



Em Busca do Consentimento

Estudos de Caso e Lições
Aprendidas sobre Acordos
entre Comunidades e Empresas
em Áreas Florestais

Kristen Hite

The Forests Dialogue (TFD)

Web: theforestdialogue.org

Twitter: @ForestsDialogue



Lennart Ackzell

Federação Sueca de Florestas
Familiars Proprietários

Chris Buss

União Internacional pela Conservação
da Natureza (IUCN)

Joji Cariño

Programa de Povos da Floresta (FPP)

Peter Dewees

Finlândia

Gary Dunning

The Forests Dialogue

James Griffiths

Suíça

Jeannette Gurung

Organização Feminina para Mudança
na Agricultura e Gestão de Recursos
Naturais (WOCAN)

Kalyan Hou

Centro de Pessoas e Florestas -
(RECOFTC)

Chris Knight

PricewaterhouseCoopers (PwC)

Skip Krasny

Kimberly Clark

Joseph Lawson Co-leader

Corporação MeadWestvaco

Eduardo Mansur

Organização das Nações Unidas para
a Agricultura e a Alimentação (FAO)

Antti Marjokorpi

Stora Enso

Ivone Namikawa

Klabi

Sara Namirembe

Centro Internacional para a
Investigação Agroflorestal (ICRAF)

Cécile Ndjebet

Rede Africana de Mulheres para a Gestão
Comunitária de Florestas (REFACOF)

Milagre Nuvunga

Fundação MICAIA

Ghan Shyam Pandey

Aliança Global das Comunidades
Florestais

Ren Peng

Global Environmental Institute

Miriam Prochnow

Apremavi

Päivi Salpakivi-Salomaa

UPM

Teri Shanahan

International Paper

Rod Taylor Co-leader

Fundo Mundial para a Natureza
(WWF International)

Dominic Walubengo

Rede de Ação Florestal (FAN)

TFD's Secretariat

Gary Dunning

Diretor Executivo

Xiaoting Hou

Gerente de Programa

Lisa O'Brien

Coordenadora Administrativa

Isenção de Responsabilidade

Todas as omissões e imprecisões contidas neste documento são de responsabilidade dos autores. As opiniões expressas não representam necessariamente as das instituições envolvidas, nem elas representam, necessariamente, as políticas oficiais da PROFOR ou do Banco Mundial.

Publicações do TFD

O objetivo das publicações do TFD é informar as partes interessadas sobre as iniciativas e atividades patrocinadas pelo TFD. Para obter mais informações sobre os tópicos abordados nesta publicação, visite nosso website no endereço www.theforestsdialogue.org.

Em Busca do Consentimento

Estudos de Caso e Lições Aprendidas sobre Acordos entre Comunidades e Empresas em Áreas Florestais

por Kristen Hite

The Forests Dialogue (TFD)

Web: theforestsdialogue.org

Twitter: @ForestsDialogue

Consentimento Livre, Prévio, e Informado (CLPI)

Refere-se aos processos de consulta e tomadas de decisão baseados no entendimento de que as comunidades tradicionais, e em particular os povos indígenas, têm o direito de determinar seus caminhos para o desenvolvimento, controlar e acessar terras e recursos, manter suas culturas, e viver livre de discriminação – e portanto podem exigir que terceiros busquem o seu consentimento em decisões que possam infringir sobre esses direitos.

Autora

Kristen Hite trabalha na intersecção entre florestas, mudança climática e direitos humanos. Nos últimos anos, ela tem iniciado trabalhos em organizações filantrópicas, indígenas, intergovernamentais e sem fins lucrativos como a Climate and Land Use Alliance, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, o escritório jurídico do secretariado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, e a Organização de Desenvolvimento Integrado de Pecuaristas Mainyuito. Sua prática tem concentrado-se em instituições internacionais e no papel dos direitos de propriedade, direitos humanos, direitos consuetudinários e direitos culturais na busca do desenvolvimento sustentável. Ela lecionou extensivamente sobre o consentimento livre, prévio e informado no contexto das florestas em locais que variam desde Pekanbaru na Indonésia até a sede do Banco Mundial em Washington, DC.

Reconhecimentos

Esta publicação não seria possível sem as contribuições e suporte de vários indivíduos e instituições. Em particular, uma equipe de consultores e especialistas de campo, muitos deles reconhecidos através dos estudos de caso, permitiu a análise e verificação das perspectivas das comunidades e das empresas. Jon Sohn e Birgitte Feiring contribuíram substancialmente no trabalho de pesquisa, nas entrevistas com as partes interessadas, e na redação destes estudos de caso. Além disso, as instituições patrocinadoras – *The Forests Dialogue* e PROFOR – forneceram suporte fundamental para este projeto, com agradecimentos em especial a Diji Chandrasekharan, ao Peter Dewees, e ao Dan Miller da PROFOR, e ao Gary Dunning, a Xiaoting Hou, e a Denise Soesilo da *Forests Dialogue*. Nós somos gratos ao Marcus Colchester e aos vários outros revisores que forneceram recomendações valiosas em versões anteriores. Os consultores das comunidades são reconhecidos nos respectivos estudos de caso, por terem fornecido informações dentro do prazo esperado e por suas revisões. Os representantes das empresas participantes aqui referidas, também são reconhecidos por terem fornecido suporte logístico, permitindo assim visitas às comunidades e a realização de entrevistas. O autor é o único responsável por quaisquer erros factuais ou de interpretação que possam existir neste documento.

Índice

Resumo Executivo	4
Informação Geral	4
Resumo dos Estudos de Caso	9
Lições Aprendidas	11
Introdução e Informação Geral	16
Quadro Nacional	19
Elementos da Negociação	21
Escopo	22
Definindo um Processo para chegar-se a um Acordo Colaborativo	23
Consentimento Livre, Prévio, e Informado	25
A Gestão de Conflitos	30
Considerações do Setor Privado	30
Considerações Gerais	30
Esquemas de Certificação de Matéria-Prima e Produtos de Base	32
Normas REDD+	34
Resumo	35
Estudo de Casos	36
Negociações entre Empresa e Comunidade perante Incerteza Jurídica no Laos RDP	36
Reconhecimento Estatutário dos Direitos Consuetudinários em evolução em Kranskop, África do Sul	48
Gerenciando Conflito e Lidando com Disputas em Pulau Padang, Indonésia	58
Propriedade Fundiária Assegurada e Desigualdade Social: Negociações em Níveis em Tacuarembó, Uruguai	66
Conclusão	74
Notas	79

Resumo Executivo

Informação Geral

Operações comerciais no setor florestal incluem polpa, papel, e outros produtos manufaturados da madeira, assim como a exploração madeireira direta. Estas operações geralmente demandam garantia do suprimento de árvores ao longo dos anos, o que pode envolver décadas de investimentos em grandes extensões de terra. Estes suprimentos podem ser comprados ou a terra pode ser comprada ou arrendada por uma empresa. Seja a terra comprada ou arrendada, as empresas do setor florestal frequentemente se veem obrigadas a negociar com os proprietários de terras, ou com aqueles que detêm outros tipos de direitos sobre a terra e os recursos florestais. Ao mesmo tempo, as florestas têm um valor que vai além destas utilizações, especialmente para os mais de um bilhão de pessoas em todo o mundo que dependem delas para obter comida, remédios, e materiais, oferecendo a estas comunidades importantes meios de subsistência e renda suplementar.

Dado que raramente as empresas iniciam suas operações como proprietárias das terras e dos territórios que servirão de base para as suas operações, é geralmente necessário que as empresas envolvam-se com aqueles cuja subsistência depende diretamente das florestas existentes nestes territórios. Dentre as várias estratégias para combater a pobreza e a marginalização das comunidades dependentes das florestas, uma abordagem utilizada tem sido a criação de parcerias entre estas comunidades e madeiras ou empresas de produtos florestais, com base na teoria de que as empresas podem conseguir um suprimento confiável de madeira, enquanto ao mesmo tempo, as comunidades recebem benefícios de desenvolvimento e retorno econômico. Estes acordos colaborativos podem incluir diferentes parceiros (pequenos agricultores e fazendeiros, comunidades, associações, etc.), e podem variar desde uma transferência de título formal até uma forma de partilha estruturada de benefícios. O processo de busca, definição e desenvolvimento desses acordos têm vários componentes, incluindo a identificação dos potenciais interessados no acordo ou daqueles que possam ser impactados pelo acordo, a divulgação de informações, a discussão de propostas, a negociação de acordos, o gerenciamento de conflitos e disputas, e o monitoramento e a elaboração de relatórios sobre os resultados.

Esta publicação visa oferecer as lições aprendidas, através de estudos de caso, sobre o processo de desenvolvimento de acordos colaborativos envolvendo terras florestais. Após uma visão geral do quadro jurídico e político, os estudos de caso oferecem exemplos de engajamento entre empresas e comunidades em questões que envolvem o uso da terra sob diferentes regimes fundiários nacionais.

Um engajamento sério e significativo das partes interessadas requer um processo de diálogo mútuo e respeitoso e tomada de decisão baseada num conjunto de direitos subjacentes, ambos estatutários e consuetudinários. Os direitos que sustentam o consentimento e os processos de negociação são refletidos em várias leis nacionais e internacionais, jurisprudência, instituições, políticas, e critérios. Embora o sistema legal seja diferente dependendo de cada jurisdição, todo país faz parte de algum tipo de conjunto de tratados que reconhecem os direitos à cultura, informação e participação no processo de decisão, liberdade de discriminação racial, e direitos à propriedade e recursos, e com obrigações internacionais refletidas em diferentes graus nas leis e políticas nacionais. Ao mesmo tempo, as comunidades também podem ter suas próprias leis consuetudinárias que vão além da legislação nacional de um país.

Para corrigir as disparidades entre os direitos estatutários e consuetudinários (reconhecidos pelas leis internacionais de direitos humanos), medidas adicionais podem ser implementadas, incluindo tribunais e mecanismos para resolução de disputas e queixas, políticas institucionais e corporativas, e outras normas. Especialmente em situações que envolvam direitos consuetudinários ou direitos de posse da comunidade, uma forma de garantir o engajamento eficaz é exigir o consentimento livre, prévio, e informado (CLPI) das comunidades.

Além de considerar de que forma as leis nacionais tratam os direitos consuetudinários, uma outra questão a ser analisada é o grau de envolvimento dos oficiais do governo no processo. A percepção da comunidade com relação ao papel do governo pode ser de suma importância na aceitação (ou não) de qualquer resultado acordado. Se visto como um parceiro justo e neutro, o governo pode desempenhar um papel construtivo no sentido de facilitar as negociações; em outros casos, o envolvimento do governo pode ser percebido como uma influência tendenciosa e, portanto, revelar-se contraproducente para um acordo negociado.

Embora o processo de determinação e desenvolvimento de acordos seja melhor articulado caso a caso com relação aqueles que são afetados pelo acordo, os seguintes elementos abaixo são fundamentais e universais para um engajamento efetivo:

- ➔ **Qualidade e acesso à informação:** consentimento informado não é baseado em informação incompleta ou tendenciosa.
- ➔ **Contexto cultural e jurídico:** são interpretados como a comunidade razoavelmente os compreende.

- ➔ **Prazo de cronograma:** pressões externas com relação ao prazo de cronograma não devem interferir nos processos de consulta e consentimento. As partes afetadas devem ser envolvidas no processo antes do início das operações da empresa.
- ➔ **Formalizando e documentando decisões** por meio das instituições representativas da comunidade.
- ➔ **Seriedade da decisão:** acordos devem ser respeitados e não facilmente ou arbitrariamente revogados.
- ➔ **Respeitando o “não”?** Uma abordagem consensual inclui o direito de dizer “não” a uma proposta.
- ➔ **Mecanismos de Disputas e Queixas** identificam os meios para que as disputas sejam resolvidas antes que os conflitos intensifiquem-se.

Um dos primeiros passos nas negociações é definir as atividades ou transações das negociações e como as mesmas podem impactar os direitos fundamentais das partes interessadas. A questão de quem tem direitos à venda ou ao arrendamento de recursos exige uma investigação que vá além do título de propriedade formal e que inclua a identificação prévia das partes interessadas adicionais que fazem reivindicações sobre recursos florestais. Uma vez que é feito um levantamento geral de todos os potenciais titulares de direitos, uma fase de “pré-consulta” determinará qual a parte mais apropriada a ser contactada – tais como as instituições representativas dos povos indígenas - para desenvolver-se um processo de diálogo e quaisquer outras negociações subseqüentes.

Aprovação de um processo de negociação: Os métodos para diálogo e tomadas de decisão são tão variados quanto a diversidade encontrada nas comunidades cujo consentimento é procurado. Assumindo que haja interesse suficiente nas discussões, é importante que seja identificado conjuntamente um processo pelo qual os diferentes atores podem envolver-se no processo de forma culturalmente apropriada, com adequada troca de informações e pontos de vista, através do qual uma decisão mutuamente aceitável possa ser alcançada. As negociações devem respeitar as instituições que pertencem às comunidades, bem como os seus métodos de tomada de decisão. Isso pode ser mais difícil de ser alcançado onde as comunidades têm processos decisórios descentralizados, são espalhadas por grandes extensões geográficas, e são formadas por diferentes grupos culturais e políticos.

É essencial que seja iniciado um processo de diálogo entre empresas e comunidades impactadas logo no início da fase de planejamento do projeto, pois como experiências recentes indicam, não é incomum levar de dois a três anos para identificar um processo, conduzir consultas, e alcançar um acordo inicial sobre os recursos flo-

restais. Embora o consentimento seja um resultado importante a ser alcançado, uma parte crucial de todo o processo de tomada de decisão inclui o processo de consultas eficientes que respeitam as deliberações das comunidades no decorrer dos diálogos e que são baseadas na cooperação, na boa-fé, e no respeito pelas instituições tradicionais e pelos seus processos de tomada de decisão. É igualmente importante documentar e descrever de forma clara e transparente todo o processo de consulta e divulgar estas informações para todas as partes envolvidas. Desde que sejam culturalmente apropriados, os acordos formais e por escrito são úteis para verificação por terceiros ou para esclarecer queixas e disputas futuras.

Consentimento Livre, Prévio, e Informado: O CLPI geralmente refere-se à consulta e aos processos de tomada de decisão baseados no entendimento de que as comunidades tradicionais, e particularmente os povos indígenas, têm direitos a determinar o seu próprio caminho de desenvolvimento, a ter acesso aos recursos e à terra, a manter suas culturas, e a viver livre de discriminação —e portanto estas comunidades exigem que outros peçam pelo seu consentimento em decisões que possam infringir esses direitos.

O CLPI tende a ser aplicado de forma coletiva em comunidades com laços culturais de longa data com relação às terras e aos recursos específicos, e é especialmente relevante em casos onde as leis nacionais não incluem ou não reconheçam direitos consuetudinários. Diretrizes internacionais indicam que no setor florestal, ao nível de projeto, o consentimento é exigido em casos onde existam impactos permanentes que afetam terras, territórios, recursos e/ou a subsistência dos povos indígenas e tribais. Mesmo quando não formalmente exigido, consentimento pode ser requerido por uma empresa como uma medida de boa prática corporativa, especialmente em projetos polêmicos, que geram impactos significantes devido às deslocalizações, ou que duram um longo período de tempo exigindo um engajamento sustentável entre empresas e comunidades impactadas.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) ratifica a exigência do consentimento através da consulta de boa fé e cooperação com as instituições que representam os povos indígenas anteriormente à aprovação de qualquer projeto envolvendo o desenvolvimento, a utilização, ou a exploração de recursos. Para o CLPI, as consultas não são conduzidas somente com o propósito de coletar informações relevantes a uma proposta, mas também as consultas têm como objetivo assegurar o consentimento de uma proposta através do diálogo e respeito mútuo. O CLPI portanto, vai além das práticas convencionais de avaliação e levantamento ambiental para então envolver as comunidades nas consultas, o que pode ser necessário independentemente de qualquer norma CLPI, pois os proponentes do projeto não são os únicos atores e decisores num processo como esse.

“Livre” significa a ausência de qualquer forma de manipulação ou coerção; os detentores de direitos concordam com o processo de consentimento e com a estrutura de tomada de decisão, e entendem o seu direito de dizer “não” e de negociar condições.

“Prévio” Significa com suficiente antecedência para permitir que as comunidades possam formar suas próprias opiniões e tomar decisões, antes que seus direitos sejam afetados.

“Informado” significa que a informação é completa, compreensível, e acessível –incluindo os impactos e riscos sociais, culturais e ambientais; reversibilidade; considerações sobre escopo e partilha de benefícios.

“Consentimento” vai além da consulta de boa fé e participação para incluir a expressão dos direitos (à auto-determinação, às terras, aos territórios e recursos, e à cultura).

Os métodos pelos quais o consentimento pode ser expressado variam tanto quanto as características de uma cultura. Uma série de diretrizes reconhecem explicitamente que o consentimento deve ser um processo interativo, sendo exigido em diferentes fases do desenvolvimento de um projeto, e a decisão de dizer “não” ou “sim” a uma proposta pode ser revisada num momento posterior.

Gestão de Conflito: Quando surgem conflitos, seja ao longo das negociações ou em casos onde hajam alegações de que os recursos florestais têm sido utilizados sem o consentimento da comunidade envolvida, várias ferramentas estão disponíveis para ajudar a resolver estas disputas. O mapeamento participativo pode ser tanto uma ferramenta pró-ativa como também eficaz para ajudar no esclarecimento das reivindicações sobre terras. Além disso, um ombudsman a ser designado, pode facilitar na mediação das disputas assim que elas surgirem, o que pode ser muito útil quando os conflitos são complexos e onde a participação de terceiros pode gerar desconfianças. Os casos mais graves de disputa podem demandar um processo de resolução mais formal.

Empresas interessadas em estabelecer operações num novo local frequentemente têm que lidar com as questões legais e culturais. Uma série de setores tem iniciado e implementado normas de consentimento como o CLPI, particularmente ao nível de projeto. Recomendações de melhores práticas incluem: desenvolver políticas claras e vinculativas para consulta e consentimento, tanto antes do início das operações como em cada fase de tomada de decisão do projeto; suportar acordos que sejam culturalmente apropriados e legalmente vinculativos e que possam ser renegociados para acomodar as necessidades das comunidades; ajustar prazos para possibilitar o diálogo integral e a participação da comunidade; e manter políticas claras e vinculativas para a divulgação de

informações, incluindo a identificação de riscos financeiros relevantes para os investidores, levando em conta as preocupações e prioridades das comunidades, sejam elas a favor ou contra o projeto.

Acordos negociados e baseados em consentimento são destacados proeminentemente nos programas de certificação de matéria-prima e produtos de base, como o Conselho de Manejo Florestal (FSC), o Programa de Certificação Florestal (PEFC), e a Certificação Mesa Redonda de Óleo de Palma (RSPO). Embora as normas individuais possam variar, estes programas de certificação, em geral, exigem consentimento para as atividades que impactem os direitos legais, consuetudinários, e tradicionais, e especificam um determinado processo a ser adotado em negociações de qualquer resultado acordado, incluindo a compensação justa e a documentação de resultados.

Atenção especial tem sido dada à implementação das atividades do REDD + (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal), respeitando os direitos dos povos indígenas e das comunidades locais. Dentro do setor privado, a maioria do trabalho envolvendo comunidades e florestas permanecem ao nível de projeto. A Aliança Clima, Comunidade e Biodiversidade (CCBA) mantém um conjunto extenso de normas voluntárias, incluindo os requisitos de consentimento e participação na tomada de decisão nas atividades do projeto (“Padrões CCB”). Esses padrões incluem indicadores para demonstrar que um projeto não pode “invadir” uma propriedade privada ou pertencente à uma comunidade “sem ser convidado”, ou proceder sem o consentimento sobre terra e florestas, e sem o consentimento dos detentores de direitos sobre carbono florestal. Os padrões REDD+ ao nível programático também exigem consentimento nos casos que impactem os direitos fundamentais, em especial com relação aos povos indígenas.

Estudo de Casos

Embora os desafios sejam significativos, acordos bem-sucedidos podem gerar vantagens substanciais: parcerias significativas e duradouras que geram benefícios para o desenvolvimento a longo prazo como também lucro operacional. Este relatório oferece uma série de estudos de caso que fornecem lições aprendidas para o engajamento de diversas partes e atores em diferentes sistemas fundiários para a elaboração de acordos colaborativos de longo prazo envolvendo recursos florestais.

Negociações frente à Incerteza Jurídica: Stora Enso e as Comunidades no Laos RDP

O projeto piloto de plantação de eucalipto e projeto agro-florestal da Stora Enso no Laos envolveram processos de consultas com o objetivo de obter o consentimento para o plantio em áreas utilizadas por várias comunidades, compostas por diferentes grupos étnicos espalhados por duas províncias e cinco distritos. A empresa envolveu-se com as comunidades através das suas instituições representativas e compartilhou informação através de vídeos, fotos, e outras ferramentas concretas. A ausência de leis nacionais que fossem claras e a falta de governança local que respeitasse os direitos consuetudinários destas comunidades complicaram as negociações, resultando em um acordo de “consentimento condicional”. Dada a ambiguidade nas leis nacionais, a decisão por parte da empresa em aplicar o CLPI foi fundamental.

Reconhecimento Estatutário dos Direitos Consuetudinários em evolução em Kranskop, África do Sul

Através do processo de reivindicações do governo, duas comunidades Zulu garantiram o reconhecimento legal da repatriação das terras tradicionais inicialmente operadas pela empresa Mondi para plantações de árvores. A Mondi primeiramente adquiriu as terras com expectativas de que os seus direitos de propriedade estariam garantidos; quando a terra alocada à produção comercial tornou-se sujeita à reivindicação por razões de utilização histórica da terra, o governo negociou com a empresa a compra de volta das terras e ao mesmo tempo ajudou a comunidade a desenvolver sua capacitação e estruturas de governança para permitir o gerenciamento direto da comunidade. Através de estruturas de negócios recém-criadas e cooperativas de fundo de terra, a empresa negociou contratos de arrendamento com as comunidades a fim de permitir que suas operações de plantio continuassem. Em pelo menos um caso, tensões surgiram entre a governança tradicional e a nova estrutura de governança dos negócios associados à nova cooperativa; transparência e processos de auditoria combinados com ações comunitárias foram fundamentais para ajudar no gerenciamento destas tensões. Embora os membros das comunidades estivessem satisfeitos por terem ganho reconhecimento legal e terem recebido suas terras de volta, um grupo de moradores sentiu-se excluído do processo de negociação e expressou a preocupação de que os benefícios não acumulariam-se como previamente antecipado. Apesar dos desafios, ambas as comunidades e a empresa falaram positivamente sobre os resultados do processo de repatriação das terras às comunidades.

Gerenciando Conflito e Lidando com Disputas em Pulau Padang, Indonésia

Ao mesmo tempo em que este projeto iniciou-se, a empresa APRIL recebeu uma licença do governo que permitia suas operações dentro de uma área onde comunidades reivindicavam seus direitos sobre as mesmas terras; inicialmente, esta licença florestal não reconhecia estes direitos da comunidade sobre a terra. O conflito surgiu quando duas das quatorze aldeias opuseram-se ao projeto, desafiando os planos de operação da APRIL dentro da área de concessão. Uma equipe mediadora terceirizada implementou o mapeamento participativo para ajudar a resolver o conflito. O governo acabou revisando a licença florestal, excluindo da concessão as duas comunidades que se opuseram ao projeto. Após a final aprovação do governo, a projeto pôde prosseguir.

Propriedade Fundiária Assegurada e Estratificação Social: Negociações em Níveis em Tacuarembó, Uruguai

A empresa UPM empregou diferentes abordagens no engajamento das partes interessadas baseando-se nas diferentes situações de posse de terra. A empresa negociou diretamente com os proprietários de terras pela compra ou arrendamentos das mesmas. Estes proprietários geralmente são donos de grandes extensões de terra e têm esses direitos fundiários garantidos. Com a intenção de conciliar a questão da posse de terras tradicionais com as operações de plantio florestal em expansão, a empresa UPM negociou contratos de servidão para pastagem e *apicultura* em terras sujeitas ao plantio. A maioria dos membros das comunidades não possuem direitos à pastagem ou às grandes extensões de terra. Portanto, para beneficiá-los, a empresa forneceu recursos financeiros através de uma fundação criada pela empresa, apoiando projetos de desenvolvimento que beneficiassem os interesses comuns das comunidades.

Lições Aprendidas

As lições aprendidas e as considerações levantadas nos estudos de caso podem ser utilizadas por comunidades, empresas, governos e outras partes interessadas no desenvolvimento de parcerias inter-culturais que sejam significativas e duradouras, permitindo assim resultados florestais mais sustentáveis. Além das atividades de manejo florestal colaborativo no setor privado, as lições podem ser úteis para os projetos de gerenciamento de recursos

naturais em comunidades, iniciativas de conservação, atividades de REDD+, e talvez também para outras parcerias além do setor florestal.

