjudicação inicial de concessões até o manejo destas concessões, ou no beneficiamento subsequente e comércio dos produtos florestais. Até agora, o monitoramento tem se concentrado na observação da omissão oficial e do controle das concessões madeireiras, bem como da supressão de atividades ilegais em áreas protegidas ou fora das concessões.

A atividade principal do MFI são as investigações de campo pelas quais um monitor independente observa e documenta as atividades na floresta, legais e ilegais, e por meio do comércio. O monitor possui uma relação contratual com uma autoridade do governo central, mas trabalha com os funcionários locais, a sociedade civil e o setor privado dos países exportadores de madeira, fornecendo informações autorizadas e objetivas sobre operações florestais com atenção especial à atividade ilegal. Os monitores acreditam que a melhoria da transparência e da prestação de contas constituirão a força motriz para a reforma irreversível do setor através da identificação das fraquezas da governança, desde o nível local até o de ministério, e da exposição delas no domínio público para debate e ação.

Existem atividades paralelas às do MFI nos trabalhos de observadores de eleições e nas visitas a prisões empreendidas pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC). Igual a esses exemplos, utiliza-se uma combinação de perícias internacionais e locais e as equipes atuam com a aprovação do governo anfitrião, mas é independente do mesmo. Em todos os casos, o mandato do monitor é limitado ao de observador. A responsabilidade pela fiscalização permanece com os funcionários e governos.

O conceito foi experimentado pela primeira vez em várias formas no Camboja, em Camarões e na Indonésia dos quais o Camboja ilustra melhor a diversidade dos estilos de monitoramento.⁴ Esta diversidade limitada de experiências junto com a natureza experimental do MFI faz este processo tenha significados diferentes para pessoas diferentes. O espectro das iniciativas de monitoramento florestal é descrito nos seguintes resumos de país e na Tabela 1.

⁴ Outras formas de envolvimento não-governamental no monitoramento florestal existem também, por exemplo, no Equador, no Canadá e nas Filipinas. Entretanto, estas não são consideradas como sendo tão parecidas com o MFI para serem tratadas como objeto da Ferramenta de Poder.

Tabela 1: Iniciativas de monitoramento florestal

Descrição	MFI como uma função de auditoria	MFI como força motriz para mudança	Monitoramento externo
Exemplo	Camboja 2004 (SGS)	1. Camboja 1999-2003 (Testemunha Global) 2. Camarões 2000 até a presente data (Testemunha Global)	1. Indonésia 1997 até a presente data (EIA-Telapak) 2. Camboja até 1999 e de 2004 até a presente data (Testemunha Global)
Mandato oficial	Sim, com o MAFF e o MoE	3. Sim, com o MAFF e o MoE 4. Sim, com o MINEF	Nenhum
Prestação de Contas	<ul style="list-style-type: none"> • Conflito de agente principal: responde a uma instituição com funções regulamentares e administrativas 	<ul style="list-style-type: none"> 5. Conflito de agente principal (como SGS) 6. Responde ao Comitê de Leitura que serve como intermediário para lidar com pessoas com interesses particulares 	<ul style="list-style-type: none"> • Sem responsabilidade explícita de prestar contas ao hospedeiro
Principais características	<ul style="list-style-type: none"> • Na medida possível, trabalha só com informações providas pelo MAFF ou MoE • Tecnocrático: abordagem mecânica quanto ao mandato oficial • Acesso a informações oficiais; risco de autocensura 	<ul style="list-style-type: none"> • Empreende missões de campo conjuntas e independentes conforme apropriado • Defesa: orientada por valores e estratégica nos seus métodos, mas respeita o mandato oficial • O acesso a informações oficiais e a liberdade para divulgação constitui meio significativo de credibilidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Atua completamente independente do governo anfitrião • Defesa: orientada por valores e estratégica nos seus métodos, mas autônoma em grande parte • Nenhum acesso formal a informações oficiais • Credibilidade construída somente na reputação e histórico de desempenho

Camboja

Em 1999, a comunidade de doadores intergovernamentais procurava um monitor independente para assegurar que os ministérios pertinentes cumprissem as condições prometidas relativas ao manejo florestal e à eliminação atividade florestal ilegal.⁵ Isto fazia parte de um *Forest Crime Monitoring and Reporting Project - FCMRP* (Projeto de Monitoramento e Denúncia de Crimes Florestais) que atuava sob o patrocínio conjunto do Ministério de Agricultura, Silvicultura e Pescas (MAFF) e o Ministério do Meio Ambiente (MoE). A Testemunha Global já vinha denunciando a extração ilegal de madeira no Camboja há quatro anos e foi convidado a candidatar-se para o cargo de Monitor Independente. O trabalho da Testemunha Global esclareceu os mecanismos pelos quais a corrupção veio a ser institucionalizada no setor e, em janeiro de 2002, uma moratória foi imposta na extração comercial e transporte de madeira, a qual vencerá somente quando os planos para o manejo florestal sustentável estiverem aprovados.

Em 2003, depois da suspensão do FCMRP, inclusive da saída de dois consultores estrangeiros da OAA do projeto, e um rompimento da confiança entre a Testemunha Global e o MAFF, este último terminou a cooperação. Com isso o Governo Real do Camboja (RGC) veio a ser inadimplente das condições de um Crédito de Ajuste Estrutural do Banco Mundial e, por conseguinte, o contrato foi transferido à Société Générale de Surveillance (SGS).⁶ Uma análise recente do setor florestal fez um contraste entre os dois contratos e afirmou que eles foram inicialmente

⁵ OAA— Testemunha Global, 'Condições para o Acordo para um Monitor Independente no Camboja'; novembro de 1999

⁶ Veja www.sgs.com/forestry_monitoring_programme para obter detalhes sobre o trabalho de silvicultura da SGS.

incumbidos “da responsabilidade pela coleta de informações e, mais recentemente, da auditoria⁷ processual externa.” Embora não gozasse mais de mandato oficial para prestar serviços ao Governo Real do Camboja, a Testemunha Global continuava atuando como um ‘monitor externo’ naquele país e ainda possui uma boa relação com o MoE.

República dos Camarões

Dentro de um ano do contrato como um monitor oficial no Camboja, a Testemunha Global foi convidada a assumir um papel similar em Camarões para o Ministério do Meio Ambiente e Florestas (MINEF). Um projeto de tempo integral foi iniciado em maio de 2001 depois de duas missões curtas de avaliação no ano anterior. Foi projetado para operar em paralelo com duas outras formas de monitoramento: uma empresa local de advocacia e auditoria que supervisionaria a adjudicação de concessões como Observador Independente de Leilões, e uma ONG internacional especializada de sensoriamento remoto, incumbida da digitalização dos mapas do MINEF e do fornecimento de informações sobre a mudança da cobertura florestal, inclusive de atividade madeireira suspeita. As diferenças notáveis da experiência deste MFI de aquele executado no Camboja incluem (a) uma decisão estratégica para priorizar o trabalho em paralelo com os órgãos oficiais de fiscalização florestal numa série sistemática de ‘missões conjuntas de campo’ e (b) um protocolo que envolve um painel de informações (o MINEF dominava, mas com representação dos doadores) para validar a objetividade e competência técnica dos relatórios das missões de campo antes de sua publicação. Este painel, conhecido como o Comitê de Leitura, serve como intermediário entre o monitor e as pessoas com interesses particulares, sendo que qualquer queixa após a publicação de um relatório deve ser dirigida ao comitê e não ao monitor. Em meados de 2004, os doadores e o MINEF concordaram em fazer uma fase adicional de três anos para o projeto e foi lançado um processo licitação para contratar um monitor para a próxima fase.

Monitoramento externo

Embora não se descrevam como Monitores Florestais Independentes, o projeto conjunto da Agência de Investigação Ambiental (EIA)-Telapak na Indonésia e o trabalho em curso no Camboja da Testemunha Global indicam que ambas as entidades são exemplos de monitoramento autônomo ‘externo’ e denúncia de crimes florestais. Na medida em que elas possam executar suas atividades nos países em questão, e são financiados parcialmente por doadores governamentais internacionais, elas também desfrutam um grau de reconhecimento formal. Como uma parceria de ONG internacional-local, o projeto da EIA-Telapak se concentra na formação dos parceiros locais para efetuar o monitoramento florestal em vez da maior parte de tal monitoramento ser feito por uma organização internacional. O objetivo é “equipar os grupos que trabalham em assuntos florestais com as habilidades e tecnologia necessárias para fazer campanhas eficazes a favor da proteção florestal e dos direitos de comunidades indígenas [por oferecer] treinamento sobre o uso de câmeras para documentar os crimes florestais, bem como os equipamentos necessários para fazer o trabalho”⁸. A EIA-Telapak tem se concentrado estrategicamente na atividade madeireira num parque nacional específico de grande significância política. Elas também atuam num contexto de descentralização crescente de governo e têm observado certa tensão no seu papel inadvertido de informar o



⁷ Grupo de Trabalho de Doadores do Camboja para o Manejo de Recursos Naturais, ‘Revisão Independente do Setor Florestal: O Setor Florestal no Camboja (Parte I: Escolhas de Política, Questões e Opções)’, comissionado pelo Comitê Conjunto de Coordenação que compreende 6 ministérios e 6 doadores, 2004; www.cambodia-forest-sector.net

⁸ www.eia-international.org. Veja também www.telapak.org.

ministério central nos caso em que os funcionários locais carecem da capacidade ou da vontade de assim fazer. Os trabalhos atuais tanto da EIA-Telapak como da Testemunha Global no Camboja são executados nas áreas onde toda extração de madeira é ilegal (parques nacionais ou áreas sujeitas à proibição nacional de extração madeireira, respectivamente), fato que, de um modo, faz com que seu trabalho seja mais fácil: elas não precisam se referir a documentos de licença de madeira ou planos de manejo florestal para comprovar a ilegalidade como é o caso do MFI empreendido em concessões.

Quem exige MFI? Quem o oferece?

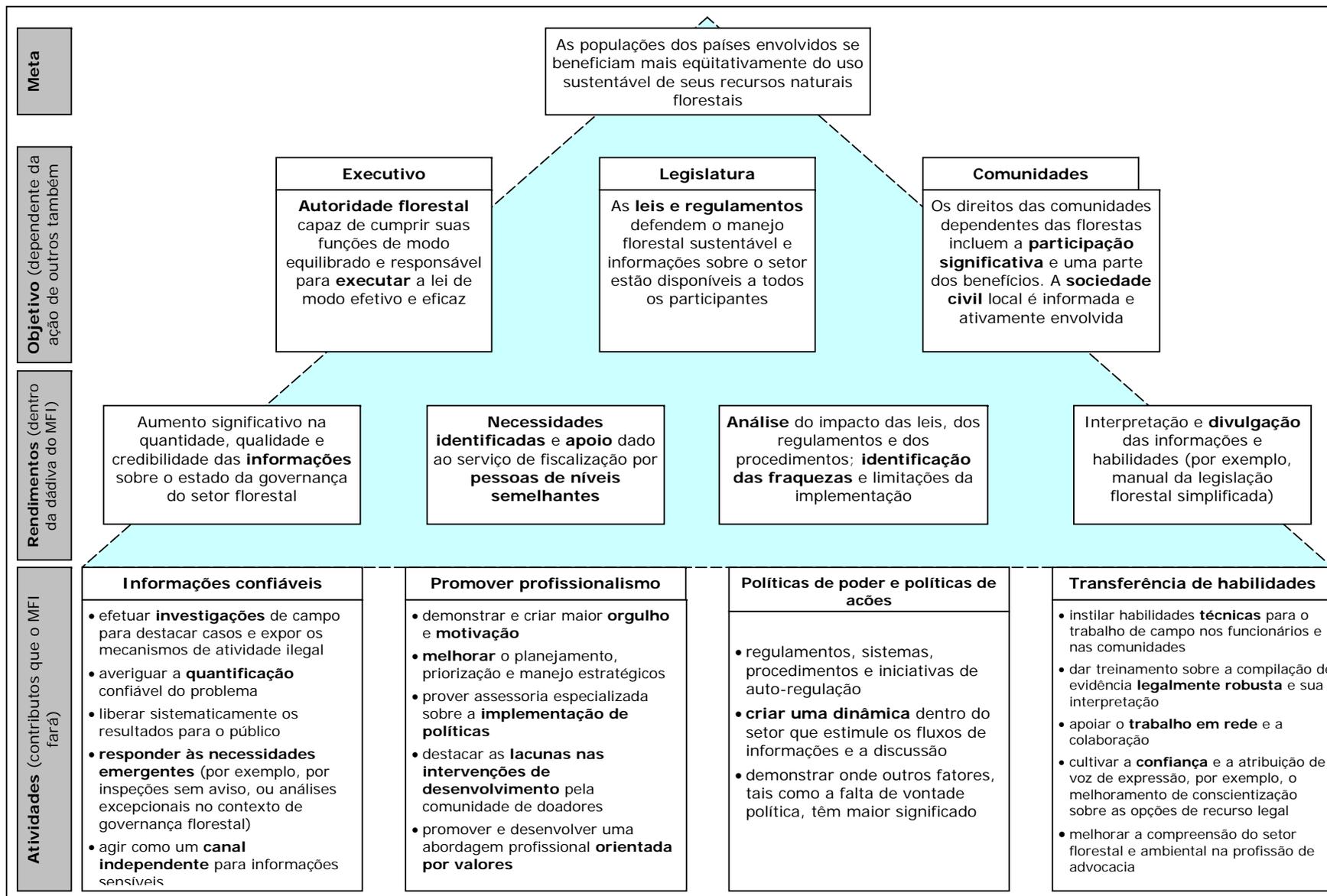
A demanda pelo MFI poderá provir de governos ou cidadãos e doadores que se preocupam com a extração ilegal de madeira, mas o objetivo é mais abrangente: O MFI cria uma dinâmica e um debate que estimula o fluxo de informações, sendo que a latitude política criada pelo MFI aumenta a participação nos assuntos relacionados à governança no setor florestal. O presente documento defende a noção de que, para ser efetivo em situações onde a governança é inadequada, o MFI precisa ir além de um papel da simples auditoria para apoiar ativamente o desenvolvimento de um ambiente operacional que realmente atenda ao objetivo da política de manejo florestal sustentável. Deste modo, o MFI também terá o potencial para fazer uma contribuição significativa para garantir a repartição mais eqüitativa dos benefícios de qualquer extração de recursos naturais por transferir os benefícios do madeireiro ilegal para o Estado e as comunidades. O governo, os doadores multilaterais e bilaterais e as políticas internacionais se manifestam de acordo direto com isso; o MFI destaca as áreas em que ocorre discrepância entre as palavras e as ações dos atores.