Contexto legal e jurídico: O envolvimento significativo das partes interessadas requer um processo de diálogo mutuamente respeitoso e de tomada de decisão com base em um conjunto de direitos subjacentes, tanto legais como consuetudinários. Existe um risco inerente em obter uma licença para um projeto florestal onde as terras estão sujeitas às reivindicações fundiárias. Em particular, no caso de acordos florestais, negociações podem ser mais simples quando a mesma parte no acordo tem direito à terra e também às árvores associadas a ela. Para corrigir as disparidades entre os direitos estatutários e consuetudinários (reconhecidos sob a lei internacional de direitos humanos), empresas utilizam o CLPI e mecanismos de disputas, e também consideram o papel dos fundos de desenvolvimento da comunidade para acordos de partilha de benefícios. Quando os membros da comunidade não podem abertamente reivindicar ou exigir significativas extensões de terra, seja devido à estratificação social ou à falta de um reconhecimento formal por parte do governo, fundos de desenvolvimento da comunidade apoiados pela empresa podem gerar partilha alternativa de benefícios que não dependam da ocupação formal da terra. Quando as mudanças na gestão correspondem às mudanças em direitos, iniciativas de desenvolvimento para capacitação podem ser medidas necessárias para permitir que as negociações avancem em busca de uma resolução.

Contexto cultural: Uma primeira avaliação e levantamento do impacto social podem ajudar no entendimento do contexto cultural, econômico e de desenvolvimento, além de identificar as partes interessadas. Os métodos para o processo de diálogo e os tipos de tomada de decisão são tão diversos quanto as comunidades cujo engajamento é procurado. Desafios podem surgir quando os processos de tomada de decisão novos ou propostos, os quais dependem da ratificação por parte das comunidades, diferem das existentes normas culturais. É necessário que os atores externos, que buscam o consentimento da comunidade, pensem cuidadosamente sobre as questões de gênero e idade. Mesmo nos casos em que os desafios são evidentes, os mesmos podem ser difíceis de serem gerenciados, especialmente a curto prazo.

Qualidade da informação e o acesso à mesma: consentimento “Informado” requer informações completas sobre o escopo e os riscos do projeto, e devem ser apresentadas de forma acessível e transparente. A disseminação da informação pode ser um desafio num projeto cuja área geográfica é muito extensa, principalmente quando a área de cobertura inclui diversas culturas que falam línguas ou dialetos diferentes. Facilitar o diálogo direto com as comunidades já experientes nas operações da empresa pode potencialmente permitir decisões mais eficazes. O desenvolvimento da capacitação pode fortalecer substancialmente as oportunidades de par-

cerias a longo prazo e potencialmente gerar receitas que vêm diretamente das operações gerenciadas pelas comunidades. Comunicações via rádio podem ajudar na disseminação da informação às comunidades sobre questões de interesse delas.

Identificação dos Direitos: os estudos sobre o impacto social, levantamentos sobre posse e utilização de terra e o mapeamento participativo, ajudam a identificar os titulares de direitos e a esclarecer quais os direitos serão afetados pelos projetos propostos.

Acomodando benefícios às necessidades da comunidade: Integrar as prioridades locais com as atividades comerciais pode facilitar no sucesso das parcerias entre empresa e comunidade. Fundos de desenvolvimento da comunidade patrocinados por empresas podem criar oportunidades de acordos de partilha de benefícios, mesmo em caso de ausência de direitos fundiários. Pagamentos de locação e assistência de desenvolvimento suplementares ajudam a gerenciar as necessidades de desenvolvimento das comunidades, bem como reduzem os riscos operacionais da empresa. Permitir que os membros das comunidades tenham voz ativa e poder de decisão com relação à gestão de fundos, pode fortalecer a parceria e o comprometimento a longo prazo. Em casos onde faltam serviços fundamentais prestados pelo governo, pode ser complicado conciliar fundos limitados com outras prioridades de desenvolvimento, uma vez que os membros das comunidades, cada vez mais, consideram as empresas como prestadoras de serviços sociais. Qualquer decisão de “não” prosseguir com as operações da empresa pode excluir a possibilidade de invasões por parte das comunidades nas áreas de projeto; porém ao mesmo tempo, pode excluir qualquer oportunidade de partilha de benefícios às comunidades.

Prazo de Cronograma: demandas externas sobre o prazo de cronograma do projeto não devem afetar os processos de consulta e consentimento. Deve-se garantir que a decisão consensual seja feita antes do projeto iniciar; esta decisão deve ser mantida em cada estágio do processo de tomada de decisão do projeto. Deve-se iniciar o processo de diálogo antes do processo de planejamento, reconhecendo que pode-se levar de um a três anos para alcançar uma capacitação adequada e um acordo com relação ao processo de tomada de decisão, para divulgar informação, para implementar as consultas, e finalmente para chegar a um acordo consensual inicial sobre os recursos florestais. O devido sequenciamento destas atividades pode exercer muita influência no projeto: iniciar operações em meio a controvérsia pode substancialmente elevar os riscos do projeto causando atrasos e incertezas.

Deve-se ajustar o planejamento, o levantamento e os prazos de tomada de decisão para permitir que haja um completo envolvimento das comunidades locais. Manter um diálogo regular, além dos realizados na fase inicial,

pode fortalecer a comunicação, clarificar possíveis desentendimentos, permitindo uma implementação mais eficaz e eficiente a longo prazo.

Formalizando e documentando decisões através das instituições representativas das comunidades: as decisões devem ser interpretadas da forma com que a comunidade envolvida razoavelmente as compreende. Deve-se adotar procedimentos que resultem em acordos que sejam culturalmente apropriados, legalmente vinculativos e que considerem uma variedade de preocupações e questões de interesse das comunidades envolvidas e que podem ser renegociados ao longo do projeto, caso necessário. Acordos devem ser formais e respeitados e não facilmente ou arbitrariamente revogados por nenhuma das partes envolvidas.

Exigindo consentimento: Uma abordagem consensual inclui o direito de dizer “não” a uma proposta; o consentimento condicional permite que uma ou ambas as partes estipulem condições onde o consentimento pode ser concedido ou revogado. Esquemas de certificação do setor privado geralmente exigem consentimento para atividades relacionadas às florestas que impactem os direitos legais, consuetudinários e tradicionais. Os problemas relacionados ao processo de consentimento podem surgir em diferentes fases do projeto, não somente na fase inicial, onde geralmente tenta-se ganhar apoio antes que qualquer desenvolvimento se dê início. Alguns indicadores ajudam a definir se um projeto não irá “invadir” uma terra privada ou pertencente à uma comunidade sem ser “convidado”, ou proceder sem o consentimento daqueles que detém a posse das terras florestais e dos detentores de direitos ao carbono.

Mecanismos de disputas e queixas identificam os meios para resolver disputas antes que os conflitos intensifiquem-se. Processos de mapeamento participativo, monitoramento e verificação podem complementar o papel de um ombudsman ou um mecanismo mais formal de resolução de disputas. Estes mecanismos ajudam a resolver opiniões divergentes e reivindicações sobre terras. Dependendo do contexto cultural, os membros das comunidades podem preferir caminhos alternativos ao uso de linha telefônica ou pontos de contato. Porém, é importante ter disponíveis canais formais de comunicação. Resoluções de disputas que incorporam o mapeamento participativo parecem ser mais eficientes, principalmente quando o conflito intensifica.

O papel de terceiros: Equipes de especialistas e funcionários do governo podem desempenhar papéis importantes na negociação de acordos. A percepção da comunidade com relação ao papel de terceiros pode influenciar na aceitação (ou não) de qualquer resultado acordado.

- ➔ **Envolvimento do Governo:** Em muitos casos e com diferentes graus de sucesso, em algum momento o governo serve como um interlocutor entre comunidades e empresas. Por exemplo, na África do Sul, o governo negociou diretamente com a empresa a compra de terras para as comunidades, o que permitiu que o Estado financiasse as transferências de títulos. Porém, a participação do governo ao mesmo tempo deixou alguns membros sentindo-se excluídos do processo. Em Pulau Padang, ao invés de apoiar-se na empresa, o governo envolveu-se diretamente nas disputas, revisando as concessões dadas inicialmente à empresa e alterando a pegada ecológica do projeto para que o mesmo refletisse as preocupações e direitos das comunidades.
- ➔ **Envolvimento de peritos independentes:** especialistas e consultores terceirizados ou organizações não governamentais locais podem assessorar na formação da capacitação e na facilitação do diálogo interno entre membros das comunidades. Porém deve-se tomar cuidado para evitar qualquer percepção tendenciosa, especialmente vinda de terceiros patrocinados pela empresa ou pelo governo. Uma empresa especificamente recomendou que futuras deliberações do CLPI devem considerar a utilização de equipes de monitoramento e verificação independentes em casos envolvendo resolução de conflitos e disputas.

Fortalecendo políticas corporativas: Em vários estudos de caso os esquemas de certificação, que requerem um forte compromisso com relação ao CLPI, tiveram um papel vital para garantir o consentimento. É importante que as políticas corporativas sejam focadas, que garantam os direitos das comunidades, que protejam a biodiversidade, e que explicitem as expectativas ao nível de projeto; a implementação é um fator crítico para que o consentimento da comunidade seja alcançado e para que os resultados desejados de desenvolvimento sejam atingidos. É necessário desenvolver políticas claras, transparentes, e vinculativas, bem como procedimentos para a divulgação de informação. É importante a divulgação completa aos investidores potenciais e atuais, com relação aos riscos materiais e financeiros de interesse às comunidades envolvidas, sejam estas comunidades a favor ou contra o projeto. Um processo baseado em consentimento pode trazer muitos benefícios ao projeto, seja o consentimento formalmente exigido ou não.

Embora o processo de busca e de desenvolvimento de acordos colaborativos não seja nem rápido e nem ausente de conflitos, os resultados gerais dos acordos colaborativos podem ser significativos quando as comunidades não são apenas convidadas a darem as suas opiniões, mas sim quando elas tornam-se parte integrante dos diálogos e das tomadas de decisões com relação ao seu próprio futuro e ao seu desenvolvimento.

Introdução e Informação Geral

Introdução

Empresas do setor florestal geralmente fazem investimentos que levam décadas e que envolvem grandes extensões de terra. Operações comerciais no setor florestal incluem polpa, papel, e outros produtos manufaturados da madeira, assim como a exploração madeireira direta. Para que estas operações realizem-se, geralmente é necessário que se garanta o abastecimento de árvores durante muitos anos. Estes suprimentos podem ser comprados de outros fornecedores, ou também pode-se comprar ou arrendar a terra para que o suprimento seja garantido. Seja a terra comprada ou arrendada, as empresas do setor florestal frequentemente se veem obrigadas a negociar com os proprietários de terras ou com aqueles que detêm outros tipos de direitos sobre a terra e os recursos florestais. Esses detentores de direito e outros participantes engajados no processo ou que impactam as operações são referenciados coletivamente como *parte interessada*.¹

A maioria da população pobre no mundo mora em áreas rurais que dependem das florestas para sua subsistência.² Mais de um bilhão de pessoas no mundo todo utilizam produtos provenientes das florestas para comida, medicina e remédio, e materiais em geral, fornecendo meios de subsistência como também renda de aproximadamente vinte por cento além do consumo doméstico.³ Ao mesmo tempo, florestas têm um valor que vai além destas utilizações, em particular, para fins comerciais de fibras de madeira e exploração madeireira. No entanto, as comunidades dependentes das florestas tendem a ser politicamente marginalizadas e muitas vezes excluídas - até mesmo pelo Estado - do acesso aos recursos de alto valor, mesmo quando estas comunidades são tradicionalmente dependentes dos produtos florestais e os utilizam para fins não comerciais.⁴ Uma das várias estratégias para combater a pobreza e o desequilíbrio do poder que afetam as comunidades dependentes das florestas, é o desenvolvimento de parcerias com empresas de produtos florestais. Esta estratégia é baseada na teoria de que as empresas recebem um suprimento confiável de madeira, enquanto ao mesmo tempo, as comunidades obtêm retorno econômico e benefícios de desenvolvimento.⁵ Estes acordos colaborativos podem incluir várias partes (pequenos agricultores, comunidades, associações, etc.) e podem variar em forma, desde uma transferência formal de título até uma partilha estruturada de benefícios.

Sobre este Relatório

Este relatório oferece uma série de estudos de caso que apresentam lições aprendidas e considerações sobre as diferentes formas com que as empresas transnacionais podem prosseguir dentro de variados sistemas fundiários, e oferece opções de como as empresas podem colaborar com diferentes partes e atores na elaboração de acordos

TABELA 1 ESTUDO DE CASOS

Localização do Projeto	Empresa	Comunidades	Descrição do Projeto
Savannakhet e Salavan, Lao RDP	Stora Enso	Mangkong, Ta Oy, Katang, e grupos étnicos Phouthai	Plantações de eucalipto que abrangem 2.400 hectares em cinco distritos em duas províncias. A empresa está, com o consentimento dos moradores, arrendando terras estaduais do governo. Os moradores das comunidades ainda não possuem títulos formais privados ou comunitários, porém legislação pendente pode mudar este cenário. A empresa introduziu um fundo de desenvolvimento comunitário e um modelo agro-florestal participativo para lidar com o problema da insegurança alimentar e de desenvolvimento nas comunidades. Embora muitos moradores demonstrassem falta de um completo entendimento sobre os acordos, o projeto conseguiu avançar mesmo diante da incerteza jurídica gerando benefícios de desenvolvimento às comunidades.
Kranskop, Kwa-Zulu-Natal, África do Sul	Mondi	AmaHlongwa e AmaBomvu (Zulu)	Repatriação de terras ancestrais às duas comunidades; o processo de repatriação foi realizado através da aquisição de terras por parte do governo – terras onde a Mondi mantinha suas operações. Essas terras foram então concedidas de volta às comunidades. Uma vez que as comunidades receberam títulos dessas terras por meio de cooperativas de fundo de terra criados, a Mondi negociou uma relocação financeira, a fim de continuar as suas operações nestas terras. Um grupo terceirizado assessorou o desenvolvimento da capacitação e facilitou discussões com respeito às necessidades das comunidades e à governança. Apesar das consideráveis tensões entre o sistema de governança tradicional e o novo sistema, o processo de repatriação de terras em geral foi visto como um processo positivo, tanto pela empresa quanto pelas comunidades.
Pulau Padang, Indonesia	APRIL	14 comunidades diversas em uma ilha	A empresa obteve uma licença florestal, autorizada pelo governo, que dava direitos de concessão a algumas das áreas que eram também reivindicadas por comunidades locais. Embora a empresa tenha conseguido com sucesso negociar arranjos de partilha de benefícios com a maioria dos moradores das comunidades, outros moradores opuseram-se às operações da empresa. O exercício de mapeamento participativo facilitou as discussões para ajudar na mediação destas disputas. No final, a área inicialmente concedida à empresa foi modificada, de forma a excluir as áreas pertencentes aos moradores que permaneciam contra o projeto.
Tacuarembó, Uruguai	UPM	14 impactadas diretamente, 83 na zona de influência; nenhum povo indígena	A empresa UPM empregou uma abordagem nivelada com base na posse fundiária e nas prioridades de desenvolvimento nas comunidades. Ao mesmo tempo em que a empresa negociou arrendamento ou compra de terras diretamente com os grandes proprietários, ela também criou fundos de desenvolvimento comunitário geridos em conjunto com as comunidades locais, com o intuito de apoiar os interesses gerais dessas comunidades. A ausência de reivindicações concorrentes neste estudo de caso, bem como as negociações individuais, permitiram que os acordos fossem concluídos num período menor de tempo comparado aos demais estudos de caso.

dos colaborativos envolvendo recursos florestais. Este trabalho evoluiu a partir de um debate convocado pelo *The Forests Dialogue* e PROFOR com empresas, ONGs e funcionários de instituições financeiras internacionais, onde foi discutido a implementação do consentimento livre, prévio, e informado para as atividades comerciais no setor

florestal. A fim de avançar o diálogo, os seguintes estudos de caso servem como exemplos, gerando importantes considerações com respeito às iniciativas de acordos colaborativos entre empresas e comunidades:

Uma equipe independente de pesquisadores conduziu entrevistas e visitas aos locais de cada projeto, com o intuito de coletar informações sobre as semelhanças e diferenças entre as perspectivas das empresas e das comunidades com relação aos projetos. Os consultores conduziram entrevistas na língua materna das comunidades e traduziram os resultados para o inglês. A descrição dos resultados destas entrevistas e levantamentos foi incluída neste relatório. Quando as perspectivas divergem, seja dentro ou entre comunidades, ou entre comunidades e empresas, a equipe solicita esclarecimento dos fatos de ambas as partes, ou seja, a partir das perspectivas da empresa e também da comunidade. Quando os fatos não puderam ser totalmente conciliados, as diferentes perspectivas foram apresentadas considerando os interesses de cada parte envolvida.

De fato, estes estudos de caso inicialmente tinham como objetivo gerar lições aprendidas sobre o Consentimento Livre, Prévio, e Informado (CLPI). Conforme os estudos de caso foram desenvolvendo-se, ficou evidente que embora cada caso ofereça lições importantes sobre a implementação do CLPI, foi talvez ainda mais útil poder analisar as atividades através de uma perspectiva mais ampla com relação ao engajamento e aos acordos colaborativos. O objetivo em ampliar esta perspectiva de análise é fazer com que as lições aprendidas possam ser aplicadas a outros tipos de projetos que tenham como missão o desenvolvimento de parcerias genuínas entre comunidades e empresas.

Com base nas considerações apresentadas, espera-se que este relatório possa ser utilizado por comunidades, empresas, governos, e outras partes interessadas com o objetivo de desenvolver parcerias interculturais mais duradouras e significativas, permitindo resultados mais sustentáveis. Além das atividades colaborativas de manejo florestal do setor privado, as lições geradas aqui poderão ser úteis aos projetos comunitários de gestão de recursos naturais, às iniciativas de conservação, às atividades de REDD +, e talvez a outros tipos de parcerias que vão além do setor florestal.

Informação Geral

Atividades comerciais florestais dependem muito de um acesso contínuo e confiável à terra onde diferentes espécies de árvores possam ser cultivadas por décadas para fins comerciais. Dado que as empresas raramente começam suas operações em terras onde elas são proprietárias, e sim onde suas operações comerciais são realizadas, é importante que seja considerado de que forma as empresas e as comunidades podem iniciar algum tipo

de engajamento em discussões e transações com relação ao acesso aos recursos florestais a longo prazo. Vale à pena considerar em quais circunstâncias as comunidades e grandes corporações multinacionais conseguem chegar a um acordo colaborativo de forma eficaz e com sucesso. O engajamento responsável das partes interessadas tem vários componentes, incluindo a identificação dos potenciais interessados ou impactados, a divulgação de informação, a discussão de propostas, a negociação de acordos, a gestão de conflitos, e o monitoramento e divulgação dos resultados.⁶ Este relatório visa oferecer contribuições sobre o processo de desenvolvimento de acordos colaborativos envolvendo terras florestais. Após uma visão geral dos quadros jurídico e político, uma série de estudos de caso oferecem exemplos de empresas e comunidades colaborando em questões que envolvem o uso da terra sob diferentes regimes fundiários nacionais.

Contexto

Um engajamento sério e significativo entre as partes interessadas requer um processo de diálogo mútuo e respeitoso e tomada de decisão baseada num conjunto de direitos subjacentes, ambos estatutários e consuetudinários. Os direitos que sustentam o consentimento e os processos de negociação são refletidos em várias leis nacionais e internacionais, jurisprudência, instituições, políticas, e critérios.⁷ Esta análise estará enfocada nas considerações operacionais associadas com a criação e implementação destes acordos. Uma breve discussão do contexto legal pode ajudar na compreensão do escopo e caráter das negociações envolvidas nos acordos entre comunidades e empresas. Embora o sistema jurídico seja diferente dependendo de cada jurisdição, todo país faz parte de algum tipo de conjunto de tratados que reconhecem os direitos à cultura, informação e participação no processo de decisão, liberdade de discriminação racial, e direitos à propriedade e recursos, e com obrigações internacionais refletidas em diferentes graus nas leis e políticas nacionais. Ao mesmo tempo, as comunidades também podem ter suas próprias leis consuetudinárias que vão além da legislação nacional de um país.

Em diferentes graus, as obrigações internacionais dos países são refletidas em leis e políticas nacionais. Em muitos casos, a implementação destas obrigações é um esforço contínuo, e estas leis e políticas nacionais podem muito bem não reconhecer completamente os direitos consuetudinários das comunidades.⁸ Mesmo quando estes direitos não são explicitamente afirmados como leis nacionais, as Nações Unidas colocam sobre as empresas a responsabilidade de respeitar as leis de direitos humanos reconhecidos internacionalmente e de identificar os impactos potenciais dos direitos humanos, a fim de evitar impactos sobre os direitos humanos diretamente ligados às operações da empresa.⁹

A importância da legislação nacional não deve ser subestimada. A legislação nacional que reconhece os direitos indígenas e direitos consuetudinários de posse, e instituições financeiras e políticas corporativas que reconhecem direitos consuetudinários e normas de consentimento, podem ajudar a esclarecer os direitos processuais e materiais envolvidos nas negociações. Uma série de países têm adotado leis que suportam processos que envolvem negociações informadas e participação significativa onde os interesses da comunidade são substancialmente impactados. Da mesma forma, várias organizações internacionais têm adotado políticas sobre o acesso à informação e a participação do público, e podem até mesmo demandar consentimento. Por um outro lado, quando as leis nacionais entram em conflito com estes direitos ou não reconhecem plenamente os direitos consuetudinários – ou quando os governos negam a existência de grupos indígenas — a base para as negociações fica mais obscura e complexa, necessitando assim de uma análise adicional do uso consuetudinário de propriedade a fim de assegurar que os direitos das comunidades sejam plenamente considerados e respeitados.

Para tratar das disparidades entre as leis estatutárias e consuetudinárias (reconhecidas pela lei internacional de direitos humanos), medidas adicionais podem ser empregadas, incluindo tribunais e mecanismos de disputas e queixas, políticas institucionais e corporativas, entre outras normas. Em particular, quando uma situação envolve direitos consuetudinários de posse ou da comunidade, uma forma de garantir o engajamento efetivo é exigir o consentimento livre, prévio e informado (CLPI) da comunidade nas operações que podem afetar seus direitos. São nesses casos onde o CLPI pode ser particularmente útil como uma forma de política corporativa para ajudar a assegurar que os direitos consuetudinários sejam respeitados. A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, após décadas de negociação, faz várias referências ao CLPI, o que pode ser muito útil pois explica especificamente como o CLPI deve ser aplicado em casos envolvendo comunidades indígenas.

Além da importância de levar-se em conta como as leis nacionais tratam os direitos consuetudinários, uma outra importante consideração é o grau de envolvimento de funcionários do governo como terceiros no processo. A percepção da comunidade com relação ao papel do governo pode ser muito importante na aceitação (ou não) de qualquer resultado acordado. Relatos sobre a participação do governo variam substancialmente, e dependendo do país ou jurisdição, o envolvimento do governo poderá ser visto como positivo, essencial e construtivo, ou como negativo e coercitivo. Pode-se observar que o papel do governo pode ajudar consideravelmente na facilitação das negociações quando sua participação é percebida como “justa” e neutra, talvez como um observador e/ou mediador.¹⁰

Os Elementos de Negociação

Uma série de prerrogativas devem ser consideradas para um engajamento efetivo ao nível das operações de um projeto. Esta seção descreve as formas com que as empresas podem realizar negociações significativas com o objetivo de alcançar um acordo mútuo sobre o uso de recursos.¹¹ Embora o processo de determinação e desenvolvimento de acordos seja melhor articulado caso a caso com base naqueles que são afetados por cada proposta, algumas considerações mais amplas e genéricas incluem:

- ➔ **Qualidade da informação e acesso à mesma:** Deve-se assegurar de que o consentimento seja plenamente informado e que não seja baseado em informação tendenciosa e incompleta. Em um caso no Uruguai, envolvendo um projeto de pegada ecológica grande, uma empresa empregou transmissão via rádio para garantir que a informação chegasse completamente aos seus destinatários. Dependendo do problema, pode ser também útil consultar uma consultoria externa.
- ➔ **Contexto cultural e legal dos acordos negociados:** Um acordo deve ser interpretado da mesma forma com que uma comunidade razoavelmente o interpreta. Assim sendo, a fase de consulta preliminar é vital para determinar um processo acordado conjuntamente, para que se possa dar seguimento à uma proposta formal. No que refere-se às populações indígenas e tribais em particular, é muito importante identificar efetivamente as instituições que irão representá-las. É também crucial entender o grau em que um acordo é vinculativo e exequível por terceiros.
- ➔ **Prazo de cronograma para tomada de decisão:** é importante que a consulta e o processo de consentimento não sejam indevidamente pressionados por demandas externas de prazo. Especialmente quando titulares de direitos afetados pelo projeto não são envolvidos na fase inicial do projeto, o prazo para a realização das consultas e dos processos de consentimento podem variar com relação às expectativas dos proponentes do projeto.
- ➔ **Formalizando e documentando decisões:** É importante que a decisão final alcançada seja reconhecida e respeitada como um processo formal através do qual as decisões são adotadas e suportadas pelas instituições representativas. Na medida em que uma decisão possa ser capturada por escrito ou gravada, deve-se documentar o acordo para referência futura.
- ➔ **Seriedade das decisões:** embora uma decisão não precise ser tão rigorosa ao ponto de tornar-se impossível qualquer modificação, ao mesmo tempo a decisão deve ser respeitada e não arbitrariamente revogada por qualquer uma das partes no acordo.

- ➔ **O que acontece quando uma decisão é o “não”?** O processo de consentimento inclui o direito de dizer “não” a uma proposta. Neste caso, quando o consentimento não é alcançado, é importante que este direito de dizer “não” seja apropriadamente refletido na concepção e nos resultados gerais do projeto. Em alguns casos, pode significar a necessidade de mudar os planos iniciais, reposicionando o desenvolvimento proposto, ou até mesmo decidindo não prosseguir com o projeto.
- ➔ **O papel do mecanismo de disputas e queixas:** Tendo em vista que os processos de consentimento são planejados com base em elementos culturais e que as diferentes partes envolvidas podem ter diferentes perspectivas e abordagens, é útil que sejam indentificadas as formas pelas quais os desacordos podem ser resolvidos quando os mesmos surgirem.

Escopo

Um dos importantes componentes para negociação de direitos de posse é a definição das atividades ou transações sujeitas à negociação e como estas atividades podem vir a impactar os direitos fundamentais das partes interessadas. Isso ajuda na identificação das leis e das normas relevantes ao processo, ou seja, que podem determinar o escopo das negociações e seus respectivos resultados. Certamente, uma das questões mais relevantes para estas negociações é quem ou quais grupos possuem os direitos consuetudinários e estatutários legítimos; pois os direitos fundamentais, presumivelmente, não poderiam ser dados sem o consentimento dos titulares desses direitos.

A questão sobre quem tem o direito de vender ou arrendar os recursos que são objeto de negociação pode ser um pouco complicada no nível operacional. Vários casos ilustram a importância de identificar previamente as partes envolvidas no processo; partes que fazem reivindicações sobre recursos fundamentais, principalmente dada a variedade e complexidade do quadro jurídico nacional de cada país.

Normas e políticas internacionais oferecem abordagens um pouco diferentes. Por exemplo, o Conselho de Manejo Florestal (FSC) diz que: “há um reconhecimento crescente, incluindo o do FSC, de que todas as comunidades devem ter um papel significativo no processo de decisão no que diz respeito aos projetos que os afetam de maneira significativa, incluindo a habilidade de recusar uma proposta que não oferece benefícios adequados ou que não os ajudem a realizar seus objetivos de desenvolvimento.”

As diretrizes internacionais indicam que no setor florestal, ao nível de projeto, o consentimento seria o mais apropriado para os casos onde existam impactos substanciais que afetam a terra, os territórios, recursos, e/ou os meios de subsistência dos povos indígenas e tribais. Por exemplo, a legislação colombiana aplica leis de “consulta prévia” em casos de propostas de projetos que impactam ambos os grupos indígenas e étnicos. A mesma lei exige que o Ministério do Interior liste as atividades específicas da empresa que desencadearia em uma exigência de consentimento. Ao nível internacional, a UN-REDD nota que uma “aplicação generalizada do CLPI não é exigida para todas as comunidades dependentes de florestas,” mas obriga que as consultas ocorram na forma de boa-fé, “com a intenção de se chegar a um acordo,” e encoraja os Estados a aplicarem caso a caso as exigências de consentimento onde as comunidades compartilham algumas das características das comunidades indígenas.¹²

Mesmo quando consentimento não é formalmente exigido, uma empresa pode decidir aplicá-lo como medida corporativa de boas práticas. Isto pode ser particularmente útil em projetos que sejam controversos, que gerem impactos significantes como deslocação ou que durem muito tempo, exigindo um relacionamento sustentável e prolongado com as comunidades. Em casos onde o CLPI não é aplicado, consultas podem ser ainda exigidas e apropriadas dentro do contexto de avaliações ambientais e sociais; as consultas, neste caso, não teriam o mesmo nível de engajamento que um processo de CLPI completo teria. Por exemplo, num caso envolvendo plantações florestais no Uruguai, onde nenhuma comunidade indígena foi identificada, a empresa empreendeu processos de consultas robustas e sustentou um compromisso a longo prazo com as comunidades por décadas.

Definindo um Processo para chegar-se a um acordo colaborativo

Os métodos de diálogo e tomadas de decisão são tão variados quanto as comunidades onde o consentimento é procurado. Nós não temos aqui a intenção de definir todos os métodos, pois os mesmos devem ser definidos caso a caso de maneira que respeitem e utilizem práticas e instituições culturais tradicionais. Se atores externos desejam colaborar com comunidades, parte das melhores práticas seria primeiramente iniciar um diálogo e depois identificar os processos através dos quais uma decisão consensual possa ocorrer – p. ex. avaliar e identificar impactos, enumerar os processos para consultas e tomadas de decisão, etc. Chamadas às vezes de “pré-consultas”, este passo inicial serviria para determinar os contatos apropriados, tais como as próprias instituições que representam um determinado grupo indígena. Em seguida, assumindo que exista suficiente interesse nas discussões, o próximo passo seria a identificação do processo pelo qual as diferentes partes e atores poderiam envolver-se de uma forma culturalmente apropriada, e através do qual uma decisão aceitável poderia ser mutua-

mente alcançada. Informação fornecida durante a fase de pré-consulta deve ser adequada para que os contatos possam decidir se devem ou não buscar um engajamento mais abrangente.

Em uma série de casos recentes, empresas têm adotado uma atitude mais inclusiva durante as consultas e processos de diálogo, menos precisa com relação aos termos de um acordo de consentimento e mais focadas em benefícios tangíveis que as empresas podem fornecer às comunidades. Por um outro lado, o FSC e outras normas internacionais como o CLPI, diferencia o termo “consentimento” de consulta, afirmando que acordos devem ser realizados com o objetivo de se alcançar o consentimento; porém esta diferenciação não tem sido sempre traduzida de forma clara no que se diz respeito às diferenças em abordagens ao nível operacional (embora às vezes grandes diferenças existam). Na prática, às vezes pode ser difícil saber se as consultas são realizadas com o objetivo de obter consentimento ou se elas funcionam mais como uma forma de coletar informações relevantes para a concepção do projeto. Empresas podem realizar consultas construtivas e engajamentos de boa-fé (similares ao processo de levantamento de impacto ambiental) mantendo um “licença social” para operar, mesmo onde as práticas não reflitam completamente um processo completo de “consentimento”, como articulado nas diretrizes internacionais.

Pode ser mais fácil iniciar um processo de diálogo e de negociação com comunidades que centralizam seus processos de tomadas de decisão e têm uma forte identidade cultural, do que em casos onde haja uma diversificação cultural muito grande ou onde os processos de tomada de decisão não sejam centralizados. Com relação aos projetos de maior pegada ecológica, o processo de tomada de decisão pode tornar-se mais desafiante. Um estudo de caso sobre carbono florestal no Brasil demonstra o desafio encontrado para se alcançar uma decisão conjunta devido aos diversos interesses resultantes da grande variedade geográfica e cultural das partes interessadas (p. ex. várias aldeias, clãs, etc.)¹³

É geralmente entendido que as negociações devem respeitar as instituições e os métodos de tomada de decisão das comunidades. É importante determinar conjuntamente um processo claro e transparente baseado em diálogos preliminares com as comunidades para identificar e entender seus métodos e processos preferidos. Em alguns casos, oficiais do governo podem fiscalizar o processo ou servir como interlocutores entre a empresa e a comunidade; em outros casos, pode ser mais apropriado e empresa contactar diretamente a comunidade. A fase de pré-consulta geralmente começa logo depois da avaliação/levantamento inicial ambiental e social, e envolve consultas e às vezes atividades de mapeamento participativo.

Quando um acordo é alcançado, é importante documentá-lo e descrevê-lo de forma clara e da forma como foi acordado por todas as partes envolvidas. Dentro deste contexto, um acordo por escrito pode ser muito útil. Por exemplo, na Colômbia, um acordo autenticado entre uma empresa e comunidade torna-se parte da licença de operação ambiental e portanto, é legalmente executável. Um acordo por escrito pode também servir como um importante arquivo que pode ser usado como referência para futuras discussões, podendo também auxiliar na verificação do CLPI por terceiros ou na abordagem de futuras disputas.

O tempo de implementação de um acordo colaborativo genuíno pode ser demorado. Exemplos recentes sugerem que períodos de dois a três anos não é incomum para identificar um processo, conduzir consultas, e alcançar um acordo inicial através de um processo de CLPI no setor florestal. Reconhecendo estes compromissos com relação ao tempo e prazo, é crucial que seja iniciado uma sequência de diálogos durante o processo de planejamento. Nos últimos anos, algumas comunidades têm começado a desenvolver os seus próprios procedimentos de negociação com atores externos; por isso, pode ser vantajoso considerar se a existência de um processo definido pela comunidade poderia acelerar o processo de tomada de decisão.¹⁴

Consentimento Livre, Prévio e Informado

Esta seção apresenta informação adicional sobre o contexto para a implementação do consentimento livre, prévio, e informado (CLPI) no setor privado para atividades de manejo florestal. Inerente às negociações é a noção de que as duas partes estão participando das negociações de forma livre e voluntária baseado no consentimento informado. No caso de uma empresa transnacional lidando diretamente com a comunidade, desafios relacionados ao equilíbrio desigual de poder, capacitação e fluxos de informação irão surgir. Assim sendo, existe uma norma recente que afirma que empresas devem obter consentimento livre, prévio e informado para as transações que afetam adversamente os interesses das comunidades. Uma análise recente indicou que foram encontrados mais de 200 casos onde o Estado deveria ter obrigado o consentimento dentro do contexto do CLPI, porém não o fez.¹⁵

O CLPI geralmente refere-se à consulta e aos processos de tomada de decisão baseados no entendimento de que comunidades de longa data que são enraizadas em culturas tradicionais, e particularmente populações indígenas, têm direito a determinar o caminho do seu próprio desenvolvimento, a ter acesso aos recursos e à terra, a manter suas culturas, e a viver livre de discriminação —e portanto estas comunidades podem exigir que outros peçam pelo seu consentimento em decisões que podem infringir esses direitos.

Os métodos através do qual o consentimento pode ser alcançado e expressado são muito variados, apresentando desafios às empresas quanto à implementação do CLPI ao nível operacional. Embora não exista nenhuma definição universal do CLPI, as normas internacionais geralmente exigem o CLPI às atividades que impactam substancialmente as terras, os territórios, e os recursos das populações indígenas; algumas normas também podem exigir o CLPI sobre outros atores envolvidos no processo dependendo da circunstância.¹⁶ Dadas as centenas de milhões de comunidades indígenas e outras comunidades tradicionais em todo o mundo, cuja subsistência depende das florestas, é importante entender o contexto legal e os componentes envolvidos na norma CLPI e como estas normas podem ser aplicadas às atividades florestais comerciais.

O CLPI tende a ser aplicado de forma coletiva em certas comunidades que tenham relação cultural de longa data com terras e recursos, sendo especialmente relevante em casos onde as leis nacionais não refletem ou não reconhecem os direitos consuetudinários. Nesses casos, o setor privado e outros atores podem utilizar o CLPI para garantir que suas ações não violem os direitos legítimos sobre terra, territórios e recursos (mesmo não reconhecidos estatutariamente). Em termos de quadros jurídicos nacionais, é importante considerar ambas as leis nacionais e obrigações internacionais especialmente aplicáveis a um determinado país. Embora o CLPI seja mais aplicado nos casos envolvendo população indígena, os grupos tribais e outros grupos têm reconhecido as vantagens e benefícios das normas do CLPI em operações que impactam suas terras, territórios e recursos. Por exemplo, na América Latina, há um crescente consenso de que o CLPI também deve ser exigido nos casos envolvendo grupos descendentes africanos. A comunidade afro-colombiana é um grupo étnico minoritário culturalmente distinto e protegido pela lei colombiana como uma classe separada das classes das “populações indígenas,”¹⁷ mesmo sendo considerados “indígenas” sob a política do IFC (Corporação Financeira Internacional) e da Convenção 169 da OIT, pois ambos são aplicados aos povos indígenas e tribais. Da mesma forma, a Corte Interamericana de Direitos Humanos aplicou o CLPI no Suriname quando eles invalidaram a concessão de uma empresa sobre terras pertencentes ao povos Maroon de ascendência africana. Na Ásia e na África, onde as histórias sobre a colonização não são tipicamente marcadas como as da América Latina, alguns governos têm recusado reconhecer os povos indígenas até mesmo em situações onde as leis internacionais reconhecem a existência dos grupos e afirmam seus direitos consuetudinários. Tal falha por parte do governo em não reconhecer estes grupos como “indígenas” não necessariamente deveriam eliminar a obrigatoriedade do CLPI por parte das empresas.

Os componentes do CLPI são geralmente divididos em suas partes constituintes, em muitos casos citando a orientação das Nações Unidas a respeito dos componentes de consentimento livre, prévio e informado, ou referências semelhantes (veja Tabela A).¹⁸ As definições variam, mas geralmente, os componentes reconhecem que:

“**Livre**” significa a ausência de qualquer forma de manipulação ou coerção, que pode variar de uma apresentação de forma tendenciosa até a utilização de força. As diretrizes do FSC afirmam ainda que “livre” significa que os detentores de direitos concordam com o processo de consentimento e com a estrutura de tomada de decisões, bem como entendem os seus direitos de dizer “não” e de renegociar condições.

“**Prévio**” significa antes do início do projeto, com a devida antecedência ao início das atividade do projeto a fim de permitir que as comunidades possam formular suas próprias opiniões e decisões antes de que seus direitos sejam afetados ou violados.

“**Informado**” significa que a informação é completa, compreensível, e acessível. Nas diretrizes do PNUD (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas) há uma lista dos tipos de informações incluindo, entre outras coisas, “ritmo, reversibilidade e escopo;” avaliações dos impactos sociais, culturais e ambientais (incluindo riscos); e considerações sobre partilha de benefícios.

“**Consentimento**” reconhece que a consulta e participação de boa-fé (incluindo o envolvimento das instituições representativas das comunidades) são elementos necessários, porém não suficiente para o processo de consentimento, que deve incluir a expressão dos direitos (à autodeterminação, às terras, aos territórios e recursos, e à cultura). Um número de diretrizes explicitamente reconhecem que o consentimento pode ser um processo iterativo, e que a decisão de dizer “não” ou “sim” pode ser revisada em um momento posterior.

Embora esta explicação dos termos individuais da sigla CLPI nos ajude a entender o que significa consentimento dentro deste contexto, também é útil explorar as medidas através das quais o consentimento é pretendido e alcançado. Enquanto o consentimento é o resultado esperado, uma parte essencial do processo de tomada de decisão inclui consultas amplas que respeitam as deliberações por parte das comunidades ao longo do processo de diálogo que, por sua vez, deve ser baseado em cooperação, boa-fé, e respeito com relação às instituições tradicionais e aos processos de tomadas de decisões.

Nos últimos anos, algumas leis nacionais e políticas das instituições financeiras, e alguns padrões de certificação têm suportado a adoção das políticas do CLPI por parte das empresas. Além disso, alguns países, como as Filipinas, possuem lei nacional de CLPI, embora a sua eficácia tenha sido questionada.¹⁹ No entanto, nem todos os ambientes possuem tal clareza.

TABELA A**Os Componentes do CLPI Definidos pelo Conselho de Manejo Florestal (FSC)**

Livre refere-se ao processo que é auto-dirigido pela comunidade onde o consentimento está sendo procurado, livre de coerção, manipulação ou prazos de cronograma que sejam impostos externamente:

- ➔ Detentores de direitos concordam com o processo e com a estrutura de tomada de decisão
- ➔ Detentores de direitos são informados sobre seus direitos de dizer “Não” e de negociar condições, e a Organização claramente expressa o seu compromisso de não proceder sem o consentimento em todas as fases onde o CLPI é necessário
- ➔ Informação é transmitida de forma transparente e disponibilizada de forma objetiva como parte da responsabilidade da Organização e a pedido dos detentores de direitos
- ➔ Reuniões e decisões acontecem em locais e horários e em idiomas e formatos acordados pelos detentores de direitos
- ➔ Todos os membros da comunidade são incentivados a participar, independentemente do sexo, idade ou posição e isso deve ser considerado na definição de reuniões
- ➔ Quando há interrupções nas negociações, existe acesso à assistência tercerizada – seja jurídica ou outro tipo de assistência - para fornecer fontes adicionais de informação, mediar a resolução, ou reforçar a posição dos detentores de direitos
- ➔ Quando consentimento não é dado, o período anterior no qual o consentimento pode ser dado novamente, é mutuamente acordado, assim como as condições pelas quais mudanças no consenso podem ocorrer.

Prévio significa ‘antecipadamente’. Deve ser dada oportunidade à comunidade de formar a sua própria opinião e de tomar decisão antes que o projeto proposto se inicie e antes da decisão final de que o projeto será implementado. Numa situação ideal, deve-se envolver a comunidade sobre a ideia inicial antes que projeto seja discutido em detalhes. O cronograma de tomada de decisão definido pela comunidade local ou pelos povos indígenas deve ser respeitado e deve-se deixar tempo suficiente para que as comunidades entendam, acessem e analisem todas as informações relevantes pertinentes à proposta, incluindo os potenciais impactos e os direitos das comunidades.

Informado refere-se ao tipo de informação que deve ser fornecida antes da tomada de decisão para assegurar que exista um entendimento claro e consciente por parte dos detentores de direitos com relação às questões específicas que eles estão sendo convidados a consentir. Informação deve ser:

- ➔ Objetiva, cobrindo ambos os impactos positivos e negativos das atividades florestais e da autorização ou não do consentimento, incluindo as perspectivas da população afetada por meio dos levantamentos participativos sobre os impactos

- ➔ Completa, abrangendo um espectro dos potenciais impactos sobre os direitos sociais, sócio-econômicos, culturais, ambientais e humanos
- ➔ Acessível, clara, consistente, precisa e transparente
- ➔ Entregue em linguagem e formato adequados (poderia incluir rádio, vídeo, teatro, gráficos, documentários, etc.)
- ➔ Entregue por pessoal culturalmente apropriado, idealmente independente da Organização, em locais culturalmente apropriados, e que inclua a capacitação de treinadores indígenas ou locais. Comunicação direta (reuniões face-a-face e outros métodos inovadores e interativos) deve ser o método padrão, a menos que seja evidente um número muito elevado de alfabetização em toda a comunidade
- ➔ Apresentada para um grupo que represente proporcionalmente as comunidades, incluindo comunidades em áreas remotas, comunidades rurais, homens e mulheres, e membros marginalizados destas comunidades impactadas
- ➔ Fornecida de uma forma contínua durante todo o processo do CLPI, bem como depois que o consentimento tenha sido acordado, e repassada para as comunidades afetadas assim que novas informações surgirem.

O Consentimento é:

- ➔ Não é o mesmo que engajamento ou consulta. Estes são apenas meios necessários para chegar-se a uma decisão consensual
- ➔ A expressão de direitos (auto-determinação, terras, recursos e territórios, cultura)
- ➔ Dado ou retirado em fases, ao longo de um determinado período de tempo para cada fase ou estágio das operações
- ➔ Não é uma decisão “eterna” que dá uma licença social infindável para uma operação florestal. Pelo contrário, ele é parte de um processo interativo, descrito por vários povos indígenas como “consentimento mutante”, que exige um acompanhamento contínuo, manutenção e reafirmação ao longo das várias fases de uma operação florestal
- ➔ Da mesma forma, as decisões de suspender um consentimento não são para sempre obrigatórias e podem ser sempre revisadas pelos detentores de direitos, pois as situações mudam e podem tornar-se mais favoráveis
- ➔ Uma vez em que o consentimento é aprovado, a comunidade, no entanto, não é capaz de anular o consentimento de forma arbitrária. O acordo de CLPI é um acordo vinculativo entre ambas as partes. Se as condições, acordadas no consentimento original por ambas as partes, estão sendo cumpridas, o consentimento em curso está implícito.

A UNDRIP exige que o consentimento, através de consulta de boa fé e cooperação com as instituições representativas dos povos indígenas, seja realizado antes da aprovação de qualquer projeto que envolva o desenvolvimento, a utilização ou a exploração de recursos.²⁰ Desta forma, o CLPI pode ir além das práticas padrões de levantamento ambiental, pois o proponente do projeto não é o único decisor.²¹ Embora as consultas possam tomar muitas formas, no caso do CLPI, as consultas pertencem a um subconjunto específico das partes interessadas: ou seja, aos detentores titulares em questão. Para o CLPI, as consultas não tem meramente o objetivo de coletar informações relevantes a uma proposta, mas sim de conseguir com boa-fé um consentimento de uma proposta através de um diálogo mútuo e respeitoso. Isso reforça a importância da identificação de contatos e processos adequados na fase de pre-consulta.²² No caso de povos indígenas, é particularmente importante o engajamento com os detentores de direitos através das instituições que os representam e que sejam respeitados ambos os canais formais e informais de representação política.

Gestão de Conflitos

Quando surgem conflitos ao longo das negociações ou quando existem alegações de que as terras foram tomadas sem o consentimento da comunidade, várias ferramentas podem ser empregadas de forma a promover equidade nos processos e ajudar na resolução eficaz das disputas. O mapeamento participativo funciona como uma ferramenta proativa auxiliando na resolução das reivindicações. Além disso, empresas frequentemente nomeiam um ombudsman para ajudar na resolução das disputas quando elas surgem, o que pode ser muito produtivo em casos de conflito de menor gravidade ou para solicitações mais diretas que estão sobre o controle da empresa. Em outros casos, processos de resolução mais formais serão necessários. Este assunto será discutido em maior detalhe nos estudos de caso na próxima seção.

Considerações do setor privado

Informação Geral

Empresas interessadas em estabelecer operações num novo território geralmente são forçadas a lidar com normas e padrões culturais e legais. Embora seja possível afirmar que aqueles com direitos de propriedade sobre terra e recursos já estabelecidos devem poder excluir qualquer uso da terra e dos recursos que seja incompatível com estes direitos, as negociações das partes interessadas podem levar a um passo adiante na avaliação e no

reconhecimento dos interesses coletivos enraizados em outros direitos que vão além dos direitos de propriedade formais, tais como os direitos culturais e de auto-determinação. Além disso, o *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance and Tenure* destaca a importância de consultas construtivas e de boa fé para todas as comunidades; e nos casos envolvendo povos indígenas, as consultas devem ser feitas através de suas instituições representativas para que seja obtido o consentimento livre, prévio e informado.²³

Uma série de instituições internacionais e regionais aplicam o consentimento como uma questão política corporativa interna.²⁴ De particular importância para o setor privado, a Corporação Financeira Internacional (IFC) faz uma abordagem integrada com relação ao consentimento e à consulta. Ela aplica amplamente consulta informada e normas de participação em projetos que podem gerar impactos significativos, e adiciona uma exigência explícita de consentimento em certas circunstâncias envolvendo impactos nos povos indígenas e em terras sujeitas à posse tradicional ou de uso consuetudinário, assim como os casos que envolvem territórios críticos de patrimônio cultural.²⁵ Padrões de performance do IFC também recomendam um processo de consentimento em casos de deslocação, mesmo quando empresas conseguem obter meios legais para conseguir o território sem o consentimento do vendedor.²⁶ Os padrões de performance do IFC não são só relevantes para os próprios investimentos do IFC mas também para os bancos que adotam os Princípios do Equador, assim como para algumas agências nacionais de crédito à exportação.²⁷—todos eles ou aplicam os padrões IFC ou os utilizam como referência.

Vários setores têm começado a adotar e a implementar padrões que exigem o consentimento das comunidades tais como o CLPI, particularmente ao nível de projeto. Por exemplo, já em 2000, a Comissão Mundial de Barragens recomendou que os acordos com força vinculativa fossem negociados diretamente com os grupos afetados, grupos indígenas e tribais, incluindo mulheres como uma categoria de grupo afetado.²⁸ O setor com mais experiência em acordos de consentimento a partir de negociações é o setor de mineração. Neste contexto, os patrocinadores de projetos que implementam melhores práticas, acreditam que seja crucial as empresas:²⁹

- ➔ Desenvolverem políticas que sejam claras, transparentes e vinculativas, bem como procedimentos para a divulgação de informação e asseguramento do consentimento;
- ➔ Certificarem-se de que uma decisão consensual seja feita antes do início da construção do projeto, e que seja mantida em todas as fases de tomada de decisão do projeto;
- ➔ Adotarem procedimentos que resultem em acordos culturalmente apropriados, juridicamente exequíveis e que abordem um amplo leque de assuntos e preocupações das comunidades envolvidas e que possam ser renegociados caso seja necessário durante o andamento do projeto;

- ➔ Ajustarem os prazos de planejamento, levantamento e tomadas de decisão para permitir que haja envolvimento amplo da comunidade local;
- ➔ Divulguem informações de forma aberta e completa aos investidores com relação aos riscos materiais e financeiros relevantes à comunidade, seja a mesma a favor ou contra o projeto.