A tática principal dos monitores é proporcionar às pessoas o poder para mudar as políticas por meio de evidência incontrovertível de maneira profissional embora pública, de modo que os atores se vejam obrigados a dar reconhecimento e resposta. Isso faz com que o MFI seja uma ferramenta de desafio, mas potencialmente muito efetiva nos foros politicamente contenciosos. Portanto, a imagem da organização de monitoramento faz uma diferença significativa quanto a sua habilidade de lidar com tal desafio e, até certo ponto, ela é refletida nas principais características descritas na O conceito foi experimentado pela primeira vez em várias formas no Camboja, em Camarões e na Indonésia dos quais o Camboja ilustra melhor a diversidade dos estilos de monitoramento. Esta diversidade limitada de experiências junto com a natureza experimental do MFI faz este processo tenha significados diferentes para pessoas diferentes. O espectro das iniciativas de monitoramento florestal é descrito nos seguintes resumos de país e na Tabela 1.

A gama de provedores inclui, até agora, organizações não comerciais com papel de defesa explícita (Testemunha Global e EIA) e uma organização comercial sem papel evidente de lobista (SGS). Outros dois perfis de provedor potencial de serviços – uma organização não comercial sem papel de defesa e uma organização lobista do setor privado – ainda não foram envolvidos na prestação de tais serviços, apesar do fato de que uma nova organização, *Resource Extraction Monitoring*–REM (Monitoramento de Extração de Recursos) cumpre a primeira descrição.⁹

⁹ Para obter informações sobre REM veja www.rem.org.uk.

Figura 1: Quadro Conceitual para o Monitoramento Florestal Independente



Parte 2: Concepção do projeto: Como o MFI pode ser independente e continuar como força motriz para a mudança?

Esta seção descreve os principais componentes estruturais de um projeto de MFI, inclusive o quadro conceitual, os principais atores e as exigências mínimas de um mandato. Vistos na sua totalidade, estes componentes se agregam para produzir o equilíbrio oficial, mas independente, o que faz com que o MFI seja bem-sucedido. Ela conclui resumindo os modos pelos quais esta estrutura poderá impulsionar a mudança. A Parte 3 olha além da estrutura, descrevendo como as diversas abordagens de um mandato de MFI influenciarão significativamente os resultados.

Um quadro conceitual

O MFI pode ser uma força motriz para mudança somente onde há ampla concordância quanto à direção de tal mudança. Para o MFI ser tal força motriz para a justiça social, a direção de mudança deve estar rumo a maior (i) manejo florestal sustentável (MFS) e (ii) respeito pelos direitos das comunidades dependentes da floresta e seus ambientes socioeconômicos, culturais e ecológicos. Por conseguinte, é necessário que os objetivos e metas de nível superior sejam tidos em comum e apoiados no nível mais alto nas políticas florestais, nos Programas Nacionais de Silvicultura (PNS) ou na constituição do país. Sem a orientação política clara proporcionada por esse conjunto de políticas básicas e instituições de fiscalização, é improvável que o MFI seja encarado, do ponto de vista do monitor, como apropriado e que seja aceito pelo potencial anfitrião.

Tabela 2: Alinhamento dos objetivos do projeto de MFI em Camarões com o quadro generalizado

Camarões 2002-2005	Quadro Conceitual do MFI
Objetivo geral: Dar apoio ao estabelecimento do preceito de boa governança no setor de silvicultura para melhorar a contribuição deste setor para o alívio da pobreza por meio do manejo sustentável de recursos florestais.	<p>Meta: As populações dos países afetados se beneficiam equitativamente do uso sustentável de seus recursos naturais florestais</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Objetivo:</i> As leis, regulamentos e procedimentos apóiam o MFS • <i>Objetivo:</i> Os direitos das comunidades dependentes da floresta incluem a participação significativa e uma parte dos benefícios
7. Garantir a objetividade e transparência das operações de monitoramento empreendidas pelo MINEF, por meio da participação de um Observador Independente (OI) com credibilidade internacional, os relatórios e recomendações do qual serão publicados.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Resultado:</i> Aumento significativo da quantidade, qualidade e credibilidade das informações sobre as condições da governança florestal. • <i>Atividades relativas a:</i> Informações autorizadas confiáveis
8. Fortalecer a capacidade operacional dos órgãos do MINEF que atuam na fiscalização e, especialmente, a Central Control Unit-CCU (Unidade Central de Controle), por meio da aplicação e melhoria de procedimentos.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Resultado:</i> Necessidades identificadas e apoio dado ao serviço de fiscalização por seus pares • <i>Atividades relativas a:</i> Promoção do profissionalismo • <i>Atividade:</i> Instilar habilidades técnicas para o trabalho de campo nos funcionários e nas comunidades
9. Analisar os esclarecimentos dos métodos de controle através das funções dos diversos atores do monitoramento florestal e do trabalho de seguimento para uma lista de referência precisa das ofensas e sanções, baseada no quadro legal e regulador em vigor.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Resultado:</i> Interpretação e divulgação das informações e habilidades (por exemplo, manual da legislação florestal simplificada) • <i>Resultado:</i> Análise do impacto das leis, dos regulamentos e dos procedimentos; identificação das fraquezas e limitações da implementação
10. Ajudar no monitoramento da implementação das recomendações e decisões das missões de controle da CCU empreendidas com a ajuda do Observador Independente.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Objetivo:</i> A autoridade florestal ter condições de cumprir suas funções de modo equilibrado e responsável para obrigar o cumprimento da lei efetiva e eficazmente • <i>Atividade:</i> Efetuar investigações para destacar casos e expor os mecanismos da atividade ilegal • <i>Atividade:</i> Liberar sistematicamente os resultados para o público

Um quadro conceitual baseado nesta premissa está apresentado na Figura 1: Quadro Conceitual para o Monitoramento Florestal Independente

. É importante lembrar-se de que não se pode esperar que somente por meio do MFI sejam alcançadas as metas de alto nível; ele precisa operar numa arena maior de iniciativas de reforma (abordada na Parte 3). A principal contribuição que o MFI pode fazer nessa situação é atuar para melhorar o ambiente operacional no qual são feitos empenhos em prol das metas compartilhadas: a **legislação**, sua implementação pela **autoridade florestal** e a capacidade da **sociedade civil** de exigir a prestação de contas por estes dois poderes estatais. Para referência, a O MFI pode ser uma força motriz para mudança somente onde há ampla concordância quanto à direção de tal mudança. Para o MFI ser tal força motriz para a justiça social, a direção de mudança deve estar rumo a maior (i) manejo florestal sustentável (MFS) e (ii) respeito pelos direitos das comunidades dependentes da floresta e seus ambientes socioeconômicos, culturais e ecológicos. Por conseguinte, é necessário que os objetivos e metas de nível superior sejam tidos em comum e apoiados no nível mais alto nas políticas florestais, nos Programas Nacionais de Silvicultura (PNS) ou na constituição do país. Sem a orientação política clara proporcionada por esse conjunto de políticas básicas e instituições de fiscalização, é improvável que o MFI seja encarado, do ponto de vista do monitor, como apropriado e que seja aceito pelo potencial anfitrião.

compara os objetivos do projeto de MFI em Camarões (2002-5) com aqueles do quadro conceitual.

O MFI aborda esses objetivos através da observação explícita do sistema de fiscalização florestal. Assim sendo, os resultados do MFI focalizam as questões da qualidade das **informações** e sua **disseminação**, a **análise de sistemas** e a **identificação de necessidades**. Contudo, o próprio sistema talvez sofra numerosas fraquezas: recursos humanos ou técnicos insuficientes, leis contraditórias ou ambigüidades, lacunas e injustiças na legislação. Para determinarmos o que é o ilegal precisamos saber primeiro o que é legal, mas talvez ocorram circunstâncias em que não há nenhum sistema para o monitoramento efetivo e objetivo da legalidade.

As atividades deste quadro são divididas em quatro grupos: informações autorizadas confiáveis, promoção do profissionalismo, políticas de ações e políticas de poder e a transferência de habilidades. A maneira pelo qual o MFI pode ser genuinamente independente e, ao mesmo tempo, fazer com que a mudança real progrida tem a ver igualmente com *como* as atividades são empreendidas e *o que* elas são.

Estabelecimento do MFI: Os atores fundamentais

A força ímpar do MFI jaz na dinâmica das relações do monitor com vários atores do setor florestal. Estes atores podem ser divididos em dois grupos. O primeiro grupo, com quem o monitor tem relações formais, é o círculo interno do governo anfitrião, o órgão local de fiscalização florestal e a comunidade de doadores. O segundo grupo é um círculo mais largo que inclui as comunidades locais e as organizações da sociedade civil, os madeireiros do setor privado e as comunidades internacionais ambientais e de consumidores. A relação entre o monitor e o segundo grupo mencionado é informal e só poderá vir a ser significativa com a disponibilização ao público das informações coletadas pelo MFI. Apresenta-se abaixo um perfil de cada um destes círculos de atores:

Governo anfitrião

O processo de concepção do projeto, antes do monitor ser designado, influenciará a relação subsequente entre o monitor e o anfitrião e deve-se tomar cuidado para não criar um cenário que possa conduzir à desconfiança mútua: *“Uma avaliação do FCMRP foi efetuada em 2002 na qual constatou que a concepção do projeto baseava-se na suposição de que não seria possível ter confiança no RGC [o Governo Real do Camboja] para controlar corretamente as informações de crime florestal.”*¹⁰

¹⁰ D. Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', Forest Policy and Environment Group, ['Análise do Monitoramento Independente', Grupo de Políticas Florestais e do Meio Ambiente], ODI, comissionado pelo DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf

No contexto da experiência atual, a autoridade anfitriã foi um ministério de linha ou autoridade de silvicultura. Porém, o MFI teria maior independência se operasse com um mandato proveniente de um grupo de interesse mais abrangente. Isto também poderia eliminar o tipo de desconfiança que pode ocorrer entre apenas duas entidades. No Camboja, dois ministérios estavam envolvidos e havia competição entre eles, que nem sempre era positiva. Houve também um representante de 'ênfase' do Conselho de Ministros. Outros países que ponderam atualmente o MFI podem utilizar algum tipo de comissão multissetorial ou uma comissão parlamentar como o anfitrião. Este tipo de abordagem deve acionar a mudança de modo mais eficaz visto que ela fortalece as verificações e prestação de contas inerentes de um sistema de governo executivo e de legislatura. As alternativas que se constroem no conceito de contexto oficial, mas independente, incluem o estabelecimento de parcerias com, por exemplo, o ombudsman local ou com a comissão de direitos humanos.

Órgão local de fiscalização florestal

As principais contrapartes do monitor são os funcionários de silvicultura encarregados da inspeção e controle da extração, transporte e outras operações madeireiras. De modo geral, tais pessoas possuem autoridade de nível mais alto do que dos outros funcionários de silvicultura a qual lhes permite emitir Declarações de Ofensas ou até mesmo prender os suspeitos, da mesma forma como faz a polícia. Trabalham tipicamente em equipes móveis, uma equipe com sede central ou várias unidades descentralizadas, dependendo da escala das operações de silvicultura e dos recursos disponíveis. Eles precisam de acesso a todos os mapas, documentos de licença e detalhes de contato necessários, relativos à área que fiscalizam e, ainda, precisam das habilidades para efetuar as inspeções de modo cabal e diligente. São responsáveis, normalmente, a um inspetor geral que é um membro superior da autoridade florestal, para manter a função de controle separada do papel de manejo florestal. Porém, a falta de rigorosidade quanto à estrutura de responsabilidade e à separação dos poderes poderá fazer com que os funcionários de fiscalização sejam os alvos principais de suborno.

Diferente de uma organização de vigilância auto-designada, o monitor independente tem obrigação contratual de continuar dando apoio ao órgão de fiscalização florestal. Eis alguns exemplos atuais:

- *Camboja*: fornecer ao RGC e ao público (a) um mecanismo de auditoria e monitoramento para garantir o cumprimento das diretrizes estabelecidas na eliminação das atividades florestais ilegais; (b) análise factual das atividades realizadas pelo MoE e MAFF; e (c) documentação das realizações, fraquezas, limitações e/ou exemplos de descumprimento.¹¹
- *Camarões*: garantir a objetividade e transparência das operações de monitoramento empreendidas pelo MINEF; fortalecer a capacidade operacional por meio da aplicação e melhoria de procedimentos; esclarecer os métodos de controle; e monitorar a implementação das recomendações e decisões das missões de controle da Unidade Central de Controle (CCU).¹²

Doadores

O MFI no Camboja e em Camarões foi instigado por doadores e é vinculado às condicionalidades de ajuda. D. Brown et al (2004) relata uma razão fundamental pelo interesse dos doadores no MFI no Camboja: *“Estava ficando insustentável para os doadores proverem fundos para um governo, que estava esgotando rapidamente um de seus bens primordiais, sem proporcionar nenhum benefício à população geral.”*¹³

A ajuda para desenvolvimento está promovendo cada vez mais a propriedade por parte do governo recipiente, através de mecanismos tais como o apoio direto de orçamento. Como resultado disso, é provável que o MFI tenha que operar num ambiente em que os doadores estão

¹¹OAA– Testemunha Global, Condições para o Acordo para um Monitor Independente no Camboja; novembro de 1999

¹²PSFE-Testemunha Global, ‘Âmbito de atuação para a fase de transição do projeto “Observador Independente no apoio do controle e monitoramento das ofensas relacionadas à silvicultura; maio de 2002

¹³D. Brown et al, ‘Review of Independent Monitoring’, Forest Policy and Environment Group, [‘Análise do Monitoramento Independente’, Grupo de Políticas Florestais e do Meio Ambiente], ODI, comissionado pelo DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf

menos dispostos a intervir tão diretamente como, por exemplo, através do uso das condicionalidades da ajuda. No entanto, a boa governança e a redução da pobreza continuarão como temas dominantes e, neste sentido, os doadores se manifestam a favor das necessidades dos cidadãos locais destituídos de poder. Nos lugares onde há projetos de MFI, o engajamento ativo de doadores constituirá uma força motriz importante, a menos que ou até que as estruturas locais de governança, inclusive uma sociedade civil para a qual se concedeu poder, possa assumir este papel de modo efetivo.

As comunidades e organizações locais da sociedade civil

As pessoas locais são as que sofrem as maiores perdas na extração ilegal de madeira de alto valor, e são as pessoas que ganharão mais do MFI. Mesmo quando a atividade ilegal oferece emprego local e oportunidades de subsistência, ela faz isso tipicamente sob um arranjo explorador com comerciantes de madeira. As comunidades carecem de voz adequada para exigir a reforma. As relações entre as comunidades, suas organizações representativas e o monitor são delicadas por duas razões. Primeiro, é provável que os governos anfitriões desconfiem do envolvimento aberto do MFI no ativismo ou na defesa da sociedade civil, afirmarão que isso mina a independência deste. Por se apresentar como um canal pelo qual avisos sub-reptícios – provenientes de qualquer pessoa – podem ser transmitidos e investigados e por perscrutar os títulos de florestas de comunidades com o mesmo grau de profissionalismo e diligência como no caso de qualquer outra concessão, o monitor poderá diminuir tal desconfiança.

Segundo, por sua própria natureza, os grupos da sociedade civil não são homogêneos e raramente são unidos ou coerentes. Além disso, uma abordagem profissional e justa procurará evitar acusações de se estar alinhado com alguma facção. A sensibilidade política exigida de um monitor o ajudará a detectar quando as acusações são incentivadas por pessoas que tenham algo a esconder. Os ajudará também a evitar serem enlaçados inadvertidamente em disputas partidárias. O desenvolvimento construtivo de relações com indústrias, o governo e com os diversos interesses da sociedade civil servirão como ajuda para acalmar as tensões.

O processo do MFI deve ser assumido eventualmente pelas estruturas de governança que envolvem uma sociedade civil com poderes bem maiores do que existiam quando o monitor começou. Tais estruturas envolverão um sistema efetivo de fiscalização no qual o Estado, o setor privado e a sociedade civil terão um papel a cumprir. Esses papéis variarão de uma situação para outra, assim o desenvolvimento de relações com todos esses grupos é uma necessidade importante.

Operadores de extração de madeira

O MFI tem por objetivo eliminar a extração ilegal de madeira e as práticas corruptas associadas, mas não a eliminação de empresas que atuam conforme a lei. É necessário, portanto, que o monitor e os operadores madeireiros pratiquem o profissionalismo e respeito no diálogo. As empresas que estão tomando medidas proativas em prol do MFS e aquelas com ligações diretas com seus mercados (isto é, as integradas verticalmente) são as mais prováveis de aceitar o MFI como um empenho em prol do estado democrático e condições equitativas para as operações madeireiras. As outras empresas, menos progressivas, talvez considerem o monitor como o alvo de ataque mais fácil entre as entidades que atuam para suprimir atividades ilegais e, ainda, talvez divulguem críticas tais como as que alegam que o monitor procura e relata apenas o que é negativo. A reação dos madeireiros pouco dispostos ou incapazes de atuar conforme a lei poderá ser a de acusar o ‘mensageiro’ – o monitor internacional para quem a incorruptibilidade é um valor de primazia, mas a expulsão é uma possibilidade real. Tais atitudes podem ser adelgaçadas pela continuação do diálogo que visa a entender as limitações, imaginadas ou reais, dentro das quais a indústria opera.

Comunidades internacionais ambientais e de consumidores

Internacionalmente, as preocupações das sociedades de consumidores e dos grupos ambientais são as principais forças motrizes para a noção de MFS e a supressão da ilegalidade na extração e comércio madeireiros. Os consumidores na UE, foram especialmente sensibilizados quanto aos

assuntos ambientais e a Comissão Europeia formulou um Regulamento da UE para implementar um plano voluntário de licenças de importação de madeira.¹⁴ Uma vez publicada a evidência coletada pelo processo do MFI, um mecanismo forte de prestação de informações servirá como um impedimento para os operadores ilegais. Ficam sujeitos a pressão tanto nos países produtores, através da aplicação mais efetiva da legislação, e nos países consumidores por compradores que questionam mais a proveniência da madeira.

O mandato: Três linhas vermelhas

A força do MFI depende de sua habilidade de investigar sob situações politicamente sensíveis e seu compromisso para cumprir os protocolos acordados. O mandato para MFI deve ser negociado cuidadosamente com o anfitrião para que o monitoramento possa fazer uma contribuição efetiva para qualquer coalizão para mudança no setor. A experiência demonstra que este mandato deve incluir o mínimo de três protocolos que devem ser esclarecidos em detalhe nos Termos de Referência (ToR) de qualquer contrato. É crucial que ambas as partes contratuais dêem seu apoio a estes visto que eles constituem uma base para a continuação tanto do compromisso do anfitrião quanto da credibilidade do monitor:

1. **Acesso a informações** enquanto respeita-se seu sigilo. Seu caráter oficial deve permitir ao monitor acesso irrestrito a documentos oficiais sobre os direitos à madeira. Sem saber o que é legal, ele não poderá determinar o que é ilegal e, portanto, não poderá avaliar se os fiscais estão cumprindo suas funções nem certificar-se de que os gestores florestais privados e comunitários estejam cumprindo as suas. Tais informações poderão incluir: documentos jurídicos sobre títulos e licenças, cartas, mapas de títulos de extração válidos e expirados, estatísticas de produção, documentos de arrecadação tributária e outros relativos a multas e registros sobre o andamento de processos jurídicos ou decisões de tribunais.

Embora o acesso a informações privilegiadas não proporcione ao monitor autorização para liberar documentos para terceiros, um objetivo do MFI é demonstrar a *vantagem* que a divulgação de tais informações publicamente oferece à fiscalização florestal. Como é o caso de qualquer regra, se os membros do público estiverem apercebidos dela, eles poderão se empenhar para a aderência à mesma: *“A franqueza cada vez maior pode ser uma ferramenta poderosa para reduzir a influência dos interesses especiais e para melhorar o desempenho do governo.”*¹⁵

2. **Liberdade de movimento.** O monitor deve ter condições de visitar qualquer parte da floresta ou das instalações de produção, a qualquer momento, para observar as atividades dos fiscais florestais e dos concessionários. Tais missões de campo podem ser de duas formas: em conjunto com o órgão de fiscalização florestal, ou independentemente. Quando a atividade principal do MFI for a de observar o sistema de fiscalização, o monitor deverá trabalhar junto com esta agência tanto quanto for possível. É possível que os funcionários públicos considerem qualquer evidência juntada na sua ausência como sendo de menor confiabilidade. Porém, o MFI poderá impelir a mudança somente se ele puder confrontar a cumplicidade entre os funcionários e os madeireiros ou os encobrimentos pelos funcionários públicos. Assim, é necessário verificar, por meio de missões independentes, se existe tal capacidade; eles proporcionam um ponto de partida de onde as missões conjuntas poderão ser interpretadas.

As missões conjuntas dependem da existência de algum tipo de contraparte para o trabalho do monitor. Esta pode ser uma equipe central de fiscalização, tal como o que foi considerado no Camboja e existe atualmente em Camarões. Porém, no Camboja a autoridade florestal não tinha nenhuma vontade de cooperar e as missões independentes vieram a representar o

¹⁴ Comissão das Comunidades Europeias, 'Comunicação da Comissão para o Conselho e o Parlamento Europeu: Fiscalização Florestal, Governança e Comércio (FLEGT): Proposta para um Plano de Ação da UE ((COM 2003) 251 Final)'; 2003; europa.eu.int/comm/development/body/theme/forest/initiative/docs/Doc1-FLEGT_en.pdf

¹⁵ J. Stiglitz, *Redefining the Role of the State* (Redefinição do Papel do Estado). Apresentação no Décimo Aniversário do Instituto de Pesquisas MITI (Tóquio, Japão)", 17 de março de 1998; www.meti.go.jp/topic/mitilab/downloadfiles/m2012-1j.pdf

padrão normal. Em Camarões, a reforma do governo municipal está proporcionando um serviço descentralizado de fiscalização, fato que significa que as missões conjuntas precisam se comunicar com vários funcionários públicos centrais, provincianos e locais. Nos países maiores, uma equipe central de fiscalização talvez seja completamente impraticável.

Embora as missões conjuntas pareçam comprometer a independência do monitor, elas não devem resultar na opção conjunta do monitor pela autoridade florestal. O objetivo é maior separação dos poderes entre o manejo florestal e a fiscalização: *“A separação das funções do serviço florestal de fiscalização da administração rotineira do manejo de silvicultura é, em geral, necessária para a fiscalização eficaz. Nos EUA, por exemplo, o US Forest Service Law Enforcement and Investigations Program (Programa de Fiscalização e Investigações do Serviço Florestal dos EUA) atua seguindo um modelo direto – os fiscais estão diretamente subordinados à administração superior do serviço florestal e evitam as burocracias regionais para tratar melhor das alegações de corrupção e conspiração entre o pessoal do serviço de silvicultura”*¹⁶. Isto é principalmente uma questão de estrutura, assim o monitor talvez disponha de pouco poder para a reforma dessa magnitude da autoridade florestal, mas o desenvolvimento do profissionalismo, das habilidades e da motivação ajudará demonstrar o valor de tal estrutura.

- 3 Direito de publicar.** Uma parte notável do MFI é aumentar a quantidade, qualidade e credibilidade das informações do setor florestal publicadas, visto que isso oferece uma vantagem poderosa para combater a ilegalidade e a corrupção. Os casos de atividade ilegal ou de debilidades no sistema de controle ou no ambiente operacional geral são documentados de modo confiável e publicados sistematicamente. Feito isso, cabe à autoridade florestal a responsabilidade de tomar ação; a falta de ação será notada ainda mais e publicada. Uma vez expostos, os funcionários públicos ficam desprestigiados e os madeireiros privados correm o risco de perder os mercados. O MFI deve resultar no uso mais efetivo de impedimentos mais fortes tais como os do sistema judicial para crimes.

Assim sendo, o monitor deve possuir o direito de publicar seus resultados, mas, ao mesmo tempo, deve exercer este direito com profissionalismo e restrição. Esse direito foi incluído no primeiro contrato do MFI no Camboja, apesar de o protocolo para sua implementação ser acordado somente 18 meses depois, quando as relações com uma das duas organizações anfitriãs já estavam se deteriorando. Ele serviu para formalizar o direito do monitor de produzir relatórios de missões de campo e de ter acesso aos relatórios produzidos pelos fiscais. A cada 30 dias, os funcionários deviam produzir uma atualização da ação tomada depois de um relatório de missão de campo até que o caso fosse encerrado, sendo que, depois disso, o monitor *“podia liberar as informações depois de consultar a autoridade responsável para o bem-estar do público”*¹⁷. Além disso e de modo crucial, o monitor também *“podia divulgar os resultados em qualquer momento que houvesse o descumprimento dos protocolos acima citados”*¹⁸. O acordo atual do MFI do Camboja baseia-se nesse protocolo anterior: *“[relatórios] podem ser liberados depois de serem verificados pelas agências do RGC. Depois de um prazo de 30 dias úteis após a apresentação dos relatórios a essas Agências do RGC o monitor independente terá o direito de liberar os relatórios independentemente da verificação”*¹⁹.

Em Camarões, o protocolo de informação foi adaptado da experiência no Camboja no intuito de aumentar a propriedade do anfitrião local. Isso foi feito por intermédio do painel de informações, o qual era composto de funcionários públicos de fiscalização e outros do Ministério de Florestas, os doadores e a equipe do projeto do MFI e presidido pelo ministério.

¹⁶ D. Brack et al, 'Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products (Controle do comércio internacional de madeira e produtos madeireiros extraídos ilegalmente): Um estudo preparado pelo Royal Institute of International Affairs–RIIA para o DFID'; 2002; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf

¹⁷ FCMRP, 'Protocolos de Informação'. Acordo entre o RGC, Testemunha Global, OAA/PNUD, Embaixada Real Dinamarquesa e outros doadores participantes do Projeto de Monitoramento e Denúncia de Crimes Florestais (Camboja); 2001

¹⁸ FCMRP, 'Protocolos de Informação'. Acordo entre o RGC, Testemunha Global, OAA/PNUD, Embaixada Real Dinamarquesa e outros doadores participantes do Projeto de Monitoramento e Denúncia de Crimes Florestais (Camboja); 2001

¹⁹ RGC-SGS, 'Apêndice A do Contrato – Descrição dos Serviços'; 2003

O papel do comitê se assemelha à função de uma entidade de revisão acadêmica de pares, junto à qual o monitor deverá ter condições de justificar as conclusões tiradas dos fatos informados. O comitê poderá recomendar que haja esclarecimentos dos relatórios de missões de campo e expansão das recomendações antes de adotá-los para publicação. Um relatório de missão de campo validado e adotado pelo comitê é geralmente considerado como seu (ou talvez de modo mais exato, do ministério) e dispõe de maior peso de autoridade – um ponto importante para outras organizações que utilizam relatórios para seu trabalho de pleiteação.²⁰

Efetua-se uma verificação para que não haja ofuscação em vez de uma validação pelo painel de informações, sendo tal verificação prevista numa cláusula que permite ao monitor publicar relatórios se o comitê não realizar uma reunião dentro de 30 dias a partir da solicitação. Contudo, nunca foi necessário invocar esta cláusula, visto que todos os 118 relatórios completados até a presente data foram validados.

Nos países em que o sistema de comando e controle do governo acumula as funções de regulador e gestor, o papel de um painel de informações é crucial como um anteparo entre as investigações e os interesses particulares. O painel de informações não controla o monitor porque tal ação arriscaria o estado de independência do monitor. A discussão de relatórios técnicos detalhados sobre infrações e do sistema de controle contribui para uma melhor conscientização sobre o desempenho e o potencial para fiscalização, capacitação e propriedade entre os participantes, inclusive os representantes da organização anfitriã. Os relatórios de campo não servem apenas para abordar os casos individuais, o processo também contribui para um impacto de longo prazo sobre a extração ilegal de madeira por desenvolver um ciclo de análise e melhoramento de políticas e procedimentos.

Se um monitor ou qualquer outra parte não respeitar os protocolos de informação e violar o sigilo das informações esta ação estragará a relação com o anfitrião, o órgão de fiscalização e os doadores e prejudicaria seriamente o MFI.

Oficial, mas independente: Acionamento de mudanças

Haverá para qualquer conjunto de regras, uma diversidade de maneiras pelas quais elas podem ser aplicadas, e o impacto que as aplicações terão variarão significativamente. As maneiras pelas quais as diversas abordagens do mesmo mandato do MFI poderiam acionar mudanças são tratadas mais adiante na Parte 3: De que modos o MFI pode ser usado para aprimorar a prestação de contas?

. Porém, o MFI, independente da abordagem, deve produzir o seguinte:

- Evidência que, em virtude de ser baseada em informações oficiais, não pode ser rejeitada pelos mesmos funcionários oficiais. Ela é de autoridade confiável e obriga sua execução contra os suspeitos de crimes florestais.
- Evidência firme do progresso ou não das medidas de política implementadas pelo governo e doadores, baseada em vários relatórios de campo e numa avaliação de toda a aplicação das recomendações contidas em cada relatório.
- Um aumento do moral e profissionalismo dos funcionários através do apoio de seus pares e da identificação de seus requisitos. A evidência de alta qualidade, de força adequada para realizar convicções, demonstra o valor de juntar tais informações de modo diligente.
- Esclarecimento dos papéis distintos dos funcionários (responsáveis pela fiscalização) e do monitor (que observa e se empenha em prol do melhoramento de um determinado sistema) a fim de estabelecer as linhas de prestação de contas.
- Um princípio sobre a responsabilidade compartilhada no painel de informações, servindo como um anteparo contra os interesses particulares, possibilitando, assim, uma abordagem construtiva visando à melhoria de transparência e prestação de contas.