Sistemas de certificação de material-prima e produtos de base

O Conselho de Manejo Florestal (FSC) publicou diretrizes de implementação como parte de seu programa de certificação.³⁰ O FSC inclui cinco critérios de consentimento com dois princípios que aplicam-se aos casos envolvendo direitos consuetudinários ou estatutários sobre terras ou recursos, ou envolvendo apropriação de conhecimento tradicional, com padrões um pouco diferentes no caso de povos indígenas e comunidades locais (veja Tabela B).³¹ O CLPI faz também parte do critério de certificação do PEFC que requer que as atividades de gestão florestal apliquem uma norma de consentimento a qualquer atividade que viole direitos “legais, consuetudinários, e tradicionais, tais como os mencionados no ILO 169 e na Declaração da Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas,” e que forneçam compensação apropriada “quando aplicável.”³² Um componente adicional deste critério permite processos de resolução de litígios para “resolução justa e equitativa” dos casos onde os direitos são obscuros ou contestados, com disposições provisórias para engajamento significativo em decisões de gestão florestal “respeitando os processos, papéis e responsabilidades estabelecidos nas políticas e leis onde a certificação ocorre.”³³

A Certificação Mesa Redonda de Óleo de Palma (RSPO) também requer consentimento dos povos indígenas, comunidades locais e usuários em seus Princípios e Critérios,³⁴ e também requer que a propriedade de terra não seja contestada pela comunidade (indicando que qualquer disputa sobre terra teria sido resolvida por meio de compensação ou com base no CLPI), que os direitos fundiários (ambos estatutários e consuetudinários) não sejam reduzidos sem consentimento, que novas plantações não sejam realizadas sem consentimento (com direitos consuetudinários demonstrados através do mapeamento participativo), e que o CLPI seja aplicado às negociações envolvendo compensação relacionada com os direitos locais ou interesses sobre a terra.³⁵ As normas do RSPO também inclui, como um indicador de que os conflitos sobre a terra já teriam sido resolvidos, cópias dos acordos negociados com evidência de um plano desenvolvido em consulta com os grupos afetados, com informação sobre os devidos passos na tomada de decisão, e com “evidência de que as implicações legais, econômicas, ambientais e sociais, devido às operações na terra das comunidades, foram devidamente compreendidas e aceitas.”³⁶

TABELA B

Critério de Consentimento do FSC (Versão 1, 2012)

- 3.2 A Organização deve reconhecer e defender os direitos tradicionais e legais dos povos indígenas a fim de manter o controle sobre as atividades de manejo dentro ou relacionadas à Unidade de Manejo, na medida necessária para proteger os seus direitos, recursos e terras e territórios. A delegação pelos povos indígenas do controle sobre as atividades de manejo a terceiros requer Consentimento Livre, Prévio e Informado. [‘Terceiros’ devem ser entendidos como qualquer outro grupo além dos povos indígenas ou comunidades locais afetadas.]
- 3.3 Em caso de delegação de controle sobre as atividades de manejo, um acordo vinculativo entre a Organização e os povos indígenas deve ser celebrado por meio de Consentimento Livre, Prévio e Informado. O acordo deve definir a sua duração, as disposições para a renegociação, renovação, rescisão, as condições econômicas e outros termos e condições. O acordo deve prever a possibilidade de acompanhamento por parte dos povos indígenas em relação à conformidade da Organização com seus termos e condições.
- 3.6 A Organização deve defender o direito dos povos indígenas para proteger e utilizar os seus conhecimentos tradicionais e deve compensar os povos indígenas pela utilização desse conhecimento e de sua propriedade intelectual. Um acordo vinculativo conforme o Critério 3.3 será celebrado entre A Organização e os povos indígenas para a referida utilização por meio de um Consentimento Livre, Prévio e Informado antes de sua utilização ocorrer e deve ser compatível com a proteção dos direitos de propriedade intelectual.
- 4.2 A Organização deve reconhecer e defender os direitos tradicionais e legais das comunidades locais a fim de manter o controle sobre as atividades de manejo dentro ou relacionadas à Unidade de Manejo, na medida necessária para proteger os seus direitos, recursos, terras e territórios. A delegação pelas comunidades locais do controle sobre as atividades de manejo a terceiros requer Consentimento Livre, Prévio e Informado.
- 4.8 A Organização deve defender o direito das comunidades locais para proteger e utilizar os seus conhecimentos tradicionais e deve compensar as comunidades locais pela utilização desse conhecimento e de sua propriedade intelectual. Um acordo vinculativo conforme o Critério 3.3 será celebrado entre A Organização e as comunidades locais para a referida utilização por meio de um Consentimento Livre, Prévio e Informado antes de sua utilização ocorrer e deve ser compatível com a proteção dos direitos de propriedade intelectual.”

Fonte: Conselho de Manejo Florestal, diretrizes do FSC para a implementação do direito ao consentimento livre, prévio e informado.

Normas do REDD+

Trabalhos e projetos florestais que envolvem acordos negociados com comunidades têm recebido atenção redobrada ao longo dos últimos anos, em parte devido às novas atividades relacionadas ao REDD+. As atividades de REDD+ estão forjando novas fronteiras para o engajamento das partes interessadas, pois elas tendem a envolver mais as atividades no setor público ao nível estratégico nacional. Dentro do setor privado, a maior parte do trabalho envolvendo comunidades e florestas permanecem ao nível de projeto. Atenção substancial tem sido dada à implementação das atividades REDD+ de uma forma que respeite os direitos de povos indígenas e comunidades locais, dando aos inovadores do REDD+ novas ideias sobre acordos com as partes interessadas envolvendo recursos florestais. Uma série de instituições têm desenvolvido normas e diretrizes para o engajamento das partes interessadas e acordos negociados dentro do contexto do REDD+.³⁷

A Aliança Clima, Comunidade e Biodiversidade (CCBA) estipula um conjunto de normas voluntárias robustas, incluindo requerimentos para consentimento e participação em tomadas de decisão, para ambos os programas estratégicos/nacionais do REDD + (“REDD+SES”) e atividades de projetos (“CCB Standards”). Sob o REDD+ SES, um conjunto de critérios fornecem indicadores através dos quais o cumprimento pode ser demonstrado e documentado.³⁸ Os REDD+ SES são personalizados ao nível de país/jurisdição e para qualificarem-se para o REDD+ SES, os programas devem incluir requerimentos explícitos de que um programa REDD+ mantém a norma CLPI, e devem fornecer cinco categorias de indicadores para uma implementação efetiva: (1) as políticas do CLPI aplicam-se a todas as atividades e medidas legislativas e administrativas que afetam os direitos sobre terras, territórios, e recursos; (2) os detentores dos direitos coletivos definem um processo de consentimento; (3) consentimento de povos indígenas é obtido de acordo com seus próprios costumes, normas e tradições; (4) consentimento de comunidades locais é obtido em casos onde os direitos consuetudinários são afetados, usando procedimentos de acordo mútuo; e (5) consentimento é exigido em negociações envolvendo qualquer tipo de deslocação. O CLPI é também exigido em casos onde o conhecimento tradicional da comunidade é utilizado. No âmbito de capacitação da comunidade, o REDD+ SES inclui indicadores para a publicação dos requerimentos do CLPI e para o desenvolvimento da capacitação e o monitoramento dos resultados. Para os padrões CCB, uma norma de consentimento é encontrada em três dos seis indicadores onde os proponentes do projeto devem demonstrar que não existe nenhuma disputa de propriedade não resolvida: demonstrando que o projeto não irá “invadir sem ser convidado” as propriedades privadas ou das comunidades, que não haverá deslocação sem CLPI (incluindo compensação justa), e que haverá consentimento completo dos proprietários de carbono (se o projeto for implementado por terceiros).³⁹

Com relação aos fundos multilaterais do REDD+, a UN-REDD e o Fundo Cooperativo para o Carbono (FCPF) desenvolveram diretrizes em conjunto com as partes interessadas.⁴⁰ O UN-REDD, “espera que os países adiram aos padrões listados nos instrumentos internacionais chaves, e garantam os princípios de consentimento livre, prévio, e informado (CLPI) como descrito na Declaração da Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP).”⁴¹ Para isso, a UN-REDD publicou uma nota detalhada e um compêndio legal com relação à aplicação do CLPI às atividades de REDD+. As diretrizes têm como intuito principal auxiliar os governos na implementação dos seus programas nacionais de REDD+; porém são também relevantes ao setor privado. Nestas diretrizes, o CLPI aplica-se em casos onde “mudanças potenciais na utilização de recursos [...] podem significativamente impactar os direitos permanentes dos povos indígenas e, onde relevante, de outras comunidades dependentes de florestas.”⁴²

Resumo

Apropriadamente estruturados, os acordos negociados entre empresas multinacionais e pequenos agricultores ou comunidades, podem oferecer um potencial significativo para o desenvolvimento. O contexto nacional é importante e deve ser levado em consideração, incluindo o grau em que os direitos consuetudinários são refletidos nas leis nacionais, assim como o papel do governo como facilitador na negociação destes acordos. Os elementos de negociação incluem: processos de levantamento dos impactos relevantes, bem como a identificação dos detentores de recursos e direitos e outros potenciais beneficiários; uma fase de pré-consulta para definir o processo de negociação; compartilhamento e divulgação de informação; processos de consultas e diálogos; considerações e decisões formais com relação a qualquer acordo; e medidas para o monitoramento da implementação e gerenciamento de conflitos quando os mesmos surgirem. Instituições, governos, e empresas estão cada vez mais exigindo o Consentimento Livre, Prévio, e Informado como base para os acordos negociados. Sistemas de certificação de matéria-prima e produtos de base e a norma REDD+ orientam as empresas com relação às novas normas de engajamento entre as partes interessadas no setor de manejo florestal.

Embora os desafios sejam significativos, acordos bem sucedidos podem proporcionar numerosas vantagens: parcerias significativas e duradouras que geram lucros financeiros e benefícios de desenvolvimento por um longo prazo. A próxima seção apresenta estudos de caso que oferecem lições aprendidas sobre o processo de desenvolvimento e implementação de acordos colaborativos.

Estudo de Casos

Negociações perante Incerteza Jurídica: Stora Enso e as Comunidades no Laos⁴³ (República Democrática Popular Lau)

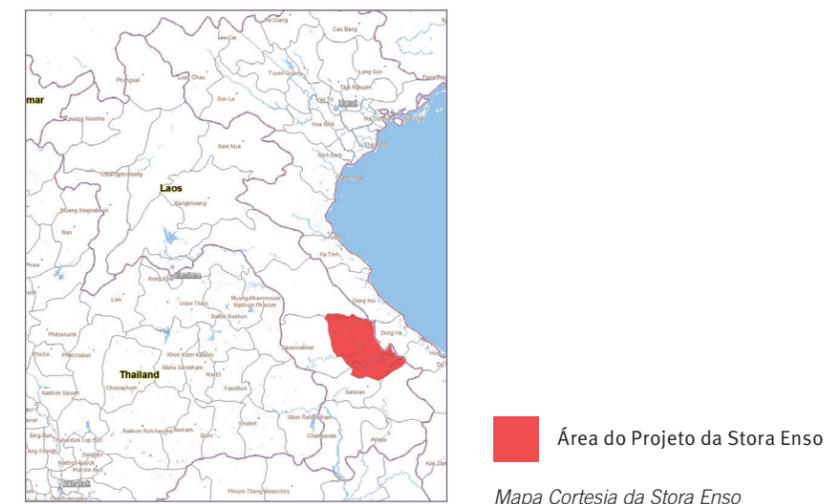
Resumo: O plantio piloto de eucalipto e o projeto agro-florestal da Stora Enso no Laos envolveram consultas com o objetivo de obter consentimento do plantio em áreas utilizadas por várias comunidades formadas por diferentes grupos étnicos espalhados em duas províncias e cinco distritos. A empresa engajou-se com as comunidades através das instituições que as representavam e compartilhou informações utilizando materiais como vídeos, fotos e outras ferramentas concretas. A ausência de leis nacionais claras e de governança local que respeitasse os direitos consuetudinários das comunidades complicaram as negociações, resultando em um acordo de “consentimento condicional”. Dada a ambiguidade nas leis nacionais e a importância de obter-se consentimento das comunidades, a decisão corporativa de aplicar o CLPI foi de suma importância.

Informação Geral

A Stora Enso é uma empresa integrada do setor de papel, embalagens e produtos florestais que produz papel, biomateriais, produtos de embalagens de papel, e produtos de madeira para o mercado consumidor global com aproximadamente 28.000 funcionários em 35 países. A empresa está executando o projeto piloto de plantio de eucalipto e o projeto agro-florestal na parte sul do Laos, envolvendo cinco distritos nas províncias de Savannakhet e Salavan. Esta parte do país foi severamente bombardeada e desmantelada durante a Guerra do Vietnã. O projeto estende-se por aproximadamente 2.400 hectares com possível expansão ao longo do tempo. Cada plantação dentro dos Distritos será gerenciada como uma unidade econômica única e independente fornecendo madeira aos mercados locais, regionais, e internacionais a fim de atender a demanda comercial de fibra de madeira. O projeto é auto-financiado pela empresa, cujas vendas anuais chegam a aproximadamente 14 bilhões de dólares.

A pobreza é generalizada nesta área do projeto e juntamente com a diversidade étnica da população local, gera um ambiente desafiante para o engajamento entre comunidades e uma entidade corporativa estrangeira. A maioria dos moradores das comunidades são orizicultores e agricultores itinerantes com apenas algumas famílias possuindo campos de plantio de arroz. Grupos étnicos incluem Mangkong, Ta Oy, Katang, e os grupos Phouthai. Os dois principais grupos linguísticos da região são o Lao-Tai e o Mon-Khmer. Estas aldeias, de acordo com o levantamento de impacto social⁴⁴ conduzido pela PNUD, estão entre os mais desfavorecidos no Laos e enfrentam desafios de desenvolvimento significativos incluindo padrões mínimos de educação, baixo nível de alfabetização, falta de acesso aos serviços de saúde, insegurança alimentar séria e crônica, renda monetária mínima e poucas

FIGURA 1 PROJETO DA STORA ENSO NO LAOS



oportunidades para a geração de renda sustentável. Além disso, eles experienciam problemas com o suprimento de água, com a falta de eletricidade, e com a atual infraestrutura que está em péssimas condições. Todos estes desafios comuns à pobreza são exacerbados pelo risco diário de minas e engenhos explosivos não detonados espalhados pelo interior do país como um legado da Guerra do Vietnã.

A área do projeto está localizada em uma área de importância natural crítica para os ecossistemas do continente do sudeste da Ásia. O projeto fica na parte inferior da Bacia Mekong com áreas de alta biodiversidade e ecossistemas aquáticos que fornecem “elementos valiosos na rede natural que apoia a integridade ecológica do ambiente regional,” habitat para várias espécies de plantas e animais ameaçados de extinção. O projeto fica perto de três áreas nacionais protegidas, porém uma parte considerável da área florestal que pertence ao projeto foi altamente degradada.

As florestas nesta área têm um valor cultural significativo, com muitos “espíritos das florestas” indetificados pelas comunidades; estes espíritos podem ser relacionados às grandes árvores, florestas e montanhas que são considerados sagrados e protegidos por estas comunidades, geralmente em áreas de rica biodiversidade. Em algumas aldeias, há uma fusão dessas crenças animistas com o Budismo Lao, que é uma versão do Budismo com base na cultura laociana, a cultura dominante na região. A partir de uma perspectiva de gênero, nas comunidades impactadas pelo projeto no Laos, as mulheres contribuem com renda significativa através dos trabalhos de trançagem e da venda de vegetais e legumes, produtos florestais não madeireiros e carne de aves, e elas são

tradicionalmente marginalizadas nos processos internos de tomadas de decisão (dentro da comunidade) e externos (por exemplo entre comunidade com o governo).

Sob a lei nacional em vigor, todas as terras pertencem ao Governo, e as terras nas zonas de montanhas são reguladas através de arranjos coletivos de terra baseados em lei consuetudinária, que não é reconhecida atualmente no quadro jurídico nacional. Desde junho de 2014, a Stora Enso paga uma taxa de concessão, de acordo com o Acordo de Concessão, para os governos das províncias e distritos; os moradores das aldeias não têm títulos fundiários reconhecidos. Uma Nova Política Fundiária foi preparada pelo governo de Laos e foi debatida em dezembro de 2013 na sessão da Assembleia Nacional, porém não foi aprovada. Espera-se que seja debatida novamente antes do final de 2014. Se aprovada e suportada por uma legislação adequada, a lei reconhecerá integralmente os direitos legais de todos os grupos étnicos e os conceitos de utilização consuetudinária da terra, assim como os direitos coletivos de utilização da terra.

A Stora Enso recentemente ratificou o seu compromisso com relação ao processo de engajamento com as comunidades buscando parcerias e consentimento. De acordo com oficiais corporativos, a empresa deu andamento ao processo de consentimento, mesmo diante de um contexto de incerteza jurídica. Como os pagamentos pela terra são recebidos pelo governo e não pelos residentes das comunidades, a empresa criou um Fundo de Desenvolvimento da Aldeia com o objetivo de gerar mecanismos de partilha de benefícios como uma forma de compensar os moradores e ajudar a melhorar a qualidade de vida deles. Este Fundo de Desenvolvimento da Aldeia não é exigido pelo governo e não faz parte da licença de concessão concedida à empresa; pelo contrário, a Stora Enso desenvolveu este fundo por sua própria iniciativa.

A Stora Enso considera-se uma empresa que opera de maneira que respeita os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável. Os Princípios de Responsabilidade Social da Stora Enso suportam a Declaração Nacional e Universal dos Direitos Humanos e as Convenções Fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Além disso, a Stora Enso comprometeu-se a utilizar os princípios corporativos do documento Princípios para Compra de Madeira e Fibras (em inglês *Principles for Wood & Fibre Procurement*), não adquirindo assim produtos madeireiros que violassem os direitos civis e tradicionais; e que reconhecessem as necessidades econômicas e culturais únicas dos povos indígenas, a fim de promover práticas que respeitassem as formas como estes povos utilizam as florestas. A empresa não possui uma política corporativa oficial que exija especificamente o CLPI, porém a empresa considera o projeto no Laos como um exemplo de melhores práticas, e espera receber reconhecimento de certificação florestal pelos seus esforços.

De acordo com a Avaliação do Impacto Ambiental e Social (ESIA) conduzida pela Stora Enso e aplicada por terceiros, incluindo a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e a PNUD, as normas para este projeto são “rigorosas e consistentes com as normas expressadas por organizações ambientalistas tais como a *World Wildlife Fund* (WWF), a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), a Organização Internacional de Maderia Tropical (ITTO), a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e o Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável.” A ESIA enfatiza que “nenhuma das florestas nativas devem ser desmatadas a fim de criar-se um território extenso de plantação.” Ponderar as considerações conservacionistas com os problemas sociais, torna o projeto no Laos um desafio.

O Processo

Durante todo o processo de consulta, foram utilizados os próprios processos de tomada de decisão das comunidades de acordo com os princípios do CLPI. No início das consultas, o Distrito de Agricultura e Escritório Florestal (DAFO) trabalhou juntamente com as comunidades a fim de manter o distrito informado e ter a presença de “terceiros” durante as reuniões. Mais especificamente, o DAFO participou das reuniões como testemunha/observador. Inicialmente, as reuniões introduziram o projeto e indagaram aos moradores das aldeias se eles estavam interessados em dar seguimento às discussões. As conversas eventualmente avançaram, em parte devido às reuniões com outras comunidades onde as mesmas compartilharam suas experiências com a empresa. Os moradores das aldeias decidiram trabalhar com a empresa e também ajudar nos levantamentos topográficos. Representantes da Stora Enso e do DAFO trabalharam juntos no processo de consulta (onde DAFO serviu como observador nas discussões). O papel dos oficiais dos distritos foi de facilitador nas negociações, e de assegurar que o processo fosse justo e que todas as partes estivessem totalmente informadas. As reuniões levaram ao processo de negociação das terras.

Uma entidade importante e central dentro do processo de engajamento são os “Conselhos das Aldeias”, os quais representam as comunidades. Estes Conselhos constituem-se de 9 membros onde pelo menos um membro pertence ao grupo local do Sindicato das Mulheres.⁴⁵ De acordo com a empresa, o Chefe da Aldeia é, em última instância, responsável por tomar as decisões finais depois de ouvir as deliberações vindas de dentro dos Conselhos. De acordo com os membros das comunidades, seus processos de tomada de decisão são baseados em consultas internas onde os moradores das aldeias reúnem-se e discutem diversas questões. Segundo alguns relatos, as mulheres e os jovens em geral assistem as consultas sem compartilharem suas ideias (porém as mulheres são encorajadas a falarem), pois tradicionalmente somente os homens são envolvidos nos processos de decisão. Du-

rante todas as consultas, reuniões, e negociações com as comunidades, além dos representantes da Stora Enso, os oficiais de distrito estavam também presentes como observadores.

O processo de engajamento entre a empresa e as comunidades começou com o levantamento sobre a cultura local, seguido de um levantamento sobre os desafios com relação à pobreza e ao desenvolvimento na região. Para isso, a Stora Enso formou uma equipe de Avaliação do Impacto Social e Ambiental, implementada pelo IUCN (biodiversidade), pela Universidade Sueca de Agricultura (solo, água e carbono) e pela PNUD (impactos sociais).⁴⁶ O processo de levantamento iniciou em maio de 2007 e os trabalhos de campo começaram em janeiro de 2008. Não foram identificadas nenhuma barreira significativa ao projeto e o levantamento sobre o impacto foi aprovado em janeiro de 2009, depois de ter sido apresentado ao governo de Laos e as outras partes interessadas durante dois fóruns abertos ao público. Outras comunidades foram incluídas no projeto depois deste processo de avaliação.

Inquéritos e levantamentos sobre o contexto social das comunidades e a divulgação sobre o projeto ajudaram na determinação das características salientes e dos principais problemas nas comunidades. Os principais problemas identificados nos levantamentos foram: a segurança alimentar, a geração de fonte de renda e pecuária, educação, saúde, água e saneamento básico. Além disso, minas explosivas não detonadas resultantes da Guerra do Vietnã ainda são uma grande ameaça às comunidades.

Depois de terem sido identificados estes problemas, a empresa deu maior atenção aos assuntos locais, tendo em mente um manejo florestal sustentável com foco em plantações produtivas e rentáveis, responsabilidade social, responsabilidade ambiental e boa governança. Com relação às necessidades das comunidades locais, o plano de consulta do projeto procurou abordar os desafios de desenvolvimento melhorando a vida das pessoas, o que é uma parte fundamental do Modelo de Plantação do projeto.

O “Modelo de Plantação” da Stora Enso tem como objetivo a formação de uma parceria entre a empresa e as comunidades onde os moradores das aldeias são motivados a cultivar culturas agrícolas e aumentar a produção de arroz e outros cultivos ao longo do tempo nas terras onde não existam minas explosivas não detonadas. A Stora Enso paga pela extração destas minas para tornar as terras seguras para os moradores realizarem trabalhos de plantio. Por exemplo, as consultas levaram à decisão de empregar métodos de espaçamento de largura na plantação de árvores a fim de solucionar o problema de renda e de segurança alimentar, tornando-se

possível um maior índice de produtividade, mais renda através de novas oportunidades de trabalho, e áreas mais seguras para o plantio de arroz, assim como um sistema de rotação de culturas que incluem outros tipos de plantações e também pastagem.

Apresentar informações de forma completa e acessível é uma parte crítica para o consentimento “informado”. A Stora Enso forneceu informação oralmente, através de material escrito, fotos, e vídeos, e através da promoção de intercâmbio com outras comunidades que estavam passando por experiências similares com a empresa. Embora os levantamentos de impacto ambiental supostamente facilitem a divulgação de informação, os membros das comunidades entrevistados geralmente não possuíam muito conhecimento sobre o processo completo e pareciam estar informados somente sobre os benefícios gerados pelo projeto. É difícil determinar até que ponto as comunidades realmente entenderam os potenciais impactos, apesar dos esforços realizados pela empresa e pelas organizações IUCN/PNUD. Esse problema pode ser atribuído ao processo pelo qual o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) foi conduzido, pois o mesmo foi baseado em amostragem em todos os distritos, e pelo fato de novas aldeias terem sido incluídas no projeto somente depois que os levantamentos social e ambiental já haviam sido finalizados. A questão da falta de poder nas tomadas de decisão e no processo em si, foi refletida nas entrevistas no que se diz respeito ao conhecimento geral sobre o projeto, onde os moradores das aldeias, incluindo as autoridades dessas aldeias, demonstraram ter dificuldade em descrever o projeto de plantio e suas propostas.

A Stora Enso apoiou o uso de exercícios de mapeamento de utilização fundiária com ativa participação das comunidades e dos líderes dos Distritos. O aspecto mais importante do “Mapeamento da Aldeia” é que ele permite a identificação dos tipos de utilização de terra que são importantes para cada comunidade e/ou a identificação das áreas de conservação que devem ser respeitadas e preservadas. Os moradores das aldeias participaram em todos os passos do processo de mapeamento e planejamento de utilização de terras, desde a demarcação das fronteiras entre aldeias até o planejamento anual das áreas de plantio e das áreas de “não plantio”.