²⁰ Por exemplo, a Greenpeace informou que os relatórios, quando aprovados pelo ministério, são referências acreditáveis no mercado europeu.

- Informações úteis para melhorar a imagem da silvicultura nas pautas gerais que abordam a boa governança, a corrupção e a distribuição eqüitativa de rendas. O processo do MFI pode gerar dados sobre a contribuição econômica real e potencial que o setor poderá fazer e o processo pode vincular a reforma na silvicultura a melhorias gerais maiores da transparência e da prestação de contas. Isso facilita a integração da silvicultura nos processos nacionais de desenvolvimento, tais como as Estratégias para Redução da Pobreza.

Em conclusão, se as principais políticas do estado tiverem como objetivo a realização do Manejo Florestal Sustentável (MFS) e respeitarem as comunidades dependentes da floresta, o MFI poderá ser de ajuda. Ser independente significa ser justo e independente, de modo demonstrável, de qualquer pressão. Não significa não ter uma predisposição: O MFI tem uma predisposição explícita para atingir estas principais metas das políticas. Os diversos atores que interagem com o monitor poderão ter preconceitos diferentes sobre o motivo dele. Alguns talvez pensem que a opção conjunta envolvendo o monitor seja realizada muito facilmente – e isso será o desejo de alguns elementos poderosos resistentes à reforma. Outros talvez encarem o monitor como ‘amantes de árvores’ que fabricam prova. O monitor efetua mudanças através da concepção cuidadosa de projetos e, posteriormente, pela gestão de relações e a preservação da integridade profissional enquanto desabusa os outros de seus preconceitos.

Parte 3: De que modos o MFI pode ser usado para aprimorar a prestação de contas?

*“Protegidas por pessoas poderosas, as empresas madeireiras talvez evadam os regulamentos nacionais com certa impunidade. As instituições estatais de silvicultura poderiam se tornar, na realidade, os clientes dos titulares de concessões entre a elite governante, exercendo seus poderes como se fossem um tipo de propriedade privada em vez de um serviço público”.*²¹

A primeira vista, a atividade ilegal poderá parecer uma falha das pessoas que atuam dentro da floresta e fora da lei, mas e elas podem fazer isso somente porque o Estado não está implementando suas próprias políticas para o bem comum. Com frequência, as pessoas que governam o setor chegaram a ocupar seus cargos usando métodos antitéticos à boa governança.

É ingênuo pensar que uma interpretação moral da responsabilidade de prestar contas terá sucesso, que a sociedade poderá mudar para uma situação em que os governantes sejam inerentemente bons e sem ambigüidade. A noção de ter que ‘prestar contas’ a alguém ou a algum grupo implica as pessoas com poder aceitarem sua responsabilidade perante pessoas que não fazem isso. Na realidade, esperar que isso aconteça é, frequentemente, esperar demais. Para os sem poder, a prestação de contas significa conhecer e exigir seus direitos, em vez de esperar que os poderosos compartilhem:

*“O estabelecimento de direitos a recursos ou serviços como uma obrigação em vez de um simples objetivo de política que poderá ou não ser mudado no futuro, melhora a sustentabilidade dos benefícios das [pessoas locais]”.*²²

Assim, a responsabilidade de prestar contas se origina dos meios de verificação existentes no sistema como um todo e, por conseguinte, se fundamenta nos papéis de todos os atores. É somente por meio das diversas ações da maioria que a atividade ilegal, inclusive a corrupção pela minoria, será supresso.

Num ambiente de corrupção sistêmica como a descrita na citação acima em que os meios de verificação não existem ou estão falhando, qualquer defensor interno de reforma estará inevitavelmente limitado nas suas consecuições. Como outros já sugeriram (por exemplo, veja a Caixa 1, baseada no trabalho de principais economistas do Banco Mundial), precisam ser encontrados ‘procedimentos ‘indiretos’ para avançar a prestação de contas por funcionários de silvicultura. Efetua-se o MFI em paralelo com as diversas instituições responsáveis para incentivar o bom manejo de recursos florestais.

²¹ D. Brack et al, ‘Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products (Controle do comércio internacional de madeira e produtos madeireiros extraídos ilegalmente): Um estudo preparado pelo Royal Institute of International Affairs–RIIA para o DFID’; 2002; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf

²² T. Conway et al, ‘Rights and Livelihoods Approaches (Direitos e Abordagens de Meios de Subsistência): Exploring Policy Dimensions (Análise das Dimensões de Políticas), (ODI Natural Resource Perspectives No.78 [Perspectivas de Recursos Naturais N.º78]); 2002; www.odi.org.uk/nrp/

Caixa 2: Combate à corrupção institucionalizada²³

A prestação de contas depende tanto das instituições do Estado – do auditor-geral, do Ministério da Justiça, da legislatura – quanto daquelas que não pertençam ao Estado, tais como a mídia e as organizações da sociedade civil. As instituições efetivas de prestação de contas podem controlar os abusos de poder por parte de funcionários públicos. Mas, nos países altamente corruptos existem fraquezas flagrantes nas instituições de prestação de contas. Além disso, os países com as maiores necessidades de assistência de desenvolvimento para apoiar suas medidas de combate à corrupção são também os países menos prováveis de pedir ajuda para tal combate. Quando a governança é fraca e a corrupção é muito arraigada, os doadores talvez precisem apoiar um proceder indireto através de financiamento e participação ativa. Por exemplo:

- Monitoramento da prestação de serviços: Esforços rigorosos pelos doadores para fazer com que os governos cumpram os padrões de prestação de serviços a seus cidadãos.
- Atribuição de poder ao cidadão: Ampliação da voz do cidadão, inclusive seu direito de receber informações oportunas, completas e exatas sobre as operações do governo.
- Disseminação de informações: Tornar as operações do governo abertas e visíveis. Informações sobre como os governos gastam dinheiro e administram programas, bem como informações sobre os serviços prestados por tais programas ao povo, constituem um ingrediente fundamental da prestação de contas.
- Política econômica: Limitação de situações em que os funcionários possam exercer poderes discricionários irresponsáveis, introdução de transparência e limitação dos poderes de monopólio do setor público.
- Envolvimento de outros participantes: Quando o empenho do governo de combater a corrupção for questionável, será importante envolver outros participantes locais na luta contra a corrupção.

O MFI não apenas atende a muitas das sugestões para melhorar a prestação de contas descritas na Caixa 1, mas também tem o potencial de ir mais adiante em prol da justiça social. As próximas seções descrevem como o MFI poderá facilitar os melhoramentos de um sistema de prestação de contas do setor por trabalhar com cada ator: fiscais, a autoridade florestal, a indústria madeireira, a sociedade civil e os doadores. Em cada caso, a doutrina principal do MFI continua sendo a de exigir a prestação de contas por destacar a discrepância entre as palavras e as ações de qualquer ator, fazendo isso de modo

que obrigue à ação pelos responsáveis. Além da experiência obtida durante os anos no Camboja e em Camarões, foi efetuada uma consulta específica de avaliação em Camarões para a presente análise. Um resumo das perspectivas reunidas de participantes é apresentado Anexo 1: Perspectivas de participantes em Camarões sobre o projeto do MFI.

²³ Adaptado do trabalho de A. O Shah e M. Schacter, 'Combating Corruption (Combate da Corrupção): Look Before You Leap (Olhe Antes de Pular)' no que tange a Finanças e Desenvolvimento; dezembro de 2004; www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf.

Prestação de contas e o órgão de fiscalização

A principal contribuição feita por qualquer órgão de fiscalização para um sistema de prestação de contas é a de executar a lei de modo ativo. No setor florestal isso significa efetuar inspeções e a investigação de alegações de atividade ilegal na floresta ou em serrarias. Após a introdução de um monitor, um primeiro resultado será a visita por parte das equipes de fiscalização à floresta, demonstrando, assim, que o trabalho de campo é possível se houver a devida vontade. Além disso, a objetividade do monitor salvaguarda a exatidão de missões de campo conjuntas. Com o passar do tempo, a

função do monitor de apoio por seus pares em Camarões produziu várias melhorias da regularidade e qualidade do serviço público prestado pelo órgão de fiscalização, conforme indicado na Caixa 3: Camarões – Melhoramentos dos procedimentos de fiscalização.

Caixa 3: Camarões – Melhoramentos dos procedimentos de fiscalização

Os agentes de execução/ fiscalização adquirem consciência profissional e cumprem suas obrigações com maior dignidade e motivação. Por exemplo, ao descobrirem crimes florestais, os agentes de fiscalização seguem atualmente o procedimento de emitir uma Declaração de Ofensa sem necessidade de serem persuadidos pelo monitor para fazer isso.

A eficiência das atividades de controle é fortalecida como resultado da aplicação mais coerente dos procedimentos legais e regulamentares. A transparência e a eficiência introduzidas pelo MFI têm como resultado a disponibilidade mais rápida e o melhoramento da qualidade das declarações e relatórios. Os processos burocráticos levam menos tempo e as receitas do Estado são desviadas fraudulentamente com menor frequência.

Os relatórios têm valor e, portanto, é mais provável que sejam acionados. Eles adotam um estilo coerente que assegura que as informações importantes não sejam omitidas. Por relatar os resultados a um painel de informações, o trabalho de fiscalização (a) tornou-se público e (b) recebe prosseguimento por ação jurídica.

Foi introduzida uma abordagem planejada e sistemática às missões conjuntas. Um programa trimestral contínuo de missões visa a assegurar a plena cobertura das concessões no decorrer do tempo, eliminando as acusações de seletividade irresponsável na detecção de atividade ilegal. A simples existência de um programa conjunto aumenta a frequência das missões de campo por criar a dedicação compartilhada para com o programa desde a fase de planejamento em diante.

Um Sistema de Acompanhamento de Casos foi projetado aproveitando a experiência profissional, as habilidades e os conhecimentos do monitor e de outros. Proporciona à órgão de fiscalização um banco de dados central das infrações cadastradas e da supervisão do seguimento administrativo e jurídico. São publicadas semestralmente declarações ministeriais sobre o progresso.

O apoio técnico, tal como o uso de GPS (sistema de posicionamento global) e sistemas de cartografia digitalizada, ajuda a identificar as discrepâncias cartográficas como, por exemplo, onde os limites descritos no título não coincidem com os citados no aviso público, onde títulos se sobrepõem ou onde são duplicados para áreas diferentes.

Prestação de contas e a autoridade florestal

Além de observar o trabalho da equipe de fiscalização de identificar casos individuais, o monitor observa o desempenho de outras unidades dentro da autoridade florestal e, à medida que casos entram em processo de sanção administrativa ou jurídica, também pode observar o sistema judiciário. O MFI proporciona um ímpeto significativo a qualquer aspiração interna oculta para mudança na autoridade florestal que vise à boa governança. Para dar apoio a isso, o monitor pode demonstrar metodologias íntegras, a diligência devida na prestação de informações e uma defesa rigorosa da necessidade de ser transparente e responsável.

Em resultado disso, a responsabilidade pública da autoridade florestal pode ser fortalecida na medida em que as sanções cumprem à lei e as ações de seguimento – tais como a taxa de cobrança de multas – tornam-se mais transparentes. Em consequência disso, são reduzidas as resoluções fraudulentas ou corruptas de multas. Durante a consulta de participantes em Camarões, os representantes da autoridade florestal se mostraram transparentes quanto ao progresso do órgão de fiscalização nas concessões maiores, de longo prazo, e às demais áreas de interesse: o corte de árvores de diâmetro abaixo do padrão, o corte ilegal para fins artesanais e a exploração fraudulenta das florestas de comunidade.

As investigações de detalhes dos diversos mecanismos de ilegalidade também indicam as áreas em que o sistema – as leis, os regulamentos, os procedimentos, o gerenciamento de dados, o desígnio de banco de dados e as interações humanas – é inadequado e fornecem orientações para corrigi-lo. Por exemplo, os monitores assinalaram as situações em que os poderes discricionários são abusados na resolução de multas e na alocação de concessões ou outras

licenças. Em Camarões, o monitor registrou os casos em que empresas já implicadas em atividades ilegais foram permitidas a participar em licitações públicas; em que, após a licitação pública, os limites dos lotes de árvores foram alterados e onde certos tipos de licenças foram emitidas apesar de serem suspensas por Decisões Ministeriais.²⁴

Num sistema de comando e controle, as autoridades florestais tem se mostrado historicamente como responsáveis somente perante seus superiores, o governo. Quando o MFI é mais abrangente na sua visão, isto é, o processo consegue 'enxergar além de seu âmbito', ele pode ser efetivo na melhoria da prestação de contas em diversos ministérios de linha ou instituições do Estado. Os monitores podem, por exemplo:

- Envolver o Ministério da Justiça quanto à conveniência do processo legal. Da mesma forma em que o sistema de fiscalização na floresta padece fraquezas, o sistema jurídico está aberto a abusos e, portanto, o andamento de casos legais e as decisões de tribunal devem ser monitorados.
- Questionar o Ministério de Finanças sobre as taxas de arrecadação de rendas florestais.
- Dar publicidade aos casos em que iniciativas de desenvolvimento econômico, de patrocínio estatal, estão danificando o MFS (por exemplo, a entrada de investimento que conduz à sobrecapacidade de serrarias, a expansão da indústria agrícola em terras florestais, portos francos que limitam as inspeções alfandegárias das exportações de madeira).
- Indicar onde o controle melhor das concessões florestais teve repercussões indesejáveis em outros lugares como, por exemplo, no Camboja onde, após a moratória de extração madeireira, o abuso de outras concessões, tais como o eco-turismo ou o desenvolvimento da indústria agrícola, serviu como justificativa para a continuação do corte de árvores.

Prestação de contas e a sociedade civil

Em contraste com comando e controle, a boa governança possibilita a prestação de contas tanto para os de nível inferior quanto os de nível superior. A autoridade florestal, como um serviço público, deve demonstrar que ela está realmente prestando serviços a uma variedade de 'clientes', incluindo as comunidades dependentes da floresta e iniciativa privada, entre outros. Ao mesmo tempo os cidadãos e empresas (a) têm o direito de saber qual é a lei, onde se deve aplicá-la (geográfica e processualmente) e quem detém poder discricionário ou outro poder para aplicá-la, e (b) têm a responsabilidade de observar a lei e, portanto, podem contar com as penalidades se eles não a observarem. O MFI pode fazer as seguintes contribuições:

- A independência e credibilidade do monitor fazem com que sejam uma entidade de confiança para receber denúncias, avisos sub-reptícios etc. Qualquer pessoa pode passar informações e o monitor terá a obrigação de investigá-las sem revelar, necessariamente, a identidade do informante. Igual a qualquer outro trabalho de fiscalização, as missões subseqüentes de verificação empreendidas pelo órgão de fiscalização e o monitor contribuem para o sistema de prestação de contas. Até chegar ao ponto em que este sistema pode operar sem a presença de um monitor, será menos provável que tais denúncias sejam feitas ou investigadas.
- Cada relatório de missão de campo publicado informa o público, permitindo-o a exigir a prestação de contas pelas pessoas responsáveis. Os relatórios fornecem os detalhes para contatar a unidade responsável da autoridade florestal e o monitor, os detalhes de todas as infrações observadas e qualquer limitação que talvez tenha afetado a inspeção completa. Os relatórios registram se uma Declaração de Ofensas foi emitida junto com outras recomendações do monitor.
- A publicação de crimes florestais e de outros relatórios proporciona à mídia uma oportunidade para investigação adicional de relatos de interesse público, a qual pode ser feito, por exemplo, por pedir os pontos de vista de outros protagonistas.

²⁴ Observateur Indépendant de Marchés Publics, 'Comissão Interministerial para a Alocação de Vendas de Volumes de Árvores e Produtos Especiais para o Ano fiscal de 2003; 2004

- Por exemplo, a divulgação das informações facilmente compreensíveis e na forma de um manual da legislação florestal permite às pessoas entender quando houve uma violação das regras. Além disso, a participação em seminários e em missões de fiscalização desenvolve habilidades para a identificação e definição de atividades ilegais; o conteúdo e a elaboração de uma petição ou um relatório; e propostas e planos de ação.
- Além do conhecimento da legislação, a análise cabal, a compreensão e a divulgação de informações sobre o modo de funcionamento do sistema judiciário habilitam o monitor, a sociedade civil e até mesmo os promotores estatais a compreender as exigências para que as provas sejam aceitáveis legalmente. É importante saber como os tribunais considerariam dados em vídeo, fotográficos ou de GPS antes de utilizar estes métodos.

Em Camarões e no Camboja houve uma melhoria significativa da confiança com que as pessoas se manifestaram para fazer demandas à autoridade florestal, desde a insistência que fizessem investigações de crimes até exigir o direito de examinar planos de manejo florestal.

No contexto abrangente do termo 'sociedade civil', uma diversidade de papéis e opiniões constitui um componente importante num sistema que incorpora a prestação de contas. Os desejos imediatos das organizações locais baseadas na comunidade (ou, no que diz respeito ao assunto, dos funcionários locais mal pagos) de receber uma porção da floresta e sua riqueza comercial precisam ser equilibrados em relação à visão maior, às habilidades das ONGs nacionais para melhorar a conscientização, a educação e a legislação sobre o meio ambiente. O MFI pode amenizar um debate polarizado em que o Estado decide desatentar por completo qualquer expressão da comunidade, enquanto as ONGs apenas denunciam as indústrias e não as comunidades. Os monitores fortalecem os direitos e responsabilidades dos cidadãos por respeitar as vozes da comunidade, acompanhar todas as denúncias com diligência e neutralidade iguais e trabalhar com a ONGs de nível nacional para elaborar um quadro abrangente das atividades insustentáveis, inclusive as ilegais, e os modos de corrigi-las.

Prestação de contas e a indústria madeireira

Evidência confiável, a atividade aprimorada de fiscalização, o cálculo realístico dos prejuízos e o pagamento dos mesmos podem conduzir a processos jurídicos bem-sucedidos. A transparência nestes processos também resultará na exposição de empresas que operam ilegalmente ou que gerem rendimento inadequado, servindo como desestímulo poderoso.

Os representantes da indústria informam sobre um impacto duplo do MFI: o receio de publicidade desfavorável e um precursor para a certificação. O primeiro é um desestímulo eficaz para outras empresas: na consulta de participantes em Camarões, um representante comentou que o MFI ajuda as pessoas a fazer esforços duradouros para prevenir as atividades ilegais a fim de evitar sanções. A indústria também está ciente do fato de que o MFI pode oferecer uma garantia que a observação dos regulamentos será recompensada com a diminuição das demandas de subornos. Os industriais descrevem isso como um meio de se proteger contra os funcionários de fiscalização.



A consulta também mostrou que a certificação florestal é uma aspiração importante de algumas pessoas da indústria e que o cumprimento legal é considerada como o primeiro passo neste

sentido. As vozes progressivas da indústria comentaram que a confirmação da validade de suas licenças, o estabelecimento de planos de manejo e o respeito crescente pela lei por todas as partes foram o resultado de maior escrutínio pelo órgão de fiscalização e pelo monitor. Independente do quando suas concessões florestais atingem a certificação, estes são indicadores significativos da responsabilidade aumentada da indústria.

No futuro, os projetos de MFI precisarão responder a diferenciação crescente do mercado internacional para madeira de legalidade comprovada, tal como o que é previsto no trabalho sobre Acordos de Parcerias Voluntárias entre países de produtores e a UE. Os governos de países produtores que desejam continuar as rendas de exportação podem aceitar o MFI mais ativamente e vários representantes da indústria em Camarões já presumem que o MFI é um passo neste sentido. O papel apropriado, de fato essencial, do MFI é monitorar a prestação de serviços por outras agências. Aparecem conflitos de interesse quando o trabalho de monitoramento é combinado com a prestação de serviços como, por exemplo, o acompanhamento de toras ou a emissão de certificados de origem legal. O trabalho preliminar da EU FLEGT em preparação para os Acordos de Parcerias Voluntárias reconheceu que o MFI pode desempenhar um papel essencial na verificação independente dos sistemas que expedem qualquer certificado visto que qualquer dúvida quanto à autenticidade deste terá consequências enormes no mercado.

Prestação de contas e a comunidade de doadores

O dilema das agências de doadores internacionais é que a vinculação deles a um programa de alívio de pobreza não é compatível com seu desejo de aumentar a propriedade do governo que recebe do processo de desenvolvimento. Isto é especialmente intenso nos setores de silvicultura onde o interesse das pessoas no poder é principalmente a expropriação e liquidação da riqueza da floresta a fim de gerar capital privado para investimento em outras áreas. Mesmo nos casos em que as rendas dos recursos naturais não estão sendo 'privatizadas', elas não serão usadas necessariamente para o alívio da pobreza.

A introdução do MFI no Camboja e em Camarões como medida de emergência, implementada pelos doadores onde a governança do setor falhou por completo, torna bem claro o fato de que a sociedade civil local não possui poder suficiente para realizar a reforma de seu próprio governo sem ajuda externa.

Em face desta realidade, o MFI melhora a prestação de contas por parte dos doadores em relação a sua justiça social e à retórica de alívio da pobreza. Os projetos de MFI mostraram onde os doadores precisam agir para defender os sem voz contra os com interesses particulares. Nas consultas de participantes em Camarões, os doadores concordaram que o acesso melhor dos cidadãos à autoridade florestal, e a resposta da mesma ocorreu em parte porque as comunidades 'receberam um eco favorável' dos doadores.

Algumas maneiras pelas quais os doadores afrontaram o desafio da potencial separação do programa de justiça social dos fortes interesses particulares no contexto do MFI são:

- A continuação da defesa da necessidade do MFI de um mandato oficial visto que isto obriga a discussão honesta dos assuntos durante as negociações de concepção de projetos com governos anfitrião.
- A consolidação de financiamentos de várias fontes (tal como por meio de um fundo de curadoria). Isso demonstra o apoio internacional, em vez de refletir as intenções de um único doador.
- O desempenho de um papel ativo durante todo o projeto, por exemplo, no painel de informações, nas revisões periódicas de projetos ou na mitigação de crise. Seria uma falta de franqueza por parte dos doadores se eles usassem retórica a favor dos pobres, negociassem o âmbito de atuação e financiassem o MFI simplesmente para sumir quando os resultados do monitor expuserem estruturas de poder que minam a boa governança.
- Por incluir o MFI como parte de um pacote de reformas setoriais mais abrangentes, incluindo reformas legislativas mais explícitas, capacitação e apoio essencial dado por outras agências em conjunto com o monitor. Isto foi o objetivo no Camboja e em Camarões (dentro do

Programa do Setor Florestal e do Meio Ambiente, PSFE) mas estes dois programas maiores sofreram suas próprias desventuras com conseqüências de isolamento do monitor.

Táticas de implementação: Pode o MFI ir além da 'mera' prestação de contas, 'percorrendo todo o caminho' até a justiça social?

O MFI deve ser efetuado de maneira que aumente a confiança entre todos os participantes, inclusive os funcionários dos ministérios, os operadores do setor privado, os doadores e a sociedade civil. Isso envolve a administração das relações de modo politicamente sofisticado visto que o monitor tem que usar de considerável diplomacia, apesar de ser proativo e constante em buscar e informar os fatos. Embora as *atividades* possam e devam ser efetuadas de maneira objetiva e neutra, o papel estratégico que faz com que o MFI seja eficaz se manifesta pela seleção e ordenação dessas atividades, pela maneira em que os resultados são usados para criar latitude política e pela vontade e determinação com que o monitor amplia seu mandato e investiga a corrupção sistêmica. Abaixo, aborda-se de modo detalhado a maneira pela qual um monitor voltado à pleiteação faz com que essas três estratégias influenciem a justiça social.

Seleção e ordenação de atividades

Numa grande lista de concessões, quais devem ser inspecionadas primeiro? Devem os esforços se concentrar fora das concessões, em parques nacionais ou, por exemplo, nas serrarias e mercados? Que dizer se o órgão de fiscalização estatal desejar concentrar-se nos títulos de florestas de comunidade, mas o monitor tiver dúvidas sobre seus motivos de fazer isso?

Os julgamentos de valor fazem parte imprescindível do trabalho de detecção de crimes como também no monitoramento independente. Ao passo que alguns provedores de serviços darão ênfase igual e enfoque mínimo a todas as atividades – eles marcarão os quadrículos – os monitores com que compreendem a pleiteação reservarão o direito de priorizar as atividades que terão o maior impacto na justiça social. Algumas táticas úteis para assegurar que a seleção e priorização continuem transparentes e justificáveis são:



seleção e priorização continuem transparentes e justificáveis são:

- Efetuar uma análise da legislação para se ter clara compreensão das leis que estão sendo violadas e como responder. Em Camarões isto foi combinado com a elaboração de um manual de linguagem simples sobre a legislação florestal.
- Priorizar os casos para investigação usando uma matriz de decisão universal de investigação de crimes que promova um processo explícito e transparente apesar de ser subjetivo. Um exemplo simplificado baseado no modelo usado no Camboja e apresentado na Tabela 3. Como parte do protocolo de informação explicada acima, previa-se que os funcionários públicos classificassem os casos para fins de priorização como parte de sua resposta inicial a um relatório de crime. A classificação por pontos pode ser feita de vários modos, dando, por exemplo, maior importância a certos critérios de tomada de decisão do que outros.

Tabela 3: Matriz de decisão de investigações

	Ameaça (quanto prejuízo se continuar)	Insumo (tempo e dinheiro exigidos para responder)	Possibilidade de sucesso	Segurança (risco para investigadores)	Classificação
Caso 1	Alta	baixo	Alta	Baixa	1ª prioridade
Caso 2	Baixa	alto	Baixa	Alta	3ª prioridade
Caso 3	baixa	baixo	Baixa	baixa	2ª prioridade

- Cobrir a área florestal ou a concessão e outras propriedades de modo sistemático em vez de responsivo. Este proceder foi adotado em Camarões em 2003 após o recebimento de informações de que o monitor fizera missões independentes em excesso, perseguindo os criminosos em vez de monitorar um sistema.
- Fazer referência a normas e acordos aceitos internacionalmente. Na Indonésia, a EIA-Telapak priorizou as investigações do comércio internacional de *ramin* visto que esta madeira goza certa proteção sob o CITES Apêndice III e precisa ser acompanhada de guias de exportação ou certificados de origem. O destaque desta maneira de uma espécie proeminente é um mecanismo para debate maior de atividades ilegais das maneiras para suprimi-las. Os processos de FLEG também são importantes neste sentido pois proporcionam aos monitores uma oportunidade para recorrer aos compromissos assumidos nas declarações ministeriais conjuntas de um grupo de países.²⁵

O uso de resultados para criar latitude política

Os resultados publicados do MFI, tanto os relatórios de missão individual de campo quanto os relatórios periódicos de resumo, proporcionam, de modo claro, ao governo, à indústria, aos doadores internacionais e à sociedade civil as ferramentas para avaliar a situação do setor florestal. Tanto o processo (seleção e priorização de local/caso, missões independentes contra as conjuntas, o painel de informações e publicação) quanto o produto (teor dos relatórios) criam uma dinâmica não existia anteriormente: as pessoas falam sobre os assuntos e, notavelmente, as vozes mais fracas ganham confiança. Em Camarões, as ONGs e as comunidades notaram que à medida que suas reclamações e denúncias fossem escutadas cada vez mais pela autoridade florestal, eles ficavam mais motivados a juntar evidência e exigir a prestação de contas por parte da autoridade. Assim, num círculo virtuoso, os esforços para combater a corrupção dão maior confiança às pessoas locais para que denunciem ainda mais comportamento desonesto.

De modo similar, à medida que o MFI conduz a melhoramentos como, por exemplo, na transparência ou na correção de fraquezas nos sistemas e procedimentos, as ONGs e os cidadãos exigem mais. A consulta dos participantes indicou que, como resultado da latitude política aumentada em Camarões, as ONGs estão exigindo que uma série completa de documentos usados no manejo florestal seja disponibilizada à sociedade civil, e estão criticando os procedimentos árdios e a falta de pessoal qualificado no MINEF. O MINEF também está mais aberto à autocrítica, reconhecendo que alguns funcionários sofrem de 'motivação insignificante'. Os representantes das indústrias ao comentarem sobre as operações na autoridade florestal disseram que o 'pedantismo administrativo continua.' Embora tais observações pareçam moderadas, cabe salientar que, no passado, ninguém falava sobre esses assuntos. Conforme mencionado por um doador, sem o monitor, teria sido difícil alterar o comportamento dos atores na silvicultura.

As informações por si só não têm nenhum poder; o poder vem pela aplicação das informações. Um monitor produz informações neutras – evidência efetiva avaliada objetivamente. Mas o monitor e outras pessoas passam a usar tais informações de modo politicamente influente. Por aderir aos padrões mais altos de objetividade e respeitar os protocolos, o monitor, como um observador de eleições ou um ombudsman, tem a responsabilidade final de divulgar a evidência ao público.