Para realizar o mapeamento participativo, a empresa começa com dados de satélite para ajudar a identificar áreas prioritárias potencialmente apropriadas ao plantio. Em seguida, o processo de pesquisa e levantamento inicia-se, incluindo a identificação do perímetro externo de cada aldeia, que é feito através do sistema GPS com a participação dos fazendeiros dentro das aldeias bem como os representantes das aldeias adjacentes. Uma vez que as fronteiras são determinadas, o próximo passo é considerar outros tipos de utilização de terra, tais como os espíritos das florestas, a conservação de floresta, a moradia, a produção da floresta, as estradas, etc. Em seguida,

a empresa então identifica áreas potencialmente adequadas para o plantio de árvores, tendo em vista os diferentes tipos de utilização previamente identificados. Quando o mapa está em sua versão final, a empresa então retorna às aldeias para realizar a verificação e validação dos resultados do mapeamento.

O mapa, que é o resultado esperado desta atividade, é chamado de “Relatório de Pesquisa sobre Utilização Fundiária” e contém um mosaico de vários tipos de utilização de terra dentro das comunidades e nas áreas do projeto. Este mapa serve como uma importante base para as discussões entre a empresa, as comunidades e as autoridades governamentais com relação à utilização das terras.

Resultados

Depois dos processos de consultas e negociações, o Relatório de Pesquisa sobre Utilização Fundiária foi preparado com base no mapeamento participativo e com o envolvimento das aldeias. Este relatório demarca vários tipos de utilização de terra, incluindo moradia, espíritos de florestas, florestas protegidas, Conservação da Biodiversidade Nacional, agricultura permanente, e plantações. A empresa utiliza estes mapas e as informações contidas neste relatório a fim de identificar potenciais terras para o plantio. Este documento é assinado pelo Comitê da Aldeia e pelo Distrito, onde a empresa participa como testemunha/observadora.

A informação contida no Relatório pode servir como base para discussões subsequentes com as comunidades, o governo e a empresa em questões sobre a utilização das terras. A empresa consegue identificar as áreas que não são adequadas ao plantio, seja por questões ambientais, de valor de conservação florestal ou espiritual, ou outras áreas importantes às aldeias. A empresa pode então discutir qualquer proposta de novas áreas de plantio potencialmente compatíveis com as utilizações de terras já existentes. Com base nos acordos já existentes, os agricultores locais podem manter o seu direito de plantar de forma sustentável entre as fileiras de árvores que a Stora Enso utilizará para o seu plantio.

Baseando-se nas necessidades identificadas nas comunidades, a empresa criou o Fundo de Desenvolvimento da Aldeia (FDA) pagando \$350 dólares⁴⁷ por hectare para atacar os problemas com a insegurança alimentar, a geração de renda, a educação, a água, a saúde e o saneamento básico. O Fundo é gerenciado conjuntamente pelas aldeias e pela empresa. Uma vez que as aldeias recebem o certificado de pagamento no fundo FDA, as comunidades propõem como devem ser utilizados os fundos; este plano deve ser aprovado pelas aldeias e pelos governos distritais que são as entidades que certificam que o uso está consistente com o plano de desenvolvi-

mento sócio-econômico nacional. Os projetos priorizados geralmente incluem bombas de água, energia elétrica, saúde e necessidades educacionais. O uso de balanços contábeis ajudam a contabilizar e acompanhar os gastos do fundo ao longo do tempo.

O pacote de benefícios fornecido pela Stora Enso através deste projeto inclui não somente os projetos do FDA (educação, água, saúde, saneamento básico, segurança alimentar, etc.) mas também os projetos agro-florestais (suporte às plantações de arroz e culturas de rendimento), limpeza de terras, limpeza das minas explosivas não detonadas, empregos, desenvolvimento da infraestrutura, e oportunidades vocacionais e educacionais.

O Relatório de Pesquisa sobre Utilização Fundiária estipula um “consentimento condicional”, significando que os benefícios negociados só poderão ser proporcionados se as comunidades concederem à empresa uma partilha de suas terras; e enquanto a Stora Enso recebe o direito de plantar árvores nestas terras, os agricultores também podem continuar com suas atividades agrícolas e ter acesso às suas terras. O sistema de partilha de benefícios (incluindo o FDA) proporciona um meio pelo qual as comunidades podem se beneficiar *antes* que eles recebam reconhecimento legal formal dos seus direitos sobre a terra.

Embora os benefícios tenham sido claramente identificados e a Stora Enso invista substancialmente nas prioridades de desenvolvimento apontadas pelas comunidades, a empresa não tem nenhum acordo formal de “partilha de benefício” com as comunidades locais, mas sim tem provisões para indenizações por danos à terra e expropriação de terra. Embora não seja um acordo formal, a Stora Enso destaca a sua contribuição na criação de oportunidades de trabalho para a geração de renda, na limpeza das minas explosivas não detonadas, no auxílio à preparação do solo nas áreas agrícolas, nas provisões de mudas de arroz no primeiro ano, e no suporte técnico fornecido pelos funcionários da empresa.

As preocupações das comunidades tendem a estar relacionadas com a incerteza da posse da terra, pois os benefícios negociados a serem fornecidos pela empresa (como energia elétrica e água) são, em parte, dependentes da aquisição de terras sobre o controle das comunidades que estão incorporadas nos documentos formais de concessão, envolvendo coordenação com o distrito, província e governos centrais. No início do projeto, concessões sobrepostas e disputas com relação à propriedade das terras complicaram muito as negociações sob a perspectiva da comunidade. Porém, as autoridades distritais solucionaram com sucesso estas disputas contribuindo na gestão deste projeto. A questão sobre a sustentabilidade dos benefícios do projeto também foram levantadas, uma vez que alguns membros das comunidades sentem que não existe um plano de desenvolvi-

to a longo prazo, além dos pagamentos de \$350 dólares por hectare associados com o Fundo de Desenvolvimento da Aldeia. Embora esta questão pudesse ter sido resolvida reestruturando-se os pagamentos dos fundos ao longo de um período, a fim de permitir investimentos em necessidades operacionais (aos invés de fornecer um único montante fixo de pagamento adiantado), alguns moradores das aldeias ainda se perguntam como eles vão conseguir, por exemplo, pagar por um conserto de uma bomba de água no futuro. A visão da Stora Enso é de que, além do Fundo de Desenvolvimento de Aldeia, o desenvolvimento ao longo prazo é possível através de maior e melhor acesso às terras através da limpeza de minas explosivas não detonadas (uma das principais barreiras identificadas pela PNUD para a redução da pobreza), de novas oportunidades de emprego, de maior disponibilidade de dinheiro para alimentação e saúde, do aumento da produtividade do arroz (assim reduzindo o tempo de forrageamento ao redor das áreas florestais).

Assumindo que cada Parte interessada cumpra com suas obrigações, o acordo deve assegurar força jurídica. A empresa apontou um “*Ombudsman* dos fazendeiros” para lidar com queixas e disputas. Arbitragem ou disputas formais sobre o acordo, de uma forma geral, podem ser abordadas sob a lei Lao. A empresa planeja monitorar os desenvolvimentos utilizando a lei de Laos, incluindo aqueles relevantes aos direitos fundiários dos moradores das aldeias. Além disso, a força jurídica do Relatório de Pesquisa sobre a Utilização Fundiária parece colocar um fardo sobre a questão da capacitação e governança do Distrito em impor-se no caso de surgirem problemas com conformidade. Por exemplo, a empresa capitalizou o Fundo de Desenvolvimento da Aldeia através do Certificado de Débito assinado pela empresa e testemunhado pelo Distrito e pela Aldeia. As autoridades comunitárias desempenham um papel na medição e no monitoramento das terras das concessões. Porém há indícios de que há uma necessidade de desenvolver a capacitação destas autoridades comunitárias para que o trabalho seja realizado com sucesso.

Todos os moradores das aldeias entrevistados afirmaram que eles estarão, de uma forma geral, satisfeitos com o projeto caso a empresa cumpra com o que prometeu. No entanto, os moradores também expressaram dúvidas se a empresa realmente realizará o que foi prometido. De acordo com alguns moradores, o projeto de plantio já demonstrou o seu valor, pois fornece benefícios para as comunidades em termos de criação de emprego; porém eles estão preocupados com a sustentabilidade desses benefícios. Outros expressaram preocupações de que o suporte inicial ao plantio de arroz e à agricultura integrada estava diminuindo, o que pode ser um ponto de contenção com relação a intensão da Stora Enso em dar suporte inicial ao cultivo de arroz, com a esperança de que as operações poderiam ser auto-sustentáveis a longo prazo.

Os moradores das aldeias reportam que a Stora Enso começou a fornecer sementes e suporte técnico às plantações e que alguns moradores conseguem obter treinamento em gestão de colheita e plantações de eucaliptos. Os empregos criados pela empresa, tais como arborização, são na maior parte disponibilizados nos anos iniciais do projeto, enquanto outras oportunidades surgem anos depois, como é o caso do cultivo de arroz e pastagem. A empresa também suporta estudantes de direito da Escola de Direito e Relações Internacionais da Universidade Nacional de Laos para treinar algumas dessas comunidades com relação aos seus direitos sobre a terra e ao seu engajamento com o projeto.⁴⁸

De acordo com alguns relatos, as mulheres têm adquirido mais autonomia mediante às decisões a serem tomadas através do Grupo de Sindicato das Mulheres mencionado anteriormente; porém os membros entrevistados não estavam cientes da existência desse grupo. De qualquer forma, os objetivos do Grupo de Sindicato das Mulheres estão sendo abordados no projeto através: do Programa de Bolsas para crianças que frequentam escola (notavelmente incluindo meninas) e que atendem o ensino secundário; dos fundos de investimentos especificamente aplicados à saúde e ao saneamento básico; da oferta de oportunidade igualitárias de emprego e programas de intercâmbio agrícola; e de materiais de comunicação traduzidos para a língua local.

A Stora Enso afirma que os princípios do CLPI devem ser utilizados em todos os processos colaborativos com comunidades, sejam estas formadas por povos indígenas ou não. Além disso, a experiência vivenciada pela empresa é de que, embora os problemas de comunicação entre ela e as comunidades possam ser tecnicamente desafiantes, os benefícios superam os custos, reduzindo muito o risco de conflito com as comunidades locais.

Outras Considerações

Este é um exemplo útil de um processo colaborativo envolvendo um potencial significativo na redução de pobreza. As necessidades de desenvolvimento são significantes, e o compromisso corporativo pode ajudar a facilitar a gestão conjunta de terras. Isso pode beneficiar as comunidades pois a empresa ajuda a treinar os moradores das aldeias no gerenciamento das plantações e também fornece sementes e suporte técnico para o plantio integrado de culturas. Da mesma forma, a Stora Enso pode beneficiar-se com um maior acesso às terras para suas plantações de árvores.

O projeto de plantação da Stora Enso no Laos RDP representa um cenário típico onde muitas empresas multinacionais enfrentam em setores de alto risco. Trabalhar em países em desenvolvimento em setores socialmente e

ambientalmente sensíveis com uma estrutura de governança incerta e um conjunto complexo de elementos culturais da comunidade e suas expectativas, não é novidade para estas empresas. Ainda assim, as formas com que cada multinacional aborda estes desafios e gerencia os riscos podem variar muito. Este estudo de caso descreve o exemplo de uma empresa que tem procurado conduzir operações num país, onde ao mesmo tempo os direitos consuetudinários ainda estão em desenvolvimento.

No nível corporativo, a Stora Enso pratica políticas que tratam especificamente dos riscos que a empresa poderá enfrentar e essas políticas oferecem orientações globais sobre as metas e expectativas operacionais. Políticas corporativas por si só não são o suficiente, e é sempre a subsequente implementação do projeto que é o fator determinante para obter-se o consentimento da comunidade e os resultados amplos de desenvolvimento em ambientes complexos. No entanto, políticas corporativas focadas, como encontramos neste estudo de caso, que estão diretamente incorporando a questão de direitos, dos povos indígenas e da biodiversidade, especificamente do setor de madeira e fibra, oferecem uma direção mais enfocada e uma implementação mais eficaz. A atenção a estes elementos de risco, por parte dos gestores do projeto, poderia ter sido bem diferente caso a política corporativa usasse, por exemplo, uma linguagem vaga e breve com pouca significância direta à estratégia corporativa com um todo.

Fundamentalmente importante para o processo de envolvimento das partes interessadas no Laos RDP é o trabalho de avaliação de base sobre os elementos culturais e a biodiversidade. Antes de iniciar-se com as operações do projeto, a empresa cuidadosamente conduziu inquéritos e levantamentos nas comunidades, coletando informações sobre as culturas locais, os desafios relacionados à pobreza, os objetivos de desenvolvimento e os riscos ambientais. A partir deste trabalho de base e auto-educação, a Stora Enso chegou à mesa de negociações como uma empresa mais consciente, inteligente e credível. Este trabalho de base solidificou a fundação necessária através da qual as subseqüentes atividades como as consultas, os acordos jurídicos e legais, as parcerias e os fundos de desenvolvimento, poderiam ser efetivamente desenvolvidos.

Este estudo de caso ilustra alguns dos desafios que uma empresa internacional pode ter que enfrentar quando o trabalho envolve negociações com comunidades. Em primeiro lugar, as barreiras devido às línguas étnicas, faladas por vários membros das comunidades que não falavam o Lao, criaram vários desafios de comunicação e assim impedindo um diálogo completo. Em segundo lugar, a dinâmica cultural e de gênero tornou difícil medir a amplitude do apoio interno, uma vez que as mulheres e os jovens tradicionalmente não falam nas reuniões. Em terceiro lugar, o envolvimento direto do governo como observador independente pode facilitar ou complicar o processo, dependendo de como sua presença é percebida pelos membros da comunidade. No caso desse pro-

jeto, devido à incerteza com relação à posse sobre terra e aos dispositivos legislativos nacionais, a incorporação do Distrito de Agricultura e Escritório Florestal e outras entidades governamentais dentro do processo de negociações, criou a noção de um processo mais oficial, talvez dando à empresa mais confiança para proceder com os acordos colaborativos. Por um outro lado, a presença de oficiais nas reuniões pode ter afetado o grau em que as comunidades impactadas sentiram que suas decisões tinham sido realmente tomadas livremente.

Os acordos específicos, os fundos, e a relativa certeza jurídica sobre os resultados, mesmo diante da ausência de uma clara legislação nacional com relação à propriedade fundiária, são alguns dos resultados mais interessantes deste estudo de caso. Embora algumas partilhas de benefícios ainda estejam pendentes de mudanças legislativas, muitas das reivindicações de terra, inicialmente contestadas no início do projeto, foram resolvidas com sucesso. O Relatório de Pesquisa sobre Utilização Fundiária, assinado pelas principais partes interessadas, incorpora os benefícios negociados com as comunidades e proporciona consentimento condicional da comunidade. O Fundo de Desenvolvimento de Aldeia tem como objetivo assegurar os benefícios financeiros às comunidades e os objetivos de desenvolvimento ao longo do projeto. A empresa tem seguido as melhores práticas internacionais nomeando um Ombudsman ao projeto, que é a pessoa que responde diretamente às questões levantadas pelas comunidades locais.

Entrevistas com membros das comunidades indicaram um certo nível de satisfação com o atual acordo. As barreiras linguísticas e culturais dificultaram o avanço no diálogo; mesmo assim os membros das comunidades pareceram ter apreciado alguns dos benefícios de desenvolvimento associados ao projeto. Ao mesmo tempo, foram levantadas algumas queixas com relação ao suprimento limitado das plântulas e também surgiram confusões com relação à natureza dos pagamentos e a relação destes pagamentos com o Fundo de Desenvolvimento da Aldeia. Sob a perspectiva da comunidade, um período de 6 a 12 meses de diálogo poderia ter promovido mais oportunidades para a abordagem destas questões.

A Stora Enso até hoje tem desenvolvido um trabalho admirável usando estratégias da base para o topo e do topo para a base, a fim de conseguir consentimento para seu projeto no Laos RDP. A longo prazo, no entanto, a empresa terá que garantir que as vozes dos grupos de minoria nas comunidades impactadas sejam continuamente integradas ao processo, e que os benefícios do Fundo de Desenvolvimento da Aldeia incluam estas vozes e opiniões. Ao mesmo tempo, se o panorama legislativo nacional mudar de forma a impactar o projeto, a Stora Enso terá que adequar-se a essas mudanças, a fim de garantir a consistência na sua abordagem e de manter as promessas feitas às comunidades locais.

Reconhecimento Estatutário dos Direitos Consuetudinários em evolução em Kranskop, África do Sul⁴⁹

Resumo: Utilizando o processo de disputas e reivindicações do governo, duas comunidades Zulu asseguraram reconhecimento legal das terras por meio do processo de repatriação destas terras tradicionais operadas pela empresa Mondi para plantações de árvores. A Mondi inicialmente conseguiu estas terras com a expectativa de que seus direitos de posse estavam garantidos; porém quando as terras, alocadas para fins comerciais, ficaram sujeitas às reivindicações de direito sobre utilização histórica da terra, o governo negociou com a Mondi a compra de volta dessas terras, enquanto ao mesmo tempo, acessou no desenvolvimento da capacitação e das estruturas de governança das comunidades, permitindo o direto envolvimento das mesmas no processo. Através das estruturas de negócios associadas às cooperativas de fundo de terra, a empresa negociou contratos de arrendamento com as comunidades a fim de permitir que as operações de plantio da empresa continuassem. Em pelo menos um caso, tensões surgiram entre a governança tradicional e o novo fundo, e a estrutura de governança associada aos negócios da empresa; transparência e processos de auditoria combinados com ações comunitárias foram importantes no gerenciamento destas tensões. Embora os membros das comunidades estivessem satisfeitos com o fato de terem adquirido reconhecimento legal e terem recebido suas terras de volta, alguns membros sentiram-se excluídos do processo de negociação ou expressaram preocupações de que os benefícios não se acumulariam como previamente antecipado. Apesar dos desafios, as comunidades e a empresa falam positivamente sobre os resultados do processo de repatriação das terras.

Informação Geral

A Mondi é uma empresa internacional de embalagem e papel de porte grande. Este estudo de caso envolve plantações de eucalipto, acácia, e pinheiro na África do Sul, associadas a aproximadamente 4.000 hectares que se estendem por 17 fazendas localizadas dentro das comunidades AmaHlongwa e AmaBomvu na área de Kranskop do KwaZulu-Natal. Este estudo refere-se ao processo no qual o Estado transferiu a propriedade das terras da Mondi às comunidades, e ao mesmo tempo a Mondi pôde continuar com suas operações florestais nestas terras por meio de contratos de arrendamentos.

Na África do Sul, uma lei de 1994 promulgada depois do período do *Apartheid*, permitiu que as comunidades, que tinham sido despejadas de suas terras, pudessem apresentar reivindicações para consideração por parte do

FIGURA 2 MONDI, ÁFRICA DO SUL



Imagem cortesia da National Geographic

Estado.⁵⁰ Até 1998, a Comissão de Restituição de Direitos Fundiários da África do Sul (“A Comissão”) tinha recebido reivindicações vindas das comunidades de AmaHlongwa e AmaBomvu, onde elas reivindicavam direitos às terras pertencentes até então à empresa Mondi. A Comissão então entrou com um processo pedindo a transferência de 1.668 hectares para a comunidade de AmaHlongwa e de 2.266 hectares para a AmaBomvu, terras estas pertencentes à Mondi e gerenciadas por ela. Até 2005, a Comissão tinha determinado que duas comunidades dentro de Kranskop tinham reivindicações legítimas sobre a terra. O governo concluiu que, embora a Mondi não tivesse sido pessoalmente responsável pela deslocação das comunidades, a empresa havia comprado terras que já tinham sido compradas anteriormente, ou seja, que já possuíam proprietários, desta forma afirmando que as reivindicações das comunidades eram legítimas.

Depois que o governo validou as reivindicações dos membros das comunidades – chamados de beneficiários⁵¹– o governo contactou a Mondi para negociar a compra de volta das terras. Como esse foi o primeiro caso de reivindicação de terras florestais em negociação, a Mondi ajudou a desenvolver o processo de negociação e propôr um modelo de assentamento adequado para o setor florestal. Isso incluiu o estabelecimento de uma cooperativa de

fundos de terra e novas entidades de negócio para ajudar na gestão das operações de agricultura e floresta. Em parte devido à necessidade de se desenvolver pela primeira vez um processo de resolução de disputa e negociação, acabou levando dois anos para a Mondi e a Comissão solucionarem as disputas de terra e propriedade.

Enquanto a Mondi estava negociando a compra de terra com o governo, ela estava simultaneamente negociando com as comunidades uma realocação financeira de 20 anos que permitiria a Mondi continuar com suas operações na região. A Comissão participou das negociações como observadora no processo. O arrendamento, atualmente nas mãos da Mondi, é utilizado para aluguéis e direitos de corte em áreas equivalentes às áreas que pertenciam anteriormente à Mondi e onde ela mantinha suas plantações e operações florestais.

Os níveis de pobreza são altos nestas comunidades. Algumas das necessidades de desenvolvimento incluem água potável, eletricidade, infraestrutura, terras para pastagem, tecnologia de informática, e investimentos no ensino superior. As comunidades desfrutam de alguns direitos fundiários coletivos e de associações de propriedade comunitárias, como é o caso das cooperativas de fundo de terra. Alguns membros das comunidades possuem experiência profissional com organizações sem fundos lucrativos e departamentos governamentais; outras experiências incluem construção, emprego de segurança, e agricultura de subsistência, e limitada experiência nas áreas de silvicultura e cana-de-açúcar. Ao mesmo tempo, existe uma necessidade para que seja desenvolvida a capacitação das comunidades com relação à gestão florestal, ao gerenciamento financeiro (p. Ex. contabilidade.), ao marketing/mobilização de recursos, à governança comunitária e à gestão de conflitos. A comunidade Siyathokoza tem uma visão de desenvolvimento que inclui meios de subsistência envolvendo a cana-de-açúcar, a agricultura, a agropecuária, o carvão, e a produção florestal.

A Mondi sente-se satisfeita com o seu relacionamento com as comunidades na área de Kranskop e afirma que conseguiu levantar um substancial suporte financeiro das agências florestais do governo a fim de capacitar dois Fundos para o gerenciamento das terras florestais. As duas comunidades atualmente participam ativamente em serviços de silvicultura, manutenção e proteção contra incêndio. De acordo com a Mondi, o objetivo a longo prazo é possibilitar que as comunidades implementem programas de criação de empregos e redução de pobreza. Planos de negócios têm sido desenvolvidos porém não existem fundos do governo sendo alocados a esses planos.

Processo de Engajamento com as Comunidades e Processo de Negociação

Depois das comunidades terem registrado suas queixas, a Comissão de direitos à terra investigou a legitimidade destas queixas. Após ter afirmado a validade das mesmas, o governo iniciou negociações com a Mondi pela

compra das terras ancestrais da comunidade. A Mondi, por sua vez, negociou com as comunidades os termos que permitiriam um acordo de relocação dessas terras, a fim de que a empresa pudesse continuar com suas operações florestais. Esse processo foi complexo, em parte devido ao fato de que o governo somente comprou as terras e não as plantações nelas já existentes; neste caso as comunidades eram donas das terras mas a empresa Mondi era a dona das árvores. Estas negociações levaram mais de dois anos. A Mondi liderou e financiou a elaboração dos contratos de arrendamento, de liquidação e de compra.

Fundos de terra foram criados para gerenciar a propriedade das comunidades. Esses fundos são entidades constituídas legalmente que possuem um conselho de administradores, bem como uma entidade de negócios que é gerenciado por um conselho de diretores.

Em termos de equidade, as mulheres supostamente devem representar cerca de 1/3 dos membros dos fundos, e documentos sobre a governança afirmam a importância da composição equitativa, que deve ser diversificada em termos de gênero e idade. No entanto, entrevistas com membros das comunidades revelaram uma falta de conhecimento com relação a estas expectativas e nenhuma indicação de que essas regras são respeitadas na prática. Os fundos representam um novo tipo de entidade administrativa para as comunidades e operam independentemente dos sistemas tradicionais de tomada de decisão, apesar desses fundos reportarem aos conselhos comunitários.

Depois que as terras foram transferidas, a Mondi apontou um consultor, pago pelo Estado, para desenvolver a capacitação da comunidade para a gestão das operações de negócio. Em pelo menos um caso, entrevistas com membros das comunidades revelaram que, devido à falta de experiência com negócios e uma variedade muito grande de formações e graus educacionais, os investimentos na capacitação não atingiram os resultados esperados.

Como a governança desses fundos representa um novo modelo de tomada de decisão para as comunidades, os processos de consulta e consentimento foram desafiadores e complexos, particularmente no nível interno das comunidades. Em uma comunidade, os problemas surgiram, em parte, devido às dinâmicas entre a governança tradicional e o novo modelo de tomada de decisão imposto pelos fundos, e as novas estruturas de negócio associadas à nova governança. O chefe desta comunidade (iNkosi) foi nomeado presidente dos fundos, e ele e sua esposa foram apontados como diretores das operações de negócios; ambos, segundo relatos, eram os únicos signatários das contas bancárias. A fase inicial das operações dos fundos e das operações de negócio associadas a eles, gerou muitas preocupações com relação à distribuição equitativa dos benefícios. Dentro do costume tradi-

cional destas comunidades, espera-se que os membros não desafiem ou pressionem o chefe da comunidade. Por isso, embora os problemas com a governança fossem evidentes para muitos, não havia nenhum processo simples através do qual estes problemas pudessem ser tratados e corrigidos. A liderança atualmente foi alterada e as práticas de gestão utilizadas no início do projeto estão agora sujeitas à auditoria e investigação; porém levaram muitos anos antes desta questão ter sido solucionada.