²⁵ Consulte www.illegal-logging.info/ para obter informações sobre as declarações ministeriais de FLEG (Fiscalização Florestal e Governança).

Uma vez publicados, os relatórios confiáveis produzidos pelo monitor podem ser usados de modo construtivo por uma série de atores para promover mudanças. Por exemplo:

- Em Camarões, em 2002, o DFID, o Banco Mundial e o FMI autorizaram uma série de relatórios de monitoramento que calcularam que cerca de CFA 59,7 bilhões (US\$9 milhões) são perdidos pelo não pagamento de impostos da extração madeireira ilegal. Imposto não arrecadado não é a única perda; as compensações e juros pagos se esses casos fossem levados à justiça atingiria CFA 432 bilhões (US\$621 milhões).²⁶ Esse trabalho prestava subsídios ao Programa de Melhoramento de Renda Florestal que começou em 2000 e que visa reunir o MINEF e o Ministério de Finanças e Orçamento (MINFIB) para melhorar a arrecadação da renda fiscal gerada por atividades de silvicultura.
- Uma ONG ambiental sediada em Yaoundé, Centre pour l'Environnement et Développement (CED), divulga regularmente análises fornecidas pelo monitor através de seu boletim informativo e outro trabalho. Uma edição recente utilizou os resultados do monitor para chamar atenção às estratégias usadas para evitar a lei: declaração falsa da quantidade de madeira produzida, extração de espécies não autorizadas, não-observância de cotas. Ele citou o comentário atribuído ao economista florestal internacional Alain Karsenty: “Se desejarmos manejar as florestas de modo sustentável, as pessoas que não conseguem responder aos regulamentos econômicos, financeiro e florestais deverão sair”.²⁷
- O trabalho do monitor no Camboja tem prestado subsídios substanciais à primeira iniciativa da FLEG e às análises de política de outros processos de políticas florestais internacionais, inclusive do Banco Mundial e do Banco Asiático de desenvolvimento. No Camboja, as apresentações do Foro de ONGs para as reuniões periódicas do Grupo de Contato doadores-RGC faziam grande uso dos fatos descobertos pelo monitor.

Ampliação do mandato

Embora uma organização diligente e profissional deva ser dedicada a cumprir seus Termos de Referência (ToR), uma abordagem baseada na justiça social terá a motivação para fazer mais que apenas isso nos casos em que esta ação facilitará a consecução dos objetivos de alto nível (contanto que qualquer ação desse gênero não prejudique os mesmos ToR). As áreas que talvez não constasse do ToR original, mas onde as técnicas do MFI têm potencial para fazer uma contribuição, incluem:

- **Melhoramento da transparência nas licitações de concessão**, inclusive nos processos de pré-qualificação e tomada de decisões. Isto poderia incluir também a observação do cumprimento dos regulamentos imediatamente depois da licitação: cumprimento das condições das cauções de desempenho, obtenção de aprovação para o plano de manejo e a realização de consultas da comunidade.
- **Monitoramento da alocação administrativa de licenças**. Quando não são realizadas licitações públicas, ocorre freqüentemente uma falta de transparência na emissão de novas licenças. Poderão ser utilizadas técnicas proativas de monitoramento para melhorar os sistemas oficiais para disponibilizar informações publicamente e investigar as expressões de preocupação feitas pelas comunidades locais, as ONGs ou o setor privado. Esse trabalho também poderá conduzir à detecção da exploração sistemática de falhas legais na emissão de licenças, as quais poderão então ser corrigidas pelo processo legislativo apropriado.
- **Acompanhamento de casos jurídicos**, por meio da concepção e elaboração de Sistemas de Acompanhamento de Casos, em colaboração com o órgão de fiscalização, ou independentemente e em paralelo, para preservar a integridade dos dados. Isso é importante

²⁶ P. Auzel et al, *Evolution of the exploitation of Cameroon's Forests* (Evolução da exploração das florestas de Camarões): *national production, illegal exploitation, perspectives* (produção nacional, exploração ilegal, perspectivas), Resumo em inglês; 2002; www.illegal-logging.info/Documents/DFID%20FMI%207%20Nov%202002.pdf

²⁷ Journal Bubinga, o boletim informativo eletrônico do CED, 'Ficha da Testemunha Global 'les pilleurs de bois'; 10 de agosto de 2004; http://www.africa-environment.org/bubinga.php?subaction=showfull&id=1092135344&archive=&cnsow=news&start_from=&ucat=33&

nas situações em que a lista de casos de atividades ilegais está aumentando, mas o público observa que muita pouca ação está sendo tomada contra os perpetradores.

- **Adaptação a novas tecnologias**, tais como sistemas de acompanhamento do movimento de toras. A função do MFI é qualitativamente diferente da auditoria ou do acompanhamento de toras e, à medida que tais métodos se tornarem mais universais, o monitoramento poderá oferecer verificação independente através da verificação *in situ* e no campo de que tais sistemas são fortes e bem mantidos.
- **Testar a integridade e valor dos sistemas de Informações para Gestão do Setor Florestal (MIS)** por melhorar, por exemplo, os sistemas de controle e responsabilidade pelos dados e por aumentar o acesso pelo público a dados de mapas digitalizados e de propriedade de concessões. Também pela efetuação e publicação de análises de volumes permitidos, comparados com os registros oficiais de colheitas e as colheitas reais.
- **Efetuação de análises do comércio internacional** para identificar possíveis casos de lavagem ou de etiquetagem enganosa de produtos madeireiros comercializados, para investigação adicional. Um trabalho semelhante feito pela ITTO, em relação às estatísticas comerciais de 2002, revelou, por exemplo, que Camarões registrou a exportação de 11.000m³ para a França, mas a França informou importações do Camarões de 36.000m³.²⁸ Estas cifras líquidas foram imediatamente contestadas, mas, por si só, são de pouco peso para esclarecer se elas são o resultado de coleta e qualidade de dados inadequados, de coordenação deficiente entre as agências ou de atividade ilegal. O MFI pode ser de ajuda para responder a isso e identificar as fraquezas sistêmicas que produzem tais discrepâncias.
- **Investigação de componentes ambientais e sociais de operações florestais de grande escala nos planos de manejo.** Os acordos de concessão incluem tipicamente consultas de comunidades e negociam os serviços que a empresa madeireira poderia prestar às comunidades afetadas (construção e manutenção de estradas, provisão de escolas e centros de saúde etc). O monitoramento independente desses acordos fortaleceria a voz das comunidades que acham que as empresas não cumpriram sua parte do entendimento. Ajudaria, também, a resolver o problema sistêmico da maior parte dessa provisão ocorre nos primeiros anos, mas após a construção da estrada ou da escola restam as dúvidas sobre como elas serão mantidas durante os 30 a 40 anos da concessão.
- **Investigação dos impactos da indústria madeireira na área circunvizinha.** Os regulamentos de manejo florestal poderiam incluir aspectos de poluição ambiental dentro da concessão (o tratamento de óleo e outros resíduos, a proteção de fontes de água, a densidade das estradas para transporte de toras etc), mas raramente levam em consideração o impacto sobre (a caça de) a vida selvagem, a produtividade agrícola reduzida ou o maior número de problemas respiratórios nas comunidades afetadas pelos caminhões pesados nas estradas poeirentas. As condições de mão-de-obra e os problemas potenciais que resultam da contratação de mão-de-obra migrante (depressão de salários, perturbação social, riscos de saúde) são também áreas onde a avaliação independente poderia facilitar a negociação e evitar conflitos.
- **Avaliação da transparência de rendas e da distribuição de benefícios.** De modo geral, são observadas as leis sobre a distribuição de benefícios, especialmente os voltados às comunidades florestais? Que transparência existe quanto a esses processos para assegurar as pessoas que isto acontece? Em Gana, por exemplo, deu-se início à publicação regular pela autoridade florestal dos desembolsos. Uma consequência das pessoas saberem o quanto seus representantes comunitários receberam em nome da comunidade foi a demanda pelas pessoas que esses representantes prestem melhores serviços, fortalecendo, assim, a democracia local. A *Extractive Industries Transparency Initiative*—EITI (Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas) é um mecanismo de efetividade crescente para a

²⁸ Apresentação da ITTO feita no seminário conjunto CSAG-TAG sobre a extração madeireira ilegal, Interlaken, Suíça; julho de 2004

transparência de rendas, especialmente no setor de petróleo, e uma abordagem semelhante seria aplicável ao setor florestal.²⁹

- **Desenvolvimento de habilidades de administração de desempenho para o monitoramento da implementação de acordos de serviço e contratos de desempenho de uma autoridade florestal.** Estas se tornarão cada vez mais pertinentes com a tendência de separar os poderes por atribuir à autoridade florestal certo grau de independência do estado (Caixa 4: Controle de legislação florestal no Equador) . Contratos de serviço – um contrato com o público – e contratos de desempenho – um

Caixa 4: Controle de legislação florestal no Equador

O Ministério do Meio Ambiente (MoE) contrata grupos privados e cívicos para prestar três serviços. Cada grupo é responsável pela verificação das atividades do outro:

- A Vigilância Verde, uma coalizão de cinco ONGs, a polícia, as forças armadas e o MoE controlam o transporte de madeira.
- A SGS, contratada por processo de licitação, presta os serviços florestais administrativos.
- A entidade *Regentes Forestales* – profissionais independentes – monitora as atividades dentro da floresta.

acordo com uma diretoria ou com um ministério, são ferramentas para fazer tornar a prestação de contas mais explícita e, portanto, suscetível a monitoramento. É cedo demais para as agências governamentais mudarem para isso, partindo de uma estrutura de comando e controle, mas o MFI pode ajudar no sentido de oferecer a pressão transitiva provisória para que atuem até que a sociedade civil local esteja capacitada o suficiente para atuar.

Vontade política e corrupção sistêmica

A evidência anedótica de todas as partes envolvidas na consulta em Camarões indica que uma concentração no cumprimento nas concessões florestais reduziu as demandas por subornos, ou seja, a corrupção de pequena escala no campo se reduziu. Mas, se o ambiente operacional geral não for perscrutado e reformado, a corrupção sistêmica sempre prevalecerá. Existe evidência forte em Camarões e no Camboja de que, apesar das concessões madeireiras comerciais serem controlada (ou até mesmo suspensas), os funcionários públicos de alto nível continuam com as práticas de cobrar aluguel tal como a cumplicidade na extração madeireira menos formal ou artesanal e o uso de licenças 'fantasmas'. O MFI, incluindo os doadores que o financiam, devem reconhecer que os problemas de governança são sempre maiores que as concessões e, freqüentemente, são maiores que o setor florestal. Uma análise recente do setor no Camboja informa, *"O relatório identifica preocupações com as estruturas atuais de governança...Elas são principalmente questões de sistemas e estruturas, em vez de capacidade"*.³⁰

Uma abordagem do MFI baseada na justiça social oferece um instrumento eficaz para determinar os níveis da vontade política e da capacidade do sistema de fiscalização florestal, conforme demonstrado por um caso de abuso suspeitado de concessões, tal como o turismo ecológico ou o desenvolvimento da indústria agrícola, em áreas protegidas no Camboja. O monitor oficial atual, que adota uma abordagem de auditoria, informou *"Em algumas regiões as áreas protegidas estão sendo convertidas em escala considerável para uso alternativo das terras. Não [temos] nenhuma informação sobre a legalidade dessas conversões"*.³¹ Em contraste, o monitor externo, com uma abordagem baseada na justiça social, produziu um relatório de 50 páginas que apresentou detalhes dos vínculos entre a extração madeireira organizada (toda ilegal em uma área protegida) e mais de 30 indivíduos superiores do governo e do exército.³² Portanto, apenas esta última

²⁹ Consulte www.publishwhatyoupay.org para obter detalhes sobre a EITI

³⁰ Grupo de Trabalho de Doadores do Camboja para o Manejo de Recursos Naturais, 'Revisão Independente do Setor Florestal: O Setor Florestal no Camboja (Parte I: Escolhas de Política, Questões e Opções)', comissionado pelo Comitê Conjunto de Coordenação que compreende 6 ministérios e 6 doadores, 2004; www.cambodia-forest-sector.net

³¹ SGS, 'Monitor Independente: Monitoramento e Denúncia de Crimes Florestais: Relatório do Terceiro Trimestre de 2004', preparado para a Administração de Silvicultura, Ministério de Agricultura, Silvicultura e Pescas, Governo Real do Camboja (RJC); 7 de outubro de 2004

³² Testemunha global, 'A Prática de Comedeira: Corrupção institucionalizada e Extração Ilegal no Santuário Rural de Vida Selvagem do Camboja'; novembro de 2004. Isso foi feito depois de três outros relatórios detalhados, produzidos durante o período quando a Testemunha Global era o monitor oficial no Camboja: "'Desmatamento sem limites: Como o governo cambojano deixou de tratar dos 'intocáveis'", julho de 2002; 'A Falta de Credibilidade e a Necessidade de Corrigir Isto: Aumentando a velocidade da reforma florestal', maio de 2001; e 'Motosserras falam mais alto do que palavras', maio de 2000. Todos os relatórios podem ser obtidos do site www.globalwitness.org

abordagem tem liberdade suficiente para operar de maneira que mais provavelmente resultará em ação.

De modo geral, é mais provável que os monitores que se dedicam à ação estejam dispostos a trabalhar em países com leis mais fracas e com assuntos politicamente contenciosos e, ainda, são menos prováveis de ser transigentes quanto à informação de fatos descoberto que possam perturbar o *status quo*.

Parte 4: Quais são as desvantagens potenciais de usar o MFI como uma ferramenta para a justiça social?

Já foram mencionadas muitas desvantagens que um monitor poderia enfrentar. Esta seção fornece mais detalhes sobre elas, tanto no que diz respeito à concepção de projetos quanto aos diversos procedimentos de implementação. Esta seção também descreve alguns dos riscos da falta de atenção a assuntos de justiça social ao efetuar o MFI.

O trabalho de consulta em Camarões revelou críticas de todas as partes: A sociedade civil achava que o monitor era dependente demais da autoridade florestal, limitando sua mobilidade autônoma; o setor industrial achava que o MFI compete com o órgão de fiscalização, com duplicação de atividades, e representa a privatização de controle; a autoridade florestal achava que o MFI colaborava diretamente com ONGs e comunidades; e ninguém tinha conhecimento suficiente do que se tratava o MFI. Crítica igual de todos os lados é, sem dúvida, um indicador de que um projeto de MFI está sendo eficaz.