A Comissão deu um certo apoio às comunidades durante as negociações, e também as representou durante as negociações com a Mondi. Uma das comunidades sentiu que não recebeu apoio adequado durante o processo de negociações, observando, por exemplo, que a Lei da Água tem certos requisitos legais para os proprietários de terras. Houveram também preocupações sobre pressões com relação a prazo colocadas nas comunidades para que os acordos de resolução e de restituição fossem finalizados, especialmente no caso de arrendamento separado para a produção de cana-de-açúcar (a qual não era administrada pela Mondi, mas mesmo assim relevante ao processo geral de transferência de terra).

Embora os representantes das comunidades tenham participado diretamente das negociações, alguns membros expressaram a sensação de que algumas das principais provisões já tinham sido pré-negociadas entre a Comissão e a Mondi, e que alguns membros referiam ao acordo como sendo o “negócio entre a Mondi e a Comissão.”

Resultado Acordado

A Mondi preparou documentos legais de título e arrendamento que refletiam os termos negociados no contrato. Os documentos de arrendamento são extensos e contém detalhes sobre como a terra será gerenciada. Títulos de propriedade de terra foram formalmente transferidos para cada cooperativa de fundo de terra da comunidade em maio de 2009 e a Mondi pagou o seu primeiro aluguel dias após a transferência de título. Além dos pagamentos de aluguel, cada comunidade recebe algum tipo de ajuda de desenvolvimento, na forma de projetos comunitários e de apoio educacional, incluindo prêmios anuais de duas bolsas universitárias por comunidade.

De acordo com alguns membros das comunidades, havia um certo senso de urgência e pressa em obter os acordos assinados. Havia também um certo entusiasmo com a ideia de se “obter a terra de volta”, o que ajudou a gerar confiança de que os resultados dos acordos de arredamento e de compra seriam positivos. Embora, em retrospecto, alguns membros das comunidades comentaram que eles não deveriam ter assumido que alguns resultados iriam acontecer como os foi prometido. Alguns requerentes não foram incluídos nas negociações no

início do processo de reivindicações de terras. Para remediar este problema, existe hoje um processo para a identificação dos beneficiários adicionais dentro das comunidades, criando novas oportunidades para aqueles que sentiram-se injustamente excluídos durante as negociações iniciais. Ao mesmo tempo, a Mondi está plantando em novas áreas, o que tem sido interpretado, pelo menos por alguns membros, como uma intenção por parte da Mondi de continuar com as suas operações, o que pode potencialmente gerar conflitos de interesse com aqueles membros que estão interessados em gerenciar diretamente as terras florestais.⁵²

Seguindo as negociações, a Mondi comissionou, e a agência florestal do estado financiou, um consultor para ajudar as cooperativas de fundo de terra a desenvolverem planos estratégicos para o manejo florestal, o fortalecimento da governança, e o desenvolvimento de negócios. Isso incluiu um treinamento de avaliação rural participativa para as comunidades, bem como treinamento para a capacitação, e avaliação das necessidades, que incluiu análise socioeconômica, assim ajudando os participantes da comunidade a melhor identificarem e priorizarem suas necessidades e expectativas. O consultor levou três meses conduzindo sessões de treinamento para desenvolver os planos e outros três meses dando apoio na implementação dos mesmos. Informação fornecida às comunidades incluiu legislação, treinamento sobre negócio, e capacitação para boa governança. Os fundos identificaram as diretrizes para a governança e incorporaram as mesmas nos documentos oficiais de gestão das cooperativas de fundo.

Entrevistas com membros das comunidades indicaram que, embora eles acreditassem que o governo tinha negociado em boa fé em nome das comunidades, ao mesmo tempo o governo poderia ter ajudado as comunidades a terem uma participação mais ativa e informada nas negociações. Mesmo depois de anos após o acordo ter sido finalizado, as entrevistas refletem, em geral, uma falta de conhecimento sobre os detalhes contidos nos acordos. Embora os programas de treinamento tivessem sido realizados com a proposta de desenvolver a capacitação dentro das cooperativas, entrevistas com membros das comunidades indicam um conhecimento limitado sobre os direitos gerais das comunidades na gestão da cooperativa e das operações de negócio. De uma forma geral, os trustees são trabalhadores profissionais que possuem graus de conhecimento e níveis sociais diferentes dos níveis educacionais e sociais da maioria dos outros beneficiários, fato que pode exacerbar as já prevalentes desigualdades dentro das comunidades. Em poucos casos, funcionários da cooperativa e das operações de negócio tinham níveis educacionais mais baixos do que os outros beneficiários, e em muitos casos os trustees e diretores não possuíam experiência direta em negócios, o que, de acordo com alguns membros das comunidades, foi uma indicação de que mesmo com a “qualidade da informação” fornecida pela Mondi, muitas das informações não foram adequadamente compreendidas.

Entrevistas com membros das comunidades também revelaram preocupações em encontrar consultores externos imparciais durante o processo de negociação, uma vez que a assistência oferecida aos membros vinham do governo ou de consultores pagos pela Mondi, ambos os grupos sendo partes interessadas na transação. De acordo com um membro da comunidade, “[d]urante o processo de negociação, os oficiais do governo e os funcionários da Mondi informaram a comunidade a respeito de quais benefícios iriam se acumular uma vez fechado o acordo. Em retrospecto, isso não foi adequado, pois o governo e a Mondi eram partes interessadas no processo. Eles já tinham tomado a decisão do que funcionaria para nós.”

Representantes das cooperativas de fundo de terra, a Mondi, e o governo supostamente devem reunir-se trimestralmente para discutir a implementação de seus planos de gestão de terras e as condições de arrendamento. Embora o governo não participe mais destas reuniões, a Mondi, as cooperativas e os diretores administrativos ainda reúnem-se periodicamente. De acordo com membros das comunidades, nestas reuniões, a Mondi fornece atualizações sobre os arrendamentos, explica como os aluguéis são calculados, e indica quanto dinheiro eles têm depositado com base na venda, e às vezes também reportam sobre suporte financeiro à educação e às bolsas. Entrevistas com membros das comunidades indicaram a existência de algumas dificuldades em reunir-se com a Mondi além destas reuniões trimestrais.

As comunidades ainda estão tentando entender estes novos acordos. Em pelo menos um caso, têm havido problemas com a distribuição de benefícios das operações de negócio das comunidades associadas à cooperativa de fundo de terra. Em parte, isto deve ter ocorrido porque os negócios relacionados à cooperativa não tem gerado nenhum lucro. A gestão interna, a questão da transparência, e os problemas com o compartilhamento de informação relacionada com a gestão inicial da cooperativa, estão agora sendo auditadas e investigadas. Dito isso, cada beneficiário recebeu um pagamento único em 2011. Embora durante as entrevistas não tenham surgido relatos dos benefícios gerados às comunidades em geral, em pelo menos um caso, alguns membros elogiaram o processo por ter dado a uma família, que vivia em condições severas de pobreza, uma casa de três cômodos. Membros das comunidades disseram que eles não têm recebido treinamento da Mondi em gestão florestal, mas sim treinamento de uma outra empresa sobre plantação de cana-de-açúcar.

Entrevistas com membros das comunidades refletem uma experiência mista. Por um lado, há relatos de que os membros estão satisfeitos por terem recebido suas terras de volta. Por um outro lado, alguns membros acreditam que há um sentimento de que a compra das terras e os contratos de arrendamento foram mais um acordo bilateral entre o governo e a Mondi, onde as comunidades foram incorporadas nas discussões somente após

provisões e benefícios fundamentais já haviam sido negociados. Além disso, parece que muitos dos membros acreditavam que os benefícios relacionados aos arrendamentos não acumulariam-se como previamente antecipado. Houve uma série de relatos com relação aos benefícios sendo usufruídos por aqueles que estão mais diretamente envolvidos com a gestão da cooperativa e das operações de negócio, e alguns membros esperavam mais suporte da Mondi em projetos de desenvolvimento como a infraestrutura e a moradia. Muitos membros entrevistados reconhecem os esforços da Mondi para melhorar a educação, porém não é claro se eles reconhecem que esta é uma condição no acordo de arrendamento com a Mondi.

A Mondi considera esta experiência positiva. Acima de tudo, a empresa espera capacitar as comunidades para tornarem-se parceiras diretas de negócios em operações de manejo florestal. A Mondi espera que a transferência das terras em forma de contrato de locação possa ajudar a desenvolver a capacitação das comunidades, adquirindo assim experiência técnica e de negócio, de tal forma que os acordos com as comunidades possam tornar-se acordos de compra direta entre a empresa e as comunidades.

Mesmo com todas as preocupações com relação aos acordos, as comunidades ainda falam positivamente sobre o processo de repatriação de terra. Eles acreditam que o fato de suas reivindicações terem sido consideradas legítimas, foi uma demonstração de cura ou cicatrização. Para eles, a apreensão das terras associadas ao Apartheid representava tanto uma afronta à sobrevivência quanto à dignidade das comunidades negras. Entrevistas com membros das comunidades refletiram a visão de que o fato da Comissão ter declarado suas reivindicações como legítimas foi como “um renascimento da nossa dignidade como um povo”, e a transferência de títulos em si foi vista como um bônus extra no processo.

Outras Considerações

Os desafios e problemas que a Mondi enfrenta na África do Sul são intimidadores. A empresa envolveu-se em negociações longas com ambos o Governo e as comunidades locais a respeito dos direitos fundiários que foram determinados depois que as operações da empresa já tinham se iniciado. A Mondi tinha adquirido as terras originalmente com expectativas de que os seus direitos fundiários já estavam garantidos. Realmente, no momento em que o novo estatuto de reivindicação sobre terras tornou-se lei, grande parte da terra da Mondi, alocada para a produção comercial, foi objeto de reivindicação por razões de utilização histórica. A Mondi percebeu o risco e proativamente trabalhou para ajudar a desenvolver um processo através do qual o fornecimento de madeira fosse garantido, mesmo que as terras mudassem de proprietário. O resultado foi um processo longo, onde o Estado

comprou terras de volta às comunidades através das recentemente criadas cooperativas de fundos de terra e gerenciadas pelas suas entidades de negócios. Mesmo com todas as boas intenções dessas iniciativas, impondo as mesmas sobre as comunidades gerou problemas de âmbito cultural.

Esse tipo de cenário de risco é um problema para qualquer empresa, e encontrar um caminho que concilie os objetivos e os direitos de propriedade das comunidades com as estratégias de negócio da Mondi, é um trabalho tênue. Manter o consentimento da comunidade será a estratégia de risco principal para garantir operações florestais lucrativas. No centro deste desafio estão sobrepostos os direitos sobre a terra e as intenções. A Comissão da África do Sul claramente atribuiu propriedade às comunidades AmaHiongwa e Amabomvu. Ao mesmo tempo, a Mondi, através de negociação e acordo, alcançou uma forma de consentimento através do arranjo de realocação financeira e direitos ao corte. Os pagamentos de aluguel e a assistência ao desenvolvimento suplementar da Mondi às comunidades idealmente concretizará uma série de objetivos de desenvolvimento da comunidade, que irá como consequência, permitir que a Mondi continue suas operações com risco mínimo.

Dentro deste contexto, o papel da Comissão da África do Sul e do Governo tem sido extremamente importante e permanecerá relevante ao longo de todas as operações do projeto. O Governo repassou para as comunidades, os direitos de propriedade à terra inicialmente dada à Mondi, assim definindo uma nova estrutura para futuros acordos entre as duas partes interessadas. É importante ressaltar que a empresa foi compensada pelas terras perdidas, e as negociações simultâneas de arrendamento entre a empresa e as comunidades permitiram uma transição mais amena entre os diferentes interesses. Embora a transferência de terras tenha sido celebrada pelas comunidades, o papel a ser desempenhado pelo governo, depois desta decisão inicial, provou ser uma questão mais complicada. Além disso, as comunidades têm percebido cada vez mais que, apesar dos recentes direitos reconhecidos, o total potencial da gestão da terra ainda não foi atingido. Em particular, as terras que nas décadas recentes têm sido alocadas à agricultura, poderiam vir a ser utilizadas de outras formas, como por exemplo, para moradia e pastagem.

Este estudo de caso faz referência a um processo “feito às pressas”, e a visão da comunidade é de que foi um processo bilateral entre a Mondi e a Comissão. Estas percepções exigem monitoramento, particularmente porque os detalhes do acordo de arrendamento ainda estão sendo implementados. Até agora, parece que os resultados têm sido mistos: as comunidades estão satisfeitas em terem recebido suas terras de volta e os ganhos econômicos dos pagamentos dos aluguéis destas terras têm sido significativos. Ao mesmo tempo, as tensões na gestão interna e as disparidades na capacitação das operações de negócio têm gerado novos problemas, em particular na abordagem de distribuição equitativa de benefícios.

A Mondi precisará trabalhar diretamente com estas comunidades e com a Comissão a fim de resolver uma série de riscos durante a implementação; a empresa deve garantir a inclusão das comunidades no diálogo e na divisão de benefícios, e encorajar as Cooperativas de Fundos de Terra a serem culturalmente sensíveis e transparentes. A Mondi contratou consultores para trabalhar nos Planos de Desenvolvimento Estratégico dos Fundos de Terra, e o Governo está envolvido na negociação destes planos. No entanto, na urgência de se alcançar resultados e de fazer as “coisas de forma certa”, não deve-se esquecer de integrar as perspectivas das comunidades diretamente afetadas nos processos. Se as comunidades sentem-se impotentes e parte não integrante dos processos, as pequenas questões podem tornar-se grandes problemas ao longo do tempo.

O estudo de caso da Mondi demonstra que os desafios de consentimento podem surgir em diferentes fases do projeto no setor privado, e não somente na fase inicial, onde tenta-se ganhar suporte antes da fase de desenvolvimento. O estudo também demonstra que, embora o envolvimento do governo e a boa governança sejam chaves para chegar-se ao consentimento, o governo e o setor privado devem também tentar encontrar o equilíbrio correto em qualquer envolvimento bilateral, de modo que não venha à custa de eliminar o poder das comunidades locais que o governo e a empresa estão intencionalmente tentando capacitar. O desenvolvimento da capacitação pode substancialmente melhorar as oportunidades de parcerias colaborativas genuínas a longo prazo e potencialmente levar à novas oportunidades onde as comunidades possam envolver-se em operações de plantação comercial de árvores – uma prática previamente reservada somente às grandes empresas.

Gerenciando Conflito e Lidando com Disputas em Pulau Padang, Indonésia⁵³

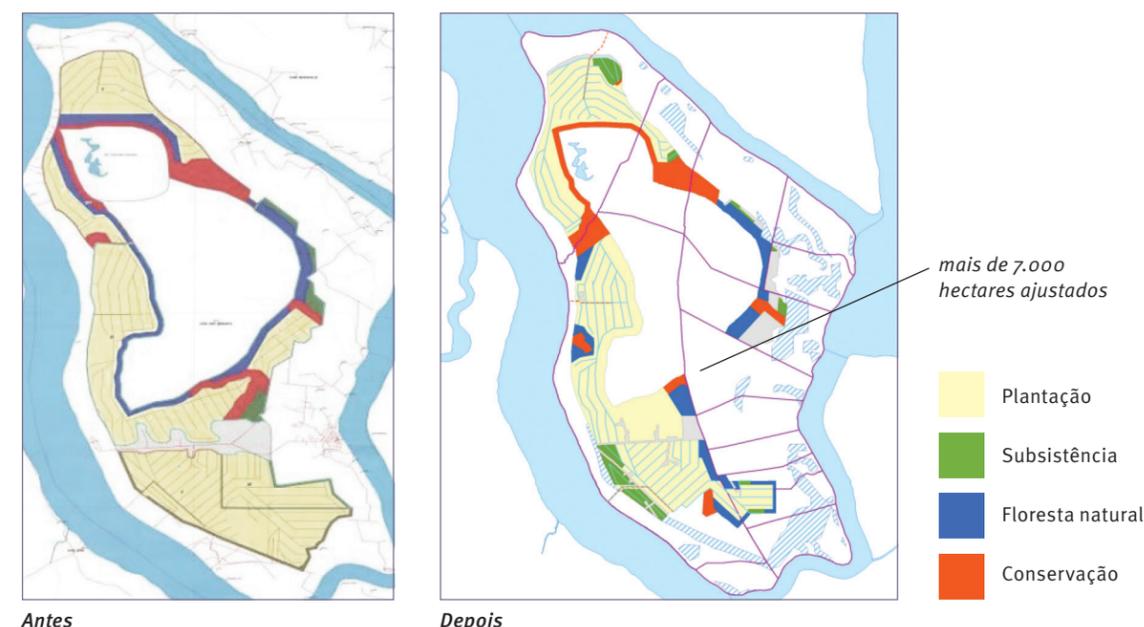
Resumo: As leis na Indonésia relacionadas aos direitos florestais comunitários estão sofrendo mudanças. Ao mesmo tempo que o projeto começou, a empresa APRIL recebeu uma autorização do governo para operar dentro de uma área onde comunidades reivindicavam seus direitos pelo fato delas estarem nesta área primeiro. No entanto esta concessão florestal não tinha inicialmente reconhecido os direitos das comunidades. Conflitos surgiram quando duas das 14 aldeias opuseram-se ao projeto desafiando os planos da APRIL de iniciar suas operações dentro das áreas de concessão. Uma equipe de mediadores terceirizados empregou a técnica de mapeamento participativo a fim de ajudar na resolução destas reivindicações fundiárias. O projeto seguiu adiante com a aprovação do governo depois dele ter revisado a licença da APRIL e de ter removido as áreas pertencentes às duas aldeias que recusaram consentir as operações da empresa.

Informação Geral

Em 2009, o Ministério Florestal da Indonésia concedeu à APRIL uma licença de concessão florestal para o desenvolvimento de plantações de acácia em florestas de turfa na Ilha de Pulau Padang, na Província de Riau na Indonésia. A ilha tem 1.109 quilômetros quadrados em área total e tem uma população de aproximadamente 47.000 pessoas. Quando a licença foi concedida, a ilha tinha 14 aldeias administrativas, cujas economias consistiam praticamente de atividades de subsistência tradicional (agricultura e pesca) dependentes em grande parte da floresta e da utilização da terra, como também empregos associados com operações de gás e óleo. De acordo com o Governo, a maior parte da floresta está atualmente destruída, em parte devido às atividades de exploração madeireira de concessões florestais passadas. Existem também relatos e evidência de extensa exploração ilegal de madeira.

De uma certa forma, os conflitos aconteceram na Indonésia porque o Ministério Florestal controla as áreas florestais e autoriza concessões nestas áreas. Por definição, estas concessões não são títulos de propriedade, mas sim licenças que permitem o gerenciamento das florestas para um determinado objetivo durante um período de tempo específico. Empresas que aplicam para obter uma licença florestal são obrigadas a realizar um trabalho de levantamento sobre o impacto ambiental que inclui a identificação dos impactos ao meio ambiente e às comunidades locais, e são obrigadas a obter o consentimento destas comunidades. O governo deve revisar e aprovar este levantamento a fim de proceder com o processo de licença. Quando o governo concede uma

FIGURA 3 CONCESSÃO DA APRIL EM PULAU PADANG: ANTES E DEPOIS DO MAPEAMENTO PARTICIPATIVO E DOS PROCESSOS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS (MAIS DE 7.000 HECTARES AJUSTADOS)



Antes

Depois

Mapa cortesia da APRIL

licença, a mesma especifica que a empresa é responsável pela resolução das questões onde os direitos da comunidade estão envolvidos.

O Ministério Florestal classifica Pulau Padang como uma “área de produção florestal” de propriedade do Estado, a mesma área onde existem comunidades que reivindicam que algumas destas áreas são de propriedade delas. Quando o Ministério Florestal emitiu a licença de concessão à APRIL em 2009, dentro da área de concessão não existiam áreas florestais ligadas aos direitos Consuetudinários designados pelo Estado (uma classificação particular do Ministério Florestal que reconhece estes direitos consuetudinários). O Tribunal Constitucional da Indonésia reconheceu recentemente os direitos consuetudinários de florestas em 2013 como um processo distinto das florestas do Estado, e o país está agora no processo de implementar esta decisão.

Embora a comunidade ainda tenha acesso aos recursos não-madeireiros, a APRIL também realiza vários programas de desenvolvimento comunitário na área de concessão florestal. Alguns membros das comunidades alegam que nas áreas concedidas à empresa existem jardins e terras pertencentes a diferentes aldeias e afirmam

que estas terras foram tomadas sem o consentimento das aldeias. Em muitos casos, as terras dos aldeões estão localizadas um pouco distantes dos centros destas aldeias, mas eles afirmam que nestas terras existem jardins e não somente terras vazias, como no caso de plantações de sagu. No entanto, é fato que os aldeões não possuem a necessária licença do Ministério Florestal para o plantio nestas terras.

Processo de Engajamento e Negociações

Depois de receber a licença de concessão do governo da Indonésia em 2009, durante um período de dois anos a APRIL empreendeu mais de 60 rodadas de consultas sobre os seus planos de gestão do uso da terra, com as 14 aldeias da ilha, com funcionários do governo, e com ONGs e acadêmicos. Quando as tensões intensificaram-se, o governo local criou uma comissão conjunta para ajudar a resolver estes conflitos. Quando os protestos continuaram, o Ministério Florestal estabeleceu uma equipe de mediação para ajudar a solucionar as disputas. Uma equipe adicional de monitoramento e verificação foi comissionada para fornecer supervisão.

O processo de consulta e consentimento incluem debates no nível da comunidade com representantes designados pelas aldeias e diálogos mais abrangentes entre as partes interessadas ao níveis sub-distrital, distrital e provincial. Alguns dizem que a empresa emitiu convites abertos ao público, para que todos tivessem a chance de participarem dessas reuniões. Outros aldeões estavam preocupados com o fato de que somente um pequeno grupo participou das reuniões realizadas pela empresa, e ao mesmo, este grupo alegava estar representando a comunidade como um todo.

Nem todos os processos de consulta foram bem-sucedidos. Embora 12 chefes de aldeias tivessem aprovado a concessão da APRIL, duas aldeias opuseram-se à decisão. Além disso, houveram alguns relatos sobre desacordos internos entre aldeias, conflitos entre comunidades (e entre diferentes grupos dentro destas comunidades) e também entre o governo local e comunidades. Aqueles que opuseram-se à concessão acreditavam que a licença da APRIL deveria ser revogada devido à destruição do ecossistema das turfeiras da ilha e pela APRIL ter tomado as terras sem consentimento das comunidades/aldeias. Algumas das acusações foram direcionadas à inicial decisão do Ministério de ter dado concessão à APRIL sem o reconhecimento dos direitos consuetudinários das aldeias. Mesmo que a maioria das comunidades tenha aprovado a concessão, este estudo de caso pode ser ainda caracterizado como uma situação de alto conflito devido à presença de opositores às operações da APRIL.

Como as tensões intensificaram-se, o Chefe do governo do distrito formou uma comissão conjunta de representantes das comunidades, funcionários do governo local e representantes da APRIL, com o objetivo de identificar

uma resolução para as reivindicações. Esta comissão conjunta conduziu várias consultas envolvendo governo local, comunidades locais e organizações não governamentais. Os Chefes das aldeias que participaram desta comissão, assinaram acordos comunitários voluntários com a APRIL, expressando seu apoio às atividades de plantio da empresa. Em troca, e como condição para que a APRIL pudesse avançar com seus objetivos operacionais, uma série de “iniciativas de partilha de benefícios” foram criadas com o objetivo de melhorar os padrões de vida e atingir as metas de desenvolvimento das comunidades locais.

Um mês depois do acordo comunitário assinado, alguns manifestantes continuaram opondo-se à concessão da APRIL. As atividades de protesto variam entre expressões de preocupação, protestos feitos pelo Sindicato dos Fazendeiros de Riau, e de acordo com a APRIL, incêndio criminoso e assassinato de um empreiteiro. Para lidar com essas tensões, o Ministério Florestal criou uma nova equipe de mediação com diferentes partes interessadas especificamente para tratar dos conflitos associados a este projeto. A APRIL suspendeu suas atividades florestais na ilha, enquanto a equipe de mediação realizava o seu trabalho.

A Equipe de Mediação recomendou um grupo independente de monitoramento e verificação para garantir a integridade dos limites da concessão, da consulta à comunidade e do mapeamento participativo da demarcação de fronteiras. Isso levou à criação de uma nova equipe independente com múltiplas partes interessadas para realizar e acompanhar o processo. A APRIL começou a apoiar este trabalho em fevereiro de 2012 e ajudou a formar essa equipe independente constituída por organizações não governamentais (ONGs), assembleia comunitária e representantes do Ministério Florestal.

Após o estabelecimento da equipe de monitoramento e verificação, deu-se início ao mapeamento sobre as demarcações de fronteiras. O processo acordado incluiu atividades de avaliação rural participativa e diretrizes para a nomeação dos representantes do processo. Cada chefe de aldeia aprovou as nomeações através de uma “carta de decisão.” Além disso, processos de diálogos com cada aldeia (não apenas com os representantes designados), foram realizados ao longo de três meses e foram cuidadosamente documentados.

Uma vez que as demarcações das fronteiras foram determinadas e criadas por meio do mapeamento participativo e de processos de consulta, o trabalho de resolver as reivindicações sobre as terras iniciou-se. As reivindicações sobre as terras foram apresentadas e solucionadas pela Equipe de Mediação através de processos de negociação testemunhados por monitores independentes, resultando em mapas delineados. Enquanto a maioria dos mapas foram assinados e apoiados por todas as partes envolvidas, algumas aldeias opuseram-se à concessão, desacordando com algumas das demarcações de fronteira que haviam sido recentemente definidas

nos mapas delineados. Isso parece ter sido relacionado, pelo menos em parte, com disputas de fronteiras entre aldeias, e em parte devido à falta de um consenso sobre qual seria o mapa mais apropriado que serviria de base para a delimitação das fronteiras.

Mesmo depois da realização das consultas, da comissão conjunta, do processo de mediação, e do envolvimento da equipe MRV, o grupo não conseguiu atingir um pleno consenso, nem dentro das aldeias e nem entre as aldeias. Duas aldeias recusaram-se a fazer parte dos processos de demarcação de fronteiras. Além disso, uma terceira aldeia realizou separadamente um exercício de mapeamento participativo com uma ONG, mas recusou-se a participar com a Equipe de Mediação. O processo de demarcação de fronteiras e de campo foram concluídos em seis meses, seguido pouco depois por processos de desenvolvimento de mapas e submissão final dos materiais para o Ministério Florestal.

Resultados Acordados

Com base no processo de resolução de conflitos, na demarcação participativa de fronteiras, e no processo de MRV, o Ministério Florestal emitiu uma “Carta de Decisão” em março de 2013, revisando as fronteiras de concessão da APRIL na Ilha de Padang, e determinando novas condições. As mudanças na concessão incluíram (1) uma redução no tamanho geral da área plantável; (2) uma substancial redução nas atividades do projeto na parte da ilha onde as 2 aldeias opuseram-se às operações da empresa; e (3) uma maior ênfase na conservação das turfeiras, incluindo novas áreas de conservação.

Algumas áreas ainda continuam em disputa, com alguns moradores das aldeias discordando com áreas específicas indicadas no novo e revisado decreto de concessão emitido pelo Ministério Florestal; ao mesmo tempo, entrevistas feitas nas comunidades indicam um certo nível de satisfação com o fato de que as aldeias que opuseram-se às operações da APRIL, foram excluídas da área de concessão da empresa.

A APRIL agora opera com base nesta concessão revisada. Entrevistas com as comunidades indicam que, em pelo menos algumas aldeias, a maior parte das operações está ocorrendo sem problemas; a maior parte dos pagamentos pela terra tem sido satisfatoriamente desembolsados, e a APRIL tem fornecido suporte às prioridades de desenvolvimento nas comunidades incluindo educação, infraestrutura e saúde. Notavelmente, ao longo de dois anos de consultas e protestos, a pegada ecológica do projeto foi alterada, reduzindo assim o tamanho total do projeto e excluindo as aldeias que permaneceram em oposição à concessão. A área de concessão foi reduzida de 41.205 hectares para 34.865 hectares, refletindo em parte a exclusão das aldeias que decidiram não participar

do processo da Equipe de Mediação. Apesar dos conflitos, o fato de que o direito da comunidade em dizer “não” resultou na modificação do projeto, representa um significativo desenvolvimento para a demonstração de um resultado de CLPI.

Embora o processo de mediação tenha solucionado muitas das reivindicações, algumas disputas de fronteira persistiram, e alguns moradores das aldeias expressaram preocupações de que a APRIL poderia vir a operar no futuro sem sua permissão. Embora alguns moradores que opuseram-se à concessão afirmaram terem sido capazes de continuar utilizando suas terras de forma desejada, alguns também expressaram o temor de que novos desmatamentos ou plantios poderiam ocorrer em algumas das áreas onde as reivindicações sobre terra permanecem não resolvidas.

Perspectivas da Empresa e da Comunidade

Os membros das comunidades que aprovam as operações da empresa acreditam ser possível comunicarem-se facilmente com a empresa com respeito às suas preocupações. Estes membros também expressaram satisfação com os pagamentos e investimentos recebidos na área de infraestrutura, educação, e saúde. Eles observam que a empresa tem envolvido-se nas negociações a fim de chegar a uma solução com relação às disputas sobre terras, contemplando três diferentes opções para os moradores cujas terras estão localizadas na área de concessão da empresa. Existem também aqueles que ainda desaprovam as operações da APRIL, em particular as comunidades que recusaram permitir operações dentro de suas fronteiras. Além disso, há relatos de que membros das comunidades sentem-se impotentes para efetuar qualquer modificação nas operações da empresa.

O principal benefício às comunidades, mencionado pelos moradores, é que a empresa cria oportunidades de trabalho. Aqueles que são empregados pela empresa dizem que eles estão satisfeitos com a regularidade do trabalho e com a renda, a qual é estimada ser muito maior do que a renda das ocupações tradicionais, tais como jardinagem (porém moradores que desaprovaram o projeto alegam que a renda dos seus negócios independentes é maior). Outros moradores afirmaram que os benefícios são as construções de estradas, das unidades de saúde, dos estabelecimentos de ensino, e das mesquitas.

A APRIL reconhece que o processo em geral “pode não ser um exemplo ideal de um processo completo de CLPI”, porém ao mesmo tempo, afirma que a abordagem participativa é nova para a Indonésia e representa um avanço para o setor florestal no país. Este processo demanda boa-fé, tempo, compromisso de diversas partes interessadas e apoio financeiro da APRIL e do Governo da Indonésia. A APRIL observou que motivar as comu-

nidades e a conservação ambiental podem trazer muitos desafios também, afirmando que a remoção dos 7.120 hectares de plantações da concessão da empresa expõem uma área importante de conservação diretamente às comunidades. A APRIL acredita que uma área delineada administrada com responsabilidade e a criação de uma zona comunitária poderiam suportar a integridade ecológica desta área de conservação fundamental.

A APRIL acredita que o CLPI, neste caso, funciona como um processo contínuo e observa que, devido ao fato de que as comunidades têm poucas oportunidades econômicas e muita necessidade de inovação, um futuro com sucesso dependerá de um diálogo contínuo, investimentos em inovação e desenvolvimento de soluções. A APRIL sugeriu que equipes de monitoramento e verificação independentes podem ser ferramentas úteis para que seja possível integrar o processo em futuras deliberações de CLPI.

Outras Considerações

Embora o engajamento da APRIL em Pulau Padang tenha sido longo e desafiante para todas as partes envolvidas, esta experiência nos fornece importantes lições a serem aprendidas. Estas lições têm sido revistas e implementadas pela APRIL e podem incrementar a discussão global sobre as melhores práticas para o consentimento da comunidade e engajamento com a mesma.

Há um risco inerente em obter uma licença para um projeto florestal em terras sujeitas às reivindicações conflitantes. O fato é que foi concedido à APRIL uma concessão legal de licença florestal pelo Governo da Indonésia em terras sujeitas às reivindicações de direitos consuetudinários e direito sobre utilização histórica da terra, direitos não reconhecidos pelo governo nacional. Além disso, disputas sobre demarcação de território complicaram ainda mais a resolução de conflitos em certas áreas. Este é um risco claro que é aceito pelo setor privado ao entrar nesse tipo de ambiente de negócio onde existem reivindicações concorrentes de direitos legais e consuetudinários.

Algumas das reivindicações concorrentes acabaram sendo incompatíveis com as operações da APRIL, em virtude da oposição de certas comunidades e grupos de interesse. Talvez a lição mais identificável neste estudo de caso seja o fato de que o sequenciamento de eventos faz a diferença: é muito difícil para uma empresa engajar-se em processos de consentimento com uma comunidade ao mesmo tempo em que o licenciamento e as decisões operacionais se avançam. Os vários inícios e as inúmeras paradas do projeto, e como consequência, a introdução de novos processos de consulta propostos ao longo do projeto pelas diferentes partes interessadas, demonstra a importância da calendarização e sequenciamento das decisões, para que se tenha um engajamento efetivo das partes interessadas. O fato da APRIL ter iniciado as operações em meio aos protestos de alguns membros

das comunidades, pode ter levado a um sentimento de desconfiança e polêmica, elevando os riscos do projeto e causando mais atrasos e incertezas.

Muitos outros desafios valem à pena serem mencionados aqui. Em primeiro lugar, a questão da representação é um elemento difícil a ser considerado pela empresa: APRIL inicialmente negociou com os chefes das aldeias, porém algumas comunidades estavam inicialmente divididas, produzindo um novo processo mais abrangente incluindo várias perspectivas. Em segundo lugar, é difícil determinar como o consentimento livre e informado pode ser avaliado, pois houve pelo menos um caso onde membros das comunidades reportaram que eles se sentiram pressionados a tomar decisões; porém ao mesmo tempo as decisões eram documentadas e os mapas eram geralmente assinados depois de um período longo de discussões. A questão então é definir qual a medida apropriada para se determinar o momento mais adequado para prosseguir com o projeto, e quem tem a autoridade para tomar tal decisão. Finalmente, uma série de mecanismos de queixas e disputas foram empregadas pelo governo distrital e pela APRIL ao longo do projeto com variados graus de participação das instâncias envolvidas, permitindo diferentes resultados: estes mecanismos de disputas permitiram que as operações prosseguissem, fornecendo um meio através do qual opiniões divergentes poderiam ser consideradas e abordadas da melhor forma possível.

Apesar destes óbvios desafios, este estudo de caso demonstra passos positivos que foram tomados para o desenvolvimento de um processo equitativo. Uma vez que a equipe, formada pelas várias instâncias envolvidas e incorporando várias perspectivas e diferentes interesses foi definida, mais reivindicações e disputas puderam ser solucionadas com sucesso. O mapeamento participativo e os processos de demarcação de território ajudaram algumas comunidades a estarem melhor informadas durante as negociações, permitindo um processo mais justo e transparente do que anteriormente vivenciado pelas comunidades. De fato, os esforços de mapeamento e demarcação ajudaram a esclarecer e revisar os limites e as fronteiras florestais. O processo também levou ao melhoramento dos esforços de conservação florestal na região por parte da APRIL e do governo.

É importante ressaltar que a persistência das instâncias envolvidas também levou a um processo que soube respeitar aquelas comunidades que exerceram o seu direito de recusar o consentimento e de rejeitar as operações da APRIL dentro de seus territórios. Para crédito do Estado e da APRIL, ambos respeitaram estas decisões e um dos resultados foi a diminuição da pegada ecológica do projeto. Enquanto a Indonésia trabalha para melhor incorporar os direitos consuetudinários nas decisões estatutárias e regulatórias relacionadas à utilização fundiária e florestal no país, o trabalho da APRIL com as comunidades em Pulau Pudang continuará a desenvolver-se e demandar uma estratégia de engajamento paciente e credível.

Propriedade Fundiária Assegurada e Desigualdade Social: Negociações em Níveis em Tacuarembó, Uruguai⁵⁴

Resumo: A empresa UPM empregou várias abordagens de engajamento com as partes interessadas dependendo de cada contexto fundiário distinto. A empresa negociou compras e arrendamentos diretamente com os proprietários das terras, que geralmente retêm propriedade assegurada das mesmas. Num esforço de conciliar a questão da utilização tradicional da terra com as operações de plantio florestal em expansão da empresa, a UPM negocia servidões para pastagem e apicultura em terras de plantio. A maioria dos membros das comunidades não possuem grandes extensões de terra ou direitos à pastagem. Por isso, para o benefício das comunidades, a UPM oferece financiamento por meio de uma fundação que apoia os projetos de desenvolvimento a fim de beneficiar interesses das comunidades em geral.

Informação Geral

A UPM é uma empresa de produtos florestais com venda global que atingiu \$10 bilhões de dólares em 2013. Uma das suas maiores operações envolve “biorefinação” para celulose, madeira e biocombustíveis, com quatro fábricas localizadas na Finlândia e no Uruguai. As propriedades da UPM no Uruguai estendem-se por mais de 230.000 hectares de área total. A maior parte da terra usada nas operações florestais da UPM tinha sido historicamente utilizada para pastagem, particularmente gado. Embora a maior parte da terra seja de propriedade direta da UPM ou gerenciada por ela, ela também mantém contratos de locação, contratos de compra e servidões que estendem-se por quase 20% de sua área total. Um estudo recente financiado pela UPM estima que ela adicionou mais \$ 600 milhões de dólares à economia do Uruguai em 2012, o que representa 1,28% do Valor Acrescentado Bruto nacional.⁵⁵ Notavelmente, os produtos florestais têm superado os laticínios e os produtos de couro, e na última década tornou-se o terceiro maior setor de produto exportador do Uruguai. A UPM mantém várias certificações para suas operações florestais sob várias normas internacionais, incluindo a FSC, PEFC e ISO.

No Uruguai, a *Forestal Oriental*⁵⁶ da UPM exerce as suas atividades diretamente em cinco regiões, distribuídas nos departamentos de Rio Negro, Paysandú, Soriano (Região da Costa do Rio), Tacuarembó (Região Norte), e Durazno, Rocha e Cerro Largo (Região Centro-Sul). Só na região de Tacuarembó, a empresa tem 26.000 hectares de área plantada dentro dos 44.000 hectares de área operacional. Existem 14 comunidades diretamente impactadas pelas operações da UPM na região de Tacuarembó. Dentro da área de influência, existem no total 83

FIGURA 4 TACUAREMBO, URUGUAI



Foto cortesia da UPM | Mapa cortesia da Wikipedia

comunidades. Estas comunidades têm diferentes características e necessidades. A maioria destas comunidades tem população menor que 1.000 habitantes: de fato, muitas têm população abaixo de 100 pessoas.

A empresa tem operado no Uruguai por mais de vinte anos. No final dos anos 90, o Uruguai abriu suas portas aos investidores estrangeiros e alterou suas leis florestais para permitir o plantio florestal. A UPM e várias subsidiárias expandiram substancialmente suas operações, comprando e arrendando terras para suas operações enquanto coordenavam com os oficiais do governo a obtenção de licença para suas operações florestais, as quais se concentram em plantações de Eucalipto. A UPM orgulha-se em ter uma política de sustentabilidade e também participa em sistemas de certificação florestal tais como o FSC, o qual dá à empresa motivação adicional para que os seus procedimentos de relacionamento com as comunidades estejam sempre atualizados. A política corporativa da UPM suporta a sustentabilidade através de políticas que proíbem a conversão de florestas virgens em plantações, e a empresa coloca a definição do contexto e da abordagem mais apropriada com relação a estas políticas sob a reponsabilidade dos oficiais do governo uruguaio.

No Uruguai, as leis de uso fundiário têm relativamente fortes direitos estatutários para os proprietários privados. De acordo com a UPM, todas as terras de plantio são compradas ou alugadas de famílias com títulos de propriedade registrados e reconhecidos, cuja propriedade não é contestada. Propriedades de terra tendem a ser estruturadas em torno de propriedades de maior escala (chamadas “estâncias”). Ao redor destas estâncias estão as comunidades com geralmente 50-150 moradores cada uma, onde eles podem alugar ou serem donos de suas próprias casas; porém, geralmente eles não possuem grandes extensões de terra e nem direitos de pastagem. Membros dessas comunidades geralmente fornecem serviços de mão-de-obra às estâncias próximas, frequentemente trabalhando no setor agrícola e gado. A UPM não identificou nenhum grupo indígena ou proprietários consuetudinários com disputas sobre as terras pertencentes à área do projeto. A maioria das negociações da UPM se dão com proprietários individuais: de aproximadamente 300 contratos de arrendamento, somente 11 são instituições (tais como fundos de pensão) ou associações. Acordos de servidão (explicado adiante em mais detalhes) entre os indivíduos e as associações são mais variados.

O engajamento com as partes interessadas incluem os proprietários de terra através de negociações de venda e arrendamento, os vizinhos através de servidões para o gado e apicultura e o desenvolvimento social através de atividades implementadas pela fundação da UPM. A UPM também emprega a mão-de-obra local em suas plantações, seja indiretamente ou através de empreiteiras. Muitas das suas operações são mecanizadas, o que exige menos mão-de-obra, porém mais qualificada. A empresa mantém diálogo contínuo com políticos e líderes de opinião de vários grupos constituintes das partes interessadas a respeito de assuntos de gestão de plantação associados as suas operações.

A UPM designa as áreas para plantações florestais, que são selecionadas de acordo com o potencial de crescimento da cultura e que seja consistente com os critérios de uso da terra designados pela legislação nacional e local; estas leis estabelecem quais as terras são elegíveis para as atividades de plantação florestal. A UPM é dona de 2/3 da terra usada para plantações e ela arrenda o outro 1/3 através de um “Programa de Desenvolvimento,” que inclui acordos de arrendamento e compra.

Para conciliar a pastagem tradicional com as operações de plantio florestal em expansão, a UPM estipula contratos de servidão para permitir as atividades de pastagem (principalmente gado) em áreas não plantadas, o que também beneficia a UPM na redução dos riscos de incêndio. A UPM aborda o planejamento do uso da terra, com a visão de equilibrar os impactos da operação do projeto, respeitando e preservando o meio ambiente. O quadro jurídico no Uruguai, de acordo com a UPM, é um sistema de requisitos responsáveis de gestão de manejo florestal. A UPM observa que, segundo a lei e de acordo com suas características sociais e ambientais,

algumas áreas são consideradas “áreas não plantáveis” ou zonas que não são para atividades florestais. Para as áreas elegíveis, uma avaliação de impacto ambiental é necessária para obter-se uma licença para qualquer área superior a 100 hectares. A UPM também realiza avaliações sociais e econômicas periódicas financiadas e implementadas por ela.

As prioridades de desenvolvimento comunitário em geral incluem energia elétrica, água potável, educação secundária, melhoria da saúde, e infraestrutura rodoviária reforçada.

Processos de Engajamento e Negociação

A UPM descreve vários elementos fundamentais dos processos de consulta envolvendo suas operações. De uma forma geral, a UPM utiliza o consentimento direto em forma de acordos legais para compra e arrendamento de terras. Ela também utiliza contratos de servidão, o consentimento comunitário na forma de uma licença social através das atividades da fundação da UPM, e comunicação através de diálogo com estas comunidades. A empresa segue diferentes procedimentos na abordagem das diferentes necessidades das partes interessadas, incluindo:

- ➔ Levantamento do Impacto Social e Ambiental: a UPM avaliou e monitorou os impactos sociais nas áreas de influência com a contratação de terceiros para trabalharem com as comunidades antes do início do projeto e durante todo o processo. A UPM conduziu pesquisas e levantamentos baseados em indicadores para a identificação das características socioeconômicas, culturais e espirituais das comunidades localizadas nas áreas de influência.
- ➔ Acordos Negociados: a UPM negociou com as comunidades e com as associações para garantir a formalidade dos acordos legais na forma de compra, arrendamento e servidões. As negociações de compra e arrendamento a longo prazo (20 anos ou mais) podem levar até um ano para serem completadas, e geralmente envolve extensões de terra de médio a grande porte, designados a pelo menos dois ciclos de plantio de dez anos cada. As servidões duram menos e incluem direitos de usufruto para pastagem e atividades de apicultura. Ambos os acordos de arrendamento e de servidões proíbem algumas atividades específicas de gestão e incluem sanções em caso de incumprimento. Devido à estrutura fundiária no Uruguai, estes acordos tendem a envolver grandes proprietários de terras e produtores. O envolvimento entre as comunidades adjacentes e os grandes proprietários de terra foi mais focado em diálogos periódicos (veja abaixo).

- ➔ Comunicação através de diálogos com as Comunidades: a UPM preparou e engajou-se em apresentações públicas de caráter cultural e em forma de diálogo com as comunidades locais impactadas. A UPM conduziu “visitas” às partes interessadas a fim de explicar suas operações, tecnologia e manejo ambiental. A empresa envolveu-se em “dias de solidariedade”, participando em eventos para promover a responsabilidade social em projetos que impactam as comunidades e para construir parcerias e e criar um relacionamento de confiança entre ela e as comunidades. Entretanto, não é claro o quão efetivo estas visitas foram, pois as entrevistas com membros das comunidades indicaram um conhecimento limitado a respeito das operações florestais da UPM, geralmente com a visão de que a presença da UPM em suas terras não iria afetá-los de imediato.
- ➔ Reuniões com as Partes Interessadas: Além das reuniões formais com oficiais políticos locais e nacionais, a UPM periodicamente convocou reuniões informais com 15-20 líderes de opinião de diversos grupos, a fim de estabelecer uma plataforma de diálogo relacionada às operações florestais. Baseado nas entrevistas, ficou incerto se estas reuniões resultaram em mudanças significantes nas operações da UPM ou nas percepções locais com relação às operações da empresa.
- ➔ Comunicação e Divulgação: a UPM criou uma campanha de rádio a fim de informar as comunidades impactadas sobre as notícias relacionadas ao projeto e outras informações como rotas de caminhões, questões com saúde pública, e oportunidades de treinamento de consulta. A UPM também mantém uma linha telefônica direta de queixas e reclamações que é anunciada em caminhões da empresa. Embora informação flua de dentro da UPM para as comunidades, alguns membros das comunidades entrevistados não sabiam como contactar a empresa em caso de queixas ou qualquer outra preocupação, e pareciam não ter o conhecimento sobre a linha telefônica direta. Por questões culturais, não é claro se a linha direta serviria como ferramenta de comunicação, mesmo se os membros tivessem conhecimento do número a ser telefonado. Apesar disso, representantes da empresa, alguns líderes de opinião e representantes da comunidade, disseram em entrevistas que a empresa realmente possui um conhecimento geral sobre as preocupações locais.
- ➔ A Fundação da UPM (particular à região do Tacuarembó): Além dos impactos do projeto relacionados com as consultas com as partes interessadas, a Fundação da UPM contratou uma ONG para ajudar a identificar as prioridades de desenvolvimento relacionados à educação nas comunidades dentro das áreas de influência das operações da empresa. A Fundação está estruturada de forma a suportar as necessidades identificadas pela comunidade que também são consistentes com as prioridades estratégicas e de desenvolvimento da UPM. A aprovação dos projetos e da alocação de fundos são decididos pelo Conselho, que é conjuntamente gerido e onde a UPM tem voto minoritário. Esta abordagem, incluindo o desenvolvimento

da capacitação local e das prioridades identificadas pelas comunidades, estão de acordo com as melhores práticas internacionais para os arranjos de partilha de benefícios com enfoque no desenvolvimento. Esse projeto parece ser um dos benefícios emblemáticos disponíveis para as comunidades em geral; e a abordagem tomada pela empresa, com relação ao desenvolvimento dessas comunidades, parece coerente com um país socialmente estratificado como o Uruguai, onde os acordos de terra com a UPM tendem a beneficiar somente os maiores proprietários de terras.

Resultado

Proprietários de terra — incluem indivíduos, grupos coletivos, e entidades particulares e institucionais—que fazem parceria das atividades comerciais florestais com a UPM, recebem ajuda técnica, compram acordos, e recebem preferência sobre servidões de pastagem e apicultura nas terras gerenciadas pela UPM. Os benefícios monetários para os proprietários de terra podem vir do uso da terra para platio pela UPM (expressado em dólares por hectare e por ano) ou da compra direta de árvores (pagamento por um certo volume de árvores colhidas). Existem também parcerias institucionais entre a a UPM e as associações onde ambas as partes gerenciam uma área por duas rotações (dois ciclos), facilitando o desenvolvimento da capacitação de acordos de suprimento madeireiro a longo prazo.

Em termos de contratos de servidão em terras onde a UPM é a proprietária, a UPM tem mais de 300 acordos ativos cobrindo algumas 65.000 cabeças de gado (o valor das servidões é baseado no preço local da carne de gado) e dá servidões de preferência para aqueles que já estão afiliados ao Programa de Desenvolvimento. Além disso, a UPM entrou numa parceria de gestão conjunta com uma organização de apicultura local e nacional, resultando em 150 acordos com apicultores por 20.000 colmeias em terras gerenciadas pela UPM, que se estendem por aproximadamente 35.000 hectares de terra florestal. Os direitos de servidão são pagos à UPM por colônia e são valorados baseados no preço local do mel. O acordo de parceria inclui cláusulas estabelecendo uma equipe de gestão conjunta, plano estratégico, planos anuais de gestão, um Fundo de Apicultura Florestal, requisitos de divulgação e monitoramento, e procedimentos de resolução de conflitos.