Desvantagens na concepção de projetos

O MFI foi uma resposta de emergência ao colapso de governança

Ambos os projetos do MFI no Camboja e em Camarões eram iniciativas de doadores face a um colapso quase total de governança no setor onde as pessoas com poder estavam ativamente envolvidas na corrupção sistêmica. Nenhum dos projetos foi iniciativa do governo anfitrião e, por conseguinte, podia se esperar que sua relação com o monitor fosse difícil desde o início. Ganhar a confiança do anfitrião e ao mesmo tempo ser construtivamente crítico dos problemas de governança nunca é fácil e será menos fácil se houver mais injustiças. Se houver pouco interesse na reforma por parte das pessoas com poder, simplesmente não será possível obter o apoio delas para o MFI, mas, conforme descrito acima, ainda existem meios de operação que possibilitarão o diálogo que aumentará os clamores pela reforma. A abordagem de 'monitor externo' na Indonésia e atualmente no Camboja não ocorreu como resposta explícita à força interna insuficiente para reforma, mas ela oferece um modelo para esta situação. Esta abordagem serve para desfazer a atitude de alguns governos anfitriões potenciais de que, se eles contratassem um monitor, poderiam demiti-lo com a mesma facilidade.

A enigma de capacitação

Poderá ocorrer um conflito de interesses se for esperado do monitor que dê apoio ao órgão de fiscalização, pois, desta forma, este estará monitorando as conseqüências de seu próprio trabalho. Assim, no passado, muitas das atividades na caixa de 'promoção do profissionalismo' no quadro conceitual foram executadas de modo informal e não incluíram contribuições materiais tais como equipamentos, combustível ou suplementos salariais. Conforme descrito por um respondente em Camarões, os funcionários públicos aprendem copiando os métodos de trabalho do monitor. Uma abordagem contínua e de pouco destaque que se baseia no desenvolvimento de relações, apoio por semelhantes e respeito pelos papéis distintos talvez seja mais sustentável do que a capacitação convencional feita por meio de pequenos cursos de treinamento sem a possibilidade de apoio de seguimento. Trabalhar para desenvolver um relacionamento de confiança entre o monitor e seus contatos imediatos no órgão de fiscalização é um assunto especialmente delicado. O monitor precisa, desde o início, esquecer de qualquer preconceito e tem que evitar presumir que exista incompetência ou desonestidade no órgão de fiscalização, visto que tal atitude arrisca ser um impedimento para a observação de melhoramentos subseqüentes.

Embora a colocação estratégica do monitor – oficial, mas independente – pareça fechar a lacuna entre o governo anfitrião de um país e seus cidadãos, a capacitação em sentido tradicional poderá ser uma atividade imprópria para MFI se ela resultar em acusações de favoritismo ou parcialidade para com um determinado grupo. Um objetivo de interesse especial é que os provedores não comerciais do MFI sejam vistos por todas as pessoas, inclusive os próprios provedores, como membros naturais de ONGs locais ou de outras organizações da sociedade civil, pois a confiança entre o monitor e seu anfitrião será diminuída se esta parceria natural vier a ser vista como algo

que destrói a objetividade do monitor. Isso talvez seja uma diferença crítica do monitoramento externo em que a capacitação de ONGs locais é um componente explícito e elas têm liberdade completa, sem cometer calúnia, de publicação. Na Indonésia, o projeto de monitoramento concentra-se em equipar grupos com habilidades para fazer campanhas, e tecnologia para coletar evidência sólida.



Conforme indicado pelo grupo de atividades para a 'transferência de habilidades' do quadro conceitual, a contribuição que o MFI pode fazer para o treinamento mais formal não deve ser completamente ignorado. O equilíbrio pode ser mantido oferecendo tal treinamento de modo igual a todos os participantes apropriados. O treinamento técnico sobre Sistemas de Informações Geográficas (GIS) é um exemplo em que os funcionários do Estado e o pessoal de ONGs participaram. Os relatórios do MFI também servem como assuntos para discussão no trabalho em rede e no desenvolvimento de coalizão. As relações não devem ficar tão estreitas que os protocolos de informação fiquem prejudicados. A mais sutil impressão de que alguns grupos têm acesso privilegiado às informações é muito danosa para a credibilidade do monitor.

As preocupações quanto à função de capacitação limitarão inevitavelmente o ponto até o qual um projeto de MFI, dirigido externamente, poderá equipar a sociedade civil com poder para assumir o papel eventualmente. Foram experimentadas várias abordagens, a propósito ou por força de circunstâncias, e isso assinala a necessidade de intervenções complementares de desenvolvimento nas quais o MFI é parte do pacote. Infelizmente, conforme mencionado acima, este pacote, inclusive o apoio material para o Camboja (FCMRP, com salários para os inspetores oficiais) e para o Camarões (PSFE, com apoio adicional para a silvicultura comunitária) não se tornou uma realidade completa e, em situações como esta, o monitor fica isolado e possivelmente culpado, em vez dos doadores ou do governo anfitrião, pela falta de implementação de um programa mais abrangente.

Um anteparo contra os interesses particulares

Há consenso que um anteparo, tal como o Comitê de Leitura em Camarões, é um ingrediente importante. O Comitê de Leitura foi criado como resultado da experiência no Camboja (onde não existia nenhum) e foi mantido, apesar de outras mudanças significantes do designio da próxima fase (2005-8) em Camarões. Porém, a composição inadequada do Comitê de Leitura é uma fraqueza. É grande, incluindo muitos funcionários do ministério, não representativo (ONGs e empresas não ocupam lugares) e é insuficientemente consensual ou construtivo, com o perigo de dominação pelo presidente dele. Tendo em vista sua natureza experimental, existe um certo pensamento que a estrutura imperfeita deve continuar por enquanto até que haja um compromisso e a unidade de propósito suficiente para lidar com novos aspectos.

O painel de informações, por validar os relatórios de MFI, doravante será responsável para os mesmos. Poderão ocorrer debates acirrados nas reuniões, mas as conclusões devem ser confirmadas como uma avaliação efetiva daquilo que foi observado no campo. Qualquer mecanismo de mediação deve dar apoio à contribuição que o MFI poderá fazer para reformas e deve facilitar discussões construtivas e preservar relações amigáveis, elevando os padrões em todos os lados. A representação de doadores é especialmente importante para projetos por eles iniciados, mas os representantes individuais devem se mostrar em harmonia com as políticas do doador que visam a ajudar os pobres. Um grupo com representação equilibrada também poderá avaliar periodicamente o desempenho do monitor.

Porém, visto que nas situações de governança florestal inadequada, o monitor expõe as deficiências, os participantes num painel de informações que não podem ou estão pouco

dispostos a resolver os principais problemas do setor terão a tendência de ser defensivos, culpando o mensageiro/ monitor. O desenvolvimento de profissionalismo e a concentração nos problemas em vez de personalidades são extremamente importantes, mas leva tempo. Isso começa com a concepção do projeto, quando são acordados a composição, a presidência, o processo para registro de atas e outros aspectos de um painel de informações.

Abordagens sensíveis da implementação

Em qualquer abordagem do MFI, ocorrerão, mais cedo ou mais tarde, ocasiões quando o monitor precisará tomar decisões cuidadosas sobre o melhor proceder – a liberação de informações apesar de sua própria conclusão que elas poderiam ser críticas do anfitrião, ou fazer vista grossa a elas. Existem desvantagens em ambos os lados deste dilema: ser muito quieto demais e o *status quo* não mudará; ser muito franco e o monitor arrisca-se a ser expulso. A necessidade de trabalhar com sensibilidade política e estratégica considerável é de extrema importância. Com cada decisão sobre o que investigar, como e quando se deve publicar, é crucial antecipar as reações das pessoas em poder e pensar sobre como elas poderão ser convencidas de modo construtivo para que haja verdadeira reforma.

MFI visto como negativo demais

Igual a muitas iniciativas de reforma, uma relação de contraparte com o órgão de fiscalização florestal nem sempre oferece uma posição confortável para ambas as partes. Quando o monitor confrontar as pessoas com interesses particulares e a autoridade florestal receber pressão de outras ou tiver suas próprias deficiências internas, é provável que o órgão procure arruinar a credibilidade do monitor. A Caixa 4 apresenta alguns comentários de participantes diferentes da consulta em Camarões, os quais podem ser interpretados como indicadores dessa reação negativa.

Mesmo na ausência de tais ataques diretos, o monitor é retratado como negativo demais por sua exposição e confronto direto do *status quo*. Embora os sucessos e as deficiências devam ser registrados quando observados, existem limitações inerentes para isso na concepção do projeto que significa que o trabalho do monitor é informar sobre a capacidade do Estado para lidar com a ilegalidade: Primeiro, o monitor só pode dizer que não foram detectados crimes florestais e não que eles não existam; e, segundo, a efetuação do MFI numa área de governança florestal inadequada significa que os padrões para avaliar o sucesso – isto é, mais que a simples observação das regras – será, conforme a definição, muito diferente da prática atual. O monitor informa os fatos, assim ele pode informar apenas coisas positivas sobre os operadores ou ação de fiscalização se houver coisas positivas a observar.

Mas, será necessária também uma boa dose de inteligência política para isso de forma que os relatórios sejam vistos como diligentes, profissionais e construtivos. A informação dos fatos não será agradável para as pessoas que têm algo a perder devido a tal ação; conforme a expressão de um respondente da consulta de participantes em Camarões, somente os burlões têm medo de perder seus investimentos. Mas, os relatórios seriam de pouco proveito se fossem condenatórios ou se não respeitassem os protocolos de publicação acordados. Poderá haver a tentação para uma organização de pleiteação, simpaticamente com as preocupações das pessoas locais, usar linguagem emotiva e fazer exagero. Os monitores devem evitar este estilo porque ele chama atenção a seu comportamento e distrai a atenção da mensagem principal do MFI. É do interesse do monitor aceitar tais limitações e continuar a agir de modo impecável.

Um bom exemplo do dilema de como apresentar informações encontra-se no contexto da severidade de infrações. O monitor em Camarões foi criticado pela indústria madeireira que alegou que ela é identificada como transgressora da lei se corta mais algumas árvores ou mais algumas centenas de árvores. Mas não cabe ao monitor decidir quanto à gravidade de qualquer

Caixa 5: Crítica construtiva ou reação negativa? Comentários negativos sobre o MFI

– excede as atividades prescritas – esforços contínuos de achar faltas e erros – sensacionalista – à procura de polêmica – ignora as realidades sociopolíticas – sem respeito para procedimentos e formalidades – semelhante à polícia – quer apanhar suspeitas a todo custo, até mesmo os inocentes – duplicação institucional do trabalho da autoridade florestal – somos constantemente suspeitos de violação – avaliação de infrações rigorosa demais – relações em um estado mais ou menos permanente de conflito e incompreensão recíproca

infração; isso só pode ser feito pela administração de silvicultura e pelo ministério da justiça. O papel do monitor é notar onde a lei foi violada e observar a resposta do órgão de fiscalização a este fato.

Capacidade, limitações e entendimentos

Tendo em vista que os recursos do monitor (e do órgão de fiscalização) nunca serão suficientes para cobrir imediatamente a todas as atividades suspeitadas de ilegalidade, a escolha dos casos a serem examinados obviamente envolve entendimentos. Os efeitos disso nem sempre serão evidentes. Em Camarões, uma decisão estratégica foi tomada no início de 2003 para concentrar-se na efetividade do órgão de fiscalização em vez de identificar madeireiros ilegais individuais, por insistir na implementação de uma cláusula negligenciada nos Termos de Referência (ToR) que descreve uma abordagem sistemática de missões regulares que procuram cobrir todas as concessões no tempo devido:

*“um programa trimestral de missões de controle, projetado juntamente pela CCU e o Observador Independente... cobrirá as diversas províncias e títulos de extração madeireira, com atenção especial às províncias e títulos que não foram sujeitos a missões de controle suficientes durante o último programa de missões de controle da CCU”.*³³

Embora isso tenha tido um impacto positivo na diligência do órgão de fiscalização, o mesmo provocou uma redução aparente do número de infrações documentadas, pois uma abordagem sistemática abrange uma maior proporção das operações legais. Assim, embora pareça que as infrações estejam diminuindo como consequência do MFI, este fato talvez tenha mais a ver com os níveis de detecção. Não será possível fazer comparações até que a nova abordagem de pesquisa sistemática tenha sido seguida por algum tempo. Embora esta decisão possa implicar a redução inevitável do tempo gasto com a reação a denúncias, tais missões de ‘verificação’ continuam sendo parte importante do trabalho. O objetivo deve ser um equilíbrio entre as duas abordagens.

O sucesso no melhoramento da observação da lei pelos operadores maiores, junto com maior investimento e uma imagem pública para proteger, conduz a informalidade crescente das operações ilegais – muitos operadores de menor escala que podem entrar e sair rapidamente de áreas diferentes e, desta forma, evitar sua detecção. Esta mudança foi observada em Camarões e no Camboja, sendo a capacidade do monitor e dos serviços de fiscalização esgotada por este aumento do número de locais potenciais a serem visitados.

Conforme descrito antes, podem existir razões imperativas para aumentar o mandato e trabalhar em assuntos diferentes de investigação. Um monitor oficial poderá estar limitado pelo mandato e não ter a flexibilidade para passar para investigações novas sem a renegociação dos termos de referência, os quais podem não ser práticos.

Riscos de não usar o MFI como uma ferramenta para justiça social

É importante concluir com uma consideração dos riscos de *não* adotar uma abordagem do MFI que envolve a justiça social, ou de ser efetivamente limitado devido às pessoas obstinadas com interesses particulares. Foram observados dois resultados prováveis.

Coonestação – institucionalização de problemas

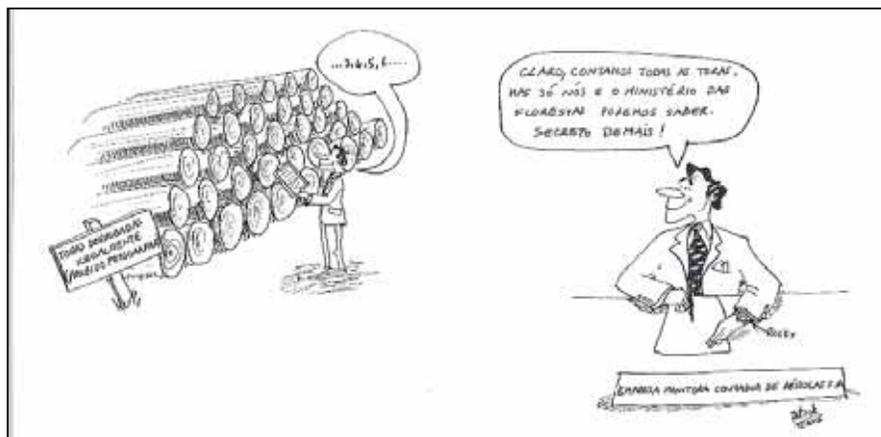
Algumas pessoas do governo anfitrião no Camboja, e em menor escala em Camarões, que resistiam à reforma genuína aceitaram a presença de um monitor, mas fizeram com que fosse extremamente difícil para ele efetuar o monitoramento. Tais tentativas de coonestação visam a apresentar um aspecto superficial de ação contra a ilegalidade enquanto, na realidade, preserva o *status quo*. A integridade e independência de um monitor que se conforma a essa abordagem serão enfraquecidas, com a consequência de arruinar as expectativas de outros indivíduos e organizações que desejam a reforma. Os operadores cuja meta é o cumprimento mínimo dos termos de referência, em vez do MFS e repartição equitativa de benefícios, são mais prováveis de

³³ PSFE-Testemunha Global, ‘Âmbito de atuação para a fase de transição do projeto “Observador Independente no apoio do controle e monitoramento das ofensas relacionadas à silvicultura; maio de 2002

sofrer, conscientemente ou não, deste risco. De modo igual, a colocação dos interesses comerciais acima da necessidade de ser politicamente franco apresenta o risco de institucionalizar os problemas pela aceitação do ambiente operacional sem questioná-lo. No final das contas, um monitor contratado por um regime sem MFS ou objetivos de política social estará apoiando este regime implicitamente.