Para a comunidade em geral, as atividades da Fundação UPM influenciou muito a região. O benefício social que se destaca é a escola, sobre a qual muitos membros das comunidades dentro da zona de influência falaram positivamente, mesmo diante da frustração com a infraestrutura de transporte inadequado forçando alguns estudantes a terem que sair de suas casas muito cedo (p.ex. 5 da manhã), e frequentes relatos de ônibus escolares quebrando devido às condições das estradas e do clima. De uma forma geral, os membros das comunidades

entrevistados estavam satisfeitos com o projeto da escola e tinham uma visão positiva com relação à UPM, apesar do envolvimento desses membros com as operações florestais da UPM parecerem ser mínimos. Membros das comunidades entrevistados estavam conscientes de que a UPM tem operações e arrendamentos nas terras de proprietários. Porém eles não estavam cientes dos futuros planos de expansão da empresa. A UPM assegurou recursos para pavimentar uma das principais estradas que atravessam a comunidade Clara, porém está dependendo da aprovação oficial da província, o que ainda não aconteceu.

Alguns membros mostraram-se descontentes com relação à poeira gerada pelos caminhões e expressaram preocupações com o desenvolvimento da região, tais como eletricidade, saúde, e água potável – e pareciam ter a expectativa de que a UPM deveria ou poderia fornecer alguns destes serviços. Membros das comunidades entrevistados não estavam cientes da existência de um processo através do qual estas preocupações poderiam ser expressadas, embora a empresa tenha um ponto de contato (linha telefônica) para receber estas reclamações e o número de telefone seja anunciado nos caminhões da empresa que circulam.

Outras Considerações

O desafio principal da UPM é desenvolver acordos de colaboração que cubram uma vasta área de terras com suas diversas comunidades. Diferentes estratégias funcionarão em diferentes situações e dependendo da parte interessada em questão. A propriedade de terra no Uruguai tende a ser nivelada entre grandes extensões de terra e suas comunidades adjacentes, cujos residentes, de forma geral, não possuem significantes direitos fundiários e sim fornecem mão-de-obra e outros tipos de serviços aos grandes proprietários de terra. Assim sendo, a abordagem da UPM tem sido seguir este sistema nivelado onde o arrendamento formal, a compra de terras, e os acordos de servidão são negociados com grandes proprietários e grupos de interesses comerciais.

Direitos estatutários robustos combinados à ausência de reivindicações de direitos consuetudinários concorrentes, significa que os proprietários privados possuem direitos de posse garantidos no Uruguai. A UPM tem que atender a esses direitos, com uma política sólida e uma plataforma de envolvimento que resulte em acordos redigidos de forma clara e juridicamente vinculativos, com os proprietários de terra, fazendeiros e apicultores. Embora a UPM siga uma série de regulamentos tradicionais do governo, suas negociações e consentimento não envolvem diretamente as comunidades locais, que estão em posição precária com relação aos seus direitos consuetudinários. Ao contrário, suas negociações principais no Uruguai aconteceram com outros grupos de interesses privados que são proprietários de terras ou que estão envolvidos em operações comerciais de pastagem e apicultura. Certamente, para alguns arrendamentos de terra, é necessário um acordo legal

negociado que dure décadas. Para específicos acordos de servidão dentro de um determinado território, um acordo mais específico e de curto prazo pode ser alcançado. Essa dinâmica cria mais balanço nas negociações com proprietários de terra e gado, do que talvez nas negociações com as partes interessadas em discussões com relação à fundação da UPM.

Ao mesmo tempo, a UPM desenvolveu processos para engajar diversos grupos das comunidades em geral através dos benefícios associados à Fundação. Parte deste trabalho foi promovido por uma ONG local que ajudou na convocação e facilitação de reuniões para discutir as atividades da fundação e o desenvolvimento da capacitação dos membros das comunidades. Como este estudo de caso indica, a UPM usa várias estratégias de divulgação a fim de informar as comunidades com relação às suas operações e programas promovidos pela fundação. Segundo consta na maioria dos relatos, a UPM desenvolveu amplo apoio nas comunidades para suas operações na região.

Entrevistas com as comunidades locais, entretanto, apontam alguns problemas que demandam monitoramento para que o consentimento das comunidades seja assegurado durante o curso das operações da UPM. Em primeiro lugar, as comunidades não parecem estar bem informadas sobre os futuros planos de expansão da empresa e sobre os impactos acumulativos associados às suas operações. Muitas vezes, é o impacto acumulativo das atividades industriais que podem, no total, gerar uma maior preocupação às comunidades locais. Conforme a atividade industrial se expande, a interação da comunidade local com uma empresa pode evoluir em ambos os sentidos, positivo ou negativo. É fundamental que as empresas informem as comunidades sobre seus planos de expansão e como os mesmos poderão afetar o futuro dessas comunidades. Em segundo lugar, as comunidades estão cada vez mais com a expectativa de que a UPM deve providenciar os serviços que historicamente são do domínio do Estado. As prioridades das comunidades incluem eletricidade, água potável, educação secundária, saúde e infraestrutura das estradas. Embora a UPM tenha apoiado muitos desses projetos de provisão de serviços, a empresa tem sido seletiva em suportar principalmente aqueles projetos que também beneficiam as operações florestais da empresa de alguma forma (como a infraestrutura das estradas, etc.). A Fundação UPM tem apoiado prioridades de desenvolvimento identificadas pelas comunidades de uma forma mais geral (tais como educação). O Estado não tem sido sempre pró-ativo na abordagem destas necessidades. Processos de diálogos entre as partes interessadas podem ajudar a manter as comunidades informadas e permitir o aperfeiçoamento dos acordos colaborativos, seja por meio da fundação ou pelos acordos formais de gestão das terras.

Conclusão

As expectativas e as normas de melhores práticas com relação às operações de manejo florestal têm evoluído muito ao longo dos anos. Há atualmente uma abundância de normas e critérios que reconhecem que as comunidades e as outras partes interessadas precisam entender, participar plenamente e negociar os termos de qualquer contrato que impactem seus direitos fundamentais — e estes direitos não devem ser violados sem o consentimento daqueles que detêm estes direitos.

Ao mesmo tempo, pode ser desafiante para as empresas trabalharem em ambientes de incerteza ou falta de clareza e transparência com relação às regras fundiárias. Por exemplo, no Laos, a ausência de leis nacionais claras e a ausência do reconhecimento dos direitos consuetudinários das comunidades por parte da governança local, bem como a não exigência do CLPI, podem complicar até mesmo negociações de boa fé. Uma forma de tratar as questões fundiárias incertas ou ainda em desenvolvimento, é o uso de acordos de “consentimento condicional”, onde as comunidades aceitam negociar suas terras em troca de benefícios, porém somente se estas comunidades conseguirem demonstrar seus direitos sobre as terras florestais em questão. Da mesma, na Indonésia, licenças florestais muitas vezes foram concedidas às empresas em áreas onde comunidades locais reivindicavam direitos sobre as mesmas terras. O Tribunal Nacional da Indonésia reconheceu recentemente os direitos consuetudinários às florestas como separado das terras do Estado, especialmente a partir da perspectiva da empresa.

Com demasiada frequência no caso de florestas, muitos dos direitos fundamentais sobre recursos florestais não são reconhecidos pelo Estado. Mesmo sendo protegidos por leis internacionais, estes direitos consuetudinários sobre florestas e as terras e os recursos associados a elas, podem ser inicialmente abjurados ou ignorados (p. Ex. em Pulau Padang, Laos, e até mesmo no caso de Kranskop), em parte devido ao fato das leis estatutárias terem falhado no reconhecimento da existência desses direitos. Dado que as comunidades dependentes de florestas são geralmente as mais economicamente empobrecidas e marginalizadas do mundo, talvez não seja inteiramente surpreendente encontrar leis estatutárias que estão em conflito com os direitos consuetudinários. Tal situação gera um ambiente operacional desafiante para os negócios, em particular para o setor florestal.

Os estudos de caso aqui mencionados sugerem os acordos de partilha de benefícios como uma ferramenta cada vez mais importante, principalmente em casos onde comunidades não possuem direitos aos recursos florestais reconhecidos pelo Estado. Esta solução parece ser um meio pelo qual as empresas têm sido capazes de obter uma “licença social” para operar, mesmo que o Estado tenha proporcionado uma autorização formal às operações das empresas e sem ter reconhecido os direitos consuetudinários das comunidades envolvidas. Mesmo

TABELA 2 RESUMO DOS PROCESSOS DE ENGAJAMENTO, NEGOCIAÇÃO, E CONSENTIMENTO

Lugar	País	Resultado	Papel do governo	Clareza/Segurança Fundiária	Direitos das Comunidades são reconhecidos?	Reivindicações Disputadas	Grau de conflito externo	Grau de conflito interno	Mecanismos de queixas/disputas disponíveis
Savannakhet e Salavan	Laos RDP	Relatório de Pesquisa sobre Utilização da Terra	Conceder Concessão; Projetos de aprovação de fundos e Relatório de Pesquisa.	Fraca	Legislação pendente	No início	Baixo	Incerto	Ombudsman da empresa.
Kranskop	África do Sul	Transferência de títulos e arrendamentos	Avaliar as demandas da comunidade, compensar empresa.	Média	Não de início	Algumas	De baixo a médio	Alto	Comissão formal patrocinada pelo Estado.
Pulau Padang	Indonésia	Mapas assinados, revisão de licença	Conceder / revisar licença de concessão; equipe ad-hoc para considerar disputas e queixas.	Fraca	Não de início	Várias	Alto em alguns lugares	Médio	Múltiplos: Unidade patrocinada pelo Estado e equipe formada por diferentes partes interessadas
Tacuarembó	Uruguai	Compra, arrendamento e contratos de serviço	Conceder licenças ambientais; execução de contratos.	Forte	Sim, para os grandes proprietários de terra.	Mínima	Baixo	Baixo	Linha telefônica para reclamações e queixas

quando não é exigido pela lei estatutária, as empresas esperam que essa licença social possa fazer uma diferença significativa na redução de conflitos e garantir que as operações ocorram com menos dificuldades.

É claro que, quanto maior o envolvimento da empresa com as partes interessadas, logo no início das tomadas de decisão e das operações, um maior número de questões e problemas podem ser abordados antes que qualquer conflito intensifique-se. De fato, uma das questões mais relevantes para as negociações com as partes interessadas é quem ou quais grupos apresentam reivindicações legítimas, consuetudinárias ou estatutárias, pois os direitos subjacentes presumidamente não deveriam ser abdicados sem o consentimento dos titulares desses

direitos. Tudo isso começa com a identificação das partes e atores apropriados logo no início do processo. O caso de Laos demonstra o valor de um processo inicial robusto de levantamento do impacto social, que permitiu que a empresa pudesse seguir em frente com o projeto, mesmo antes que a lei nacional reconhecesse formalmente os direitos consuetudinários. Por um outro lado, Pulau Padang demonstra as complicações que podem ocorrer quando os direitos consuetudinários das comunidades são desconsiderados logo no início do processo — mesmo quando estes não são reconhecidos dentro da legislação estatutária.

Partindo dessa premissa, as comunidades historicamente marginalizadas podem acreditar que elas detêm poder de decisão significativa em virtude de suas reivindicações sobre terras florestais. O estudo em Kranskop ilustra as mudanças que podem ocorrer quando comunidades recebem um novo reconhecimento do Estado. Em alguns casos, estes direitos podem estar ainda em fase contínua de desenvolvimento, cada vez mais no sentido de reconhecer os direitos consuetudinários (como é o caso de Pulau Padang). Porém, há muitos outros casos onde países seguem muito atrasados com relação ao reconhecimento destes direitos. O caso de Laos é um exemplo interessante de comunidades que estão prestes a conseguir o reconhecimento, e cuja habilidade de finalizar-se um acordo é prejudicada, em parte, pela legislação pendente que pode vir a dar um maior reconhecimento aos direitos das comunidades.

A fim de chegar-se a um engajamento efetivo e bem-sucedido nas negociações, deve-se assegurar que as partes interessadas — incluindo os detentores de direitos estatutários e consuetudinários — compreendam e recebam toda a informação necessária sobre as atividades propostas, antes que sejam apresentados os potenciais benefícios e impactos; É também fundamental que os grupos sejam adequadamente informados sobre o prosseguimento do projeto e como este será implementado. Cada estudo de caso analisado aqui, inclui elementos de desenvolvimento para a capacitação e o suporte externo: a Mondi financiou um consultor para trabalhar com as comunidades por vários meses a fim de ajudá-las a aprimorarem a gestão interna de seus negócios; a Stora Enso apoiou estudantes de direito para trabalharem com os membros das comunidades; as comunidades em Palau Padang trabalharam com uma ONG independente para realizar o mapeamento participativo; e a UPM suportou uma ONG para ajudar na facilitação das discussões com relação às atividades da fundação UPM, assim como fornecer treinamento de gestão das terras de plantio para alguns proprietários de terra.

Acordos colaborativos também exigem um elemento de genuinidade — e não de um acordo forçado. Em cada um dos estudos de caso apresentados, foram dadas oportunidades de diálogo entre as partes interessadas e a empresa, com relação a pelo menos alguns dos termos contratuais fundamentais. Ao mesmo tempo, as limitações culturais podem apresentar desafios para um diálogo significativo e produtivo. Por exemplo, no Laos, não é de cos-

tume as mulheres falarem ou participarem em reuniões públicas, por isso era difícil determinar se qualquer acordo com as comunidades incorporava ou não suas perspectivas, ou se o acordo era imposto sobre elas.

Uma outra lição que os estudos de caso nos dá está relacionada ao papel do governo. Como podemos notar, o governo tem o potencial de desempenhar um papel importante e construtivo no sentido de facilitar os acordos entre empresas e comunidades. Como foi demonstrado no estudo de Kranskop, as comissões de reivindicação criadas pelo governo foram de suma importância para permitir resultados mais equitativos na forma de transferência de títulos da empresa às comunidades, compensando a empresa pela perda das terras. Além disso, em vários estudos de caso, oficiais do governo participaram como observadores nas discussões entre a empresa e comunidades, porém relatos a respeito da presença do governo variam entre útil e intimidadora. Finalmente, houve relatos em vários casos, onde apesar dos acordos terem sido acordados e aceitos de uma forma geral, alguns principais representantes das comunidades sentiram-se sem a opção de se contraporem à proposta, dando a impressão de que a decisão já tinha sido previamente tomada pela empresa e pelo governo. Dito isso, na maioria dos estudos de caso, os processos de validação, assim como o processo formal de assinatura de arrendamentos e mapas, ofereceram aos membros das comunidades oportunidades para a revisão de suas decisões e de formalizar ou não o consentimento dado à empresa. De acordo com alguns relatos de campo, muitos membros das comunidades expressaram satisfação com relação a maior parte dos acordos negociados.

Os mecanismos de queixa e disputa tornaram-se cada vez mais importantes em casos onde o Estado não reconhecia os direitos consuetudinários e onde as operações começaram mesmo com a presença de reivindicações. De fato, os casos de Pulau Padang e Kranskop nos dá lições sobre esse processo: em ambos os casos, as empresas tinham autorizações do governo para realizarem suas operações, porém depois o Estado envolveu-se no processo e renegociou os termos contratuais, impactando assim as operações das empresas. No caso em Kranskop, o novo acordo resultou em pagamentos pelas terras do Estado à empresa, o que ajudou talvez na solução da questão de propriedade e facilitou as subseqüentes negociações de arrendamento. Em Pulau Padang, o Estado também interveio revisando a licença da empresa. O CLPI foi aplicado na área de concessão florestal da empresa afetando mais de uma dúzia de comunidades, cujos direitos consuetudinários não eram inicialmente reconhecidos pelo Estado. No entanto, a concessão gerou muita controvérsia, pois a subsistência destas comunidades dependiam da agricultura nestas terras. Negociações mediadas pelo Estado e o mapeamento participativo ajudaram na abordagem das reivindicações, e no final a área de concessão dada inicialmente à empresa foi reduzida em milhares de hectares, excluindo as áreas reivindicadas pelas comunidades que recusaram a dar o seu consentimento. Isso então permitiu com que o projeto prosseguisse. Em uma última análise, foram os mecanismos de queixa e disputa que permitiram a resolução destes conflitos.

Finalmente, talvez exista uma subestimação do valor e dos benefícios dos processos de engajamento das partes interessadas, onde as negociações em si podem na verdade ajudar a desenvolver comunidades. Por exemplo, os conflitos em Pulau Padang acabaram resultando no reconhecimento dos direitos fundiários e nas resoluções de reivindicações fundiárias. Em Tacuarembó, redes comunitárias tornaram-se mais fortes, através da participação das comunidades nas decisões sobre programas de ensino secundário, e pelo menos uma aldeia ganhou acesso à eletricidade do Estado, fato que pode estar indiretamente relacionado com os esforços da UPM no engajamento com as partes interessadas.

Embora o processo de busca, desenvolvimento e gestão de acordos colaborativos não seja nem rápido e nem ausente de conflitos, os resultados gerais desses acordos podem ser significativos quando as comunidades não são apenas convidadas a fornecerem suas opiniões, mas sim quando elas tornam-se parte integrante dos diálogos e das tomadas de decisão com relação ao seu próprio futuro e desenvolvimento.

Notas

- ¹ A Corporação Financeira Internacional (IFC) define “parte interessada” como “pessoas ou grupos que são direta ou indiretamente afetados por um projeto, bem como aqueles que possam ter interesse num projeto e/ou a capacidade de influenciar o seu resultado, seja positiva ou negativamente.” Isso inclui comunidades, indivíduos, ONGs, funcionários do governo e interesses acadêmicos. Veja IFC, *Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets* (2007).
- ² PROFOR, *Poverty and Forests Linkages: A Synthesis and Six Case Studies* (2008), disponível no endereço <http://www.profor.info/Documents/pdf/livelihoods/PovertyForestsLinkagesCaseStudiesSynthesis.pdf> (citando O Banco Mundial 2004).
- ³ *Id.* (a exploração de produtos florestais é responsável por cerca de vinte por cento da receita que vai além do consumo doméstico).
- ⁴ *Id.* (citando (Sunderlin et al. 2005; Sunderlin et al. 2006).
- ⁵ *Id.*
- ⁶ IFC, *Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets* (2007).
- ⁷ “Mais de 200 Estados ratificaram numerosos tratados e convênios internacionais e regionais que prevêm expressamente, ou são agora interpretados para reconhecer, o dever e a obrigação do Estado de requerer o CLPI quando as circunstâncias o justificarem.” *UN-REDD Legal Companion to the UN-REDD Programme Guidelines on Free, Prior, and Informed Consent* (2013), página 4.
- ⁸ Veja Marcus Colchester, *Free, Prior and Informed Consent: making FPIC work for forests and peoples. The Forests Dialogue* (2010), página 4.
- ⁹ *Office of the High Commissioner on Human Rights, Guiding Principles on Business and Human Rights* (2011), disponível no endereço http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf. Veja, por exemplo Princípio 18.
- ¹⁰ Compare, por exemplo, o Ministério do Interior da Colômbia (que tem a tarefa de, inter alia, certificar os processos de consulta das empresas) com a Comissão Nacional das Filipinas sobre Povos Indígenas (que às vezes tem sido alvo de denúncias sobre ações tendenciosas a favor da indústria extrativa dentro do processo nacional de CLPI). Veja, por exemplo, Cheryl L. Daytec-Yañgo, *FPIC: A Shield or Threat to Indigenous Peoples' Rights?*

- ¹¹ Os nomes específicos e os detalhes de cada projeto foram omitidos a pedido de algumas das empresas mencionadas neste documento.
- ¹² Diretrizes da UN-REDD FPIC, páginas 11-12.
- ¹³ Veja, Gamebey & Surui Carbon, *Free, Prior and Informed Consent: Surui Carbon Project, ACT Brazil* (2010), página 31.
- ¹⁴ Veja, por exemplo, Gamebey & Surui, *Carbon, Free, Prior and Informed Consent: Surui Carbon Project, ACT Brazil* (2010). Há também iniciativas incipientes na Guiana. Além do setor florestal, grupos como o Povo Mursi na Etiópia desenvolveram um modelo de CLPI para atores externos que desejam propor conjuntamente projetos de manejo florestal.
- ¹⁵ Veja, por exemplo, *UN-REDD Legal Companion to the UN-REDD Programme Guidelines on Free, Prior, and Informed Consent* (2013). Embora o consentimento possa ser aplicado a uma ampla gama de casos que envolvam identidade cultural, o padrão mais relevante para as atividades do setor florestal seja, talvez, aquele articulado pela UNDRIP, que exige o CLPI no caso de projetos que afetam terras, territórios e recursos “em conexão com o desenvolvimento, utilização ou exploração de minério, água ou outros recursos naturais.” Veja Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) Artigo 32.2. Note que o CLPI também é exigido sob medidas legislativas e administrativas que impactem os direitos dos povos indígenas, veja por exemplo, UNDRIP Artigo 19.
- ¹⁶ Por exemplo, a FSC e a CCBA também têm provisões para as comunidades locais, embora os padrões sejam diferentes para os povos indígenas.
- ¹⁷ Na Colômbia, “povos indígenas” são geralmente considerados comunidades com culturas de origem pré-colonial.
- ¹⁸ Veja Diretrizes FSC FPIC, Diretrizes da UNDG sobre povos indígenas, Diretrizes da UNREDD FPIC, e Guia RECOFTC sobre o FPIC e o REDD.
- ¹⁹ Veja Cheryl L. Daytec-Yañgo, *FPIC: A Shield or Threat to Indigenous Peoples' Rights?*
- ²⁰ UNDRIP Artigo 32.2 (2007).

- ²¹ Se o processo fosse meramente conduzir consultas, as expectativas de melhores práticas internacionais incluiria a divulgação da proposta atividade, a descrição dos impactos, e a disponibilização da proposta à opinião pública; parte das melhores práticas incluiria responder aos comentários vindos do público em geral e comunicar ao mesmo se e como as mudanças seriam feitas. Implícito neste modelo de consulta, no entanto, é que a decisão final cabe aos proponentes do projeto e dos órgãos reguladores; e embora as comunidades envolvidas possam ter tido participação no processo, elas não possuem um papel formal na tomada de decisões. O modelo de consentimento, por sua vez, é diferente; pois neste caso, as comunidades teriam um papel formal e participativo nas decisões sobre as atividades que as afetam diretamente.
- ²² Nós referenciamos “contatos” como uma opção no processo de pré-consulta, no caso onde a empresa não é capaz de identificar de imediato as instituições representativas das comunidades. Neste caso, a empresa pode então precisar identificar primeiramente uma pessoa de contato capaz de ajudá-la a realizar este trabalho.
- ²³ Comitê da Segurança Alimentar Mundial da FAO, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security* (2012), no 9.9. Note que o elemento para o consentimento é expressado sob o contexto da UNDRIP.
- ²⁴ Além da IFC, o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas, o Banco Asiático de Desenvolvimento e Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, todos aplicam o CLPI para determinadas atividades e atores - e de forma consistente com os impactos potencialmente significativos que afetam os povos indígenas.
- ²⁵ Veja Padrão de Performance 7, *IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability* (2012).
- ²⁶ Veja Padrão de Performance 5, *IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability* (2012).
- ²⁷ A Corporação Americana chamada *US Overseas Private Investment Corporation* também utiliza os padrões de performance do IFC.
- ²⁸ Comissão Mundial de Barragens, Barragens e Desenvolvimento: *A New Framework for Decision Making* (2000), página 215.
- ²⁹ Steven Herz, Antonino LaVina, e Jon Sohn (J. Sohn, ed.), *Development without Conflict: The Business Case for Community Consent*. World Resources Institute (2007).
- ³⁰ Conselho de Manejo Florestal, *FSC guidelines for the implementation of the right to free, prior and informed consent (FPIC)*, versão 1 (Outubro 2012) (doravante “FSC guidelines”).

- ³¹ *FSC guidelines* página 16.
- ³² Veja Conselho do PEFC, “*Endorsement and Mutual Recognition of National Systems and their Revision*,” *PEFC Guide Procedure* Documento 1007:2012 (2012), no 5.6.4, disponível no endereço http://www.pefc.org/images/documents/PEFC_GD_1007-2012_Endorsement_Process_121015.pdf; veja também PEFC, “*Sustainable Forest Management – Requirements*,” *International Standard Requirements for Certification Schemes* PEFC ST 1003:2010, no 5.6.4.
- ³³ *Id.*
- ³⁴ RSPO, *Free, Prior and Informed Consent and the Roundtable on Sustainable Palm Oil: A Guide for Companies* (Outubro 2008).
- ³⁵ RSPO, *Adoption of Principles and Criteria for the Production of Sustainable Palm Oil* (2013).
- ³⁶ *Id.* Página 12 (veja indicador 2.3.2).
- ³⁷ Além das fontes descritas abaixo, outro recurso útil sobre este assunto é o guia de treinamento desenvolvido por RECOFTC sobre a implementação REDD+ FPIC. Veja Edwards et al., *Putting Free, Prior, and Informed Consent into Practice in REDD+ Initiatives*. RECOFTC, IGES, e Norad (2012).
- ³⁸ *REDD+ Social and Environmental Standards - Versão 2* (Outubro 2012), disponível no endereço REDD-standards.org.
- ³⁹ *Climate, Community and Biodiversity Standards, Project Design Standards* (Segunda Edição, 2008).
- ⁴⁰ Veja *Forest Carbon Partnership Facility & UN-REDD, Guidelines on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness with a Focus on the Participation of Indigenous Peoples and Other Forest-Dependent Communities* (2012). O *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) emprega um padrão mais complexo que requer substancial conformidade com as normas do Banco Mundial (que atualmente exigem uma consulta