Contagem de pérolas – grandes listas de infratores sem ação nenhuma

O MFI pode correr o risco de ser um exercício acadêmico: explicando o que aconteceu depois de ser feito o dano. Isto será mais provável quando o monitor não tiver a flexibilidade para priorizar seu trabalho nos casos de ilegalidade suspeitada que terão o maior impacto nas estruturas do poder. De qualquer



forma, a diligência necessária para produzir relatórios corretos e objetivos pode fazer com que sejam repetitivos e secos ou ‘frios’. Isto é considerado como uma qualidade positiva em alguns contextos, mas quando um relatório após o outro disser a mesma coisa sem ação de seguimento significativo pela autoridade florestal, o monitor correrá o risco de se tornar ineficaz e desincentivado. Houve casos em Camarões e no Camboja em que isto aconteceu. Por exemplo, o monitor gozava de liberdade razoável para fazer visitas de campo (embora por conta própria em vez de acompanhado por um órgão de fiscalização disposto), mas a ofuscação predominava ao se tratar de acompanhar a atividade de seguimento:

“Nos poucos casos em que [a autoridade florestal] tomou ação, a ênfase foi dada à supressão. Parece que as autoridades não tinham a intenção ou a habilidade de iniciar um processo que levaria os ofensores à justiça. Assim, não é transmitida nenhuma mensagem forte e clara pelo governo a qual poderia servir como um impedimento para os ofensores”.³⁴

³⁴ P. Lyng, ‘Relatório sobre o Projeto de Monitoramento e Denúncia de Crimes Florestais’, Documento de Campo 8 (segundo relatório anual), preparado para o Ministério de Agricultura, Silvicultura e Pescas e o Ministério do Meio Ambiente, Reino do Camboja, e OAA/PNUD; novembro de 2001

Conclusões

Qualquer abordagem proficiente do MFI pode aumentar a transparência, demonstrar métodos eficientes de trabalho e responder às demandas da sociedade civil em curto prazo. O desafio para o MFI quanto à justiça social é o de adotar uma abordagem estratégica enquanto se mantém profissional, respeitoso e, acima de tudo, sensível politicamente.

O MFI para justiça social não estará satisfeito com a simples identificação das áreas em que as leis e os regulamentos podem ser inadequados, violados, obsoletos, ou ignorados. Ele fará isso de modo que exija resposta e legislação para atender aos critérios universais de totalidade, simplicidade e justiça.

Esta abordagem do MFI também cria latitude política. Quando o monitor apresenta o caso contra as injustiças com autoridade e de modo convincente, os cidadãos ganham confiança para se expressarem e verem o início da realização de reforma verdadeira e, por conseguinte, cresce sua confiança para fazer outras demandas.

Anexo 1: Perspectivas de participantes em Camarões sobre o projeto do MFI

	ONGs de Camarões	MINEF	Empresas madeireiras	Comunidades locais	Doadores	ONGs internacionais
Conhecimento formal da função do MFI	Inadequado; não se informaram	Aproximado; muitos não informados por colegas	Afirmam que não sabem	Não cientes; não informadas		
Percepção do papel do MFI	Estabelecimento de boa governança; fortalecimento da eficiência do MINEF	6/11: Semelhante às funções tradicionais do MINEF, competidor e duplicação institucional 5/11: Contribui para a melhoria do controle e para a aplicação de legislação	4/7: benefícios de limpeza do controle, redução da burocracia e demandas de suborno 3/7: sobreposição imprecisa da função cumprida historicamente pelo MINEF	Participar do restabelecimento de nossos direitos que constantemente são ridicularizados pela extração madeireira ilegal		
Percepção das atividades do MFI	Implementação exata de seu mandato no campo; transparência e respeito pela legislação; redução da corrupção. Mas depende demais do MINEF nas missões de campo; isto limita a mobilidade autônoma.	Infrações reduzidas, operações transparentes, sanções aplicadas aos culpados, redução da corrupção. Permitiu ao MINEF melhorar os serviços de controle. Mas excedeu as atividades prescritas; esforços contínuos de achar faltas e erros cometidos pelo MINEF ou indústria; publicação de relatórios sem aprovação do ministro.	4/7: Primeiros passos para etiquetar e certificar produtos florestais; então estamos fazendo esforços para ajustar para os requisitos legais. 3/7: A OI substituiu o MINEF - privatização do controle de silvicultura. 3/7: Não recebemos cópias dos relatórios.	Plataforma para expressar nossas queixas e direitos (denegrida regularmente pela exploração ilegal).	Endireitou a indústria, contribuiu para a instalação de boa governança, fez com que os funcionários do MINEF aplicassem os procedimentos legais e reguladores, estabeleceu transparência pela informação de infrações e ações tomadas pelo MINEF, redução conseqüente da corrupção.	
Percepção dos métodos de trabalho do MFI	Transparente e eficiente; verifica sistematicamente as informações; pede DOD (Declaração Oficial de Delito) e relatórios; utiliza tecnologia moderna; publica	8/11: duvidoso; sensacionalista; à procura de polêmica; ignora as realidades sóciopolíticas. 3/11: utiliza métodos empíricos; elaboração correta de DOD e	OI facilita os esforços contínuos para evitar atividades ilegais e sanções. Mas semelhante à polícia; quer apanhar suspeitos a todo custo, até mesmo			

	ONGs de Camarões	MINEF	Empresas madeireiras	Comunidades locais	Doadores	ONGs internacionais
	relatórios regularmente. Mas os recursos humanos são insuficientes; mal recebemos os relatórios.	relatórios; tecnologias modernas; eficiente e transparente. 3/11: Funcionários do MINEF devem copiar os métodos de trabalho, então a OI deve capacitar o pessoal do MINEF.	inocentes; nenhuma relação de confiança no campo; protestos contínuos sobre algumas infrações; natureza de estimativa de infrações.			
Mudanças da transparência observada	Controle e seguimento transparentes agora; publicação regular de DOD e relatórios que incriminam os infratores; diminuição de atos corruptos entre a indústria e o MINEF.	Transparência no controle e seguimento; DOD com as infrações é tratada juntamente; sanções conformam à lei; transações fraudulentas não ocorrem mais.	5/7: controle e seguimento em circunstâncias transparentes; conforma às providências legais; desaparecimento de pedidos clandestinos. 2/7: não transparente (mas não deu razão)		Controle efetuado de maneira transparente; recebe regularmente relatórios do OI para este fim; tendência para corrupção diminuir.	
Acesso aos serviços do MINEF	Acesso ao MINEF desenvolveu muito; nossas petições e denúncias chegam à atenção do MINEF. Atribuimos esta mudança à presença do OI.	n/a	Acesso sempre foi fácil	Serviços desenvolveram significativamente; reclamações recebidas são mais atendidas, especialmente quando o OI e doadores são também avisados.		
Aumento de denúncias	Aumento notável, devido à atenção do OI e doadores. Como resultado, isso nos incentiva.	Aumento, devido a colaboração direta entre ONGs, comunidades e OI. Mas, a verificação revela um número significativo de denúncias sem fundamento.	Nenhum aumento. Mas aumentou o corte artesanal ilegal com cumplicidade do MINEF e das comunidades; ONGs denunciam apenas as empresas, despercebendo as atividades artesanais ilegais.		Aumento porque o acesso e recepção são fáceis agora e as comunidades recebem comentários favoráveis do OI e doadores.	
Segurança dos investimentos da indústria		Apenas os burlões temeram por seus investimentos.	3/7: segurança relativa devido ao estabelecimento de			

	ONGs de Camarões	MINEF	Empresas madeireiras	Comunidades locais	Doadores	ONGs internacionais
madeireira		Seguros agora porque são válidos os planos de manejo estabelecidos e os títulos, e conformam mais à lei.	planos de manejo e títulos válidos e aplicação melhor da lei. Estas são fases preliminares para certificação nos mercados externos, demasiado exigentes. 4/7: Não – grande publicidade sobre sanções, há suspeitas contínuas sobre nós no sentido de querermos burlar; avaliação das infrações rigorosa demais; multas severas; param os investimentos de longo prazo.			
Respeito pela lei	A maioria das indústrias tende a respeitar e aplicar lei devido ao medo criado pela publicação de relatórios do OI. Mas o MINEF viola as providências legais, emite direitos fantasmas e apóia a extração madeireira ilegal em nível artesanal.	As indústrias aderem cada vez mais à lei devido ao medo criado pelo OI e pela consciência profissional que o MINEF adquiriu. Mas persistem os atos ilícitos – corte de diâmetros inferiores aos do regulamento, corte artesanal ilegal e exploração fraudulenta de florestas de comunidade.	Obedece à lei para evitar publicidade desfavorável. Mas os madeireiros de artesanais prosperam na ilegalidade com o apoio do MINEF.	Respeita a legislação florestal cada vez mais. Mas aumenta-se o número de madeireiros ilegais locais.		
Eficiência do MINEF	Ligeira melhoria da frequência das missões de campo e número de sanções aplicadas a infratores. Mas, o procedimento para visitas de campo continua difícil: número de pessoal	Tornar-se mais eficiente – evidente pelo número de madeireiros sancionados pela delinquência, número de DODs estabelecidas, preparo regular de vários relatórios e redução dos atrasos de atender aos	A única melhoria se resulta do uso de técnicas modernas. O pedantismo administrativo persiste.			

	ONGs de Camarões	MINEF	Empresas madeireiras	Comunidades locais	Doadores	ONGs internacionais
	responsável pelo controle é insuficiente.	casos. Insuficiência de meios técnicos e logísticos; falta de treinamento adequado; motivação insignificante; e falta de recursos humanos				
Colaboração entre atores	Melhorou, conforme provada pela atenção dispensada pelo MINEF e OI a nossas petições, convites a seminários e de acompanhar equipes de controle. Mas, um ambiente de desconfiança continua prevalecendo entre ONGs e as indústrias.	Razoável. Mas não limitamos as atividades à sanção dos madeireiros; mantemos diálogo e até educamos. Colaboração com OI caracterizada por tensão devido à falta de respeito pelos procedimentos e formalidades administrativas relativas à publicação de relatórios sem autorização.	Relações com MINEF são boas. Mas relações com OI, populações locais e ONGs permanecem mais ou menos em estado de conflito permanente e incompreensão recíproca.	Boa colaboração entre nós, ONGs e OI. O MINEF e a indústria continuam a nos considerar como atores inferiores, então ainda não há diálogo efetivo.		
Razões pelas mudanças observadas	Presença e ação conjunta do OI e dos doadores; os madeireiros receiam que a publicação de relatórios do OI prejudicará a imagem deles com perda de certos mercados; MINEF é menos corrupto, porque o OI pode denunciar comportamento desonesto e irresponsável; pressão dos doadores no MINEF.	Presença do OI que inspira medo. Certa vontade/ ímpeto político para mudança interna dentro do MINEF.	4/7: a presença e as ações do OI. Isto tem impacto duplo: receio de publicidade desfavorável e precursor para certificação. 3/7: não o resultado do OI mas um desenvolvimento normal devido à colaboração de MINEF e madeireiros.	As intervenções do OI a nosso favor; sempre dá seguimento a nossos pedidos de modo favorável.	Sem o OI, teria sido difícil alterar o comportamento dos atores na silvicultura. Também, devido à dinâmica interna do MINEF para se ter boa governança.	
Outros impactos do MFI	Treinadas, graças às perícias do OI, na identificação e definição de atividades ilegais, sobre o conteúdo e elaboração de uma	Recebeu doações materiais (GPS, computadores) e apoio para o treinamento de alguns funcionários.				

	ONGs de Camarões	MINEF	Empresas madeireiras	Comunidades locais	Doadores	ONGs internacionais
	petição ou relatório e propostas para ação.	Mas ainda insuficiente.				
Contato com o Observador Independente (OI)	Estamos entrando numa fase de colaboração informal na transmissão de informações. Mas a freqüência de contato continua inadequada apesar do fato que as relações são boas.	Colaboração institucional regular. No princípio, difícil e até conflitante, mas se acalmou com a mudança do pessoal administrativo do OI. Atualmente, as relações estão difíceis novamente.	Permanece profissional e bastante freqüente. Mas as relações são difíceis e conflitantes porque o OI cisma de desonestidade e delinquência.	Relação colaboradora. Mas, o contato não é contínuo.	Transmissão contínua de informações; atividades de financiamento; outras ações conjuntas.	
Sugestões para o melhorament o do OI	Tornar os documentos administrativos usados na silvicultura disponíveis à sociedade civil. Tornar os relatórios disponíveis a todos os atores do setor de silvicultura.	Contribuir para o treinamento. Reconhecer as realidades sociopolíticas do país; respeitar os líderes políticos.	Tornar os relatórios disponíveis a todos os atores do setor de silvicultura. Melhorar a capacidade de avaliar as infrações de silvicultura. Aumentar e fortalecer seus próprios recursos humanos; melhorar a mobilidade. Intensificar o combate da extração artesanal ilegal.	Aumentar e fortalecer seus próprios recursos humanos; melhorar a mobilidade. Intensificar o combate da extração artesanal ilegal. Apoiar nossas ações de denunciar as atividades ilegais. Reduzir dependência pesada das unidades centrais do MINEF, aumentando o envolvimento de brigadas provincianas e departamentais.		

Extraído da consulta efetuada por Samuel Assembe para Testemunha Global, novembro de 2004.

As frações indicam onde uma proporção significativa dos respondentes deu opiniões contraditórias.

Células vazias na tabela indicam ou quando não se considerava apropriado fazer a pergunta ou não foi possível obter uma resposta.

OI significa Observador Independente

DOD significa Declarações Oficiais de Delitos, ou *Processo Verbal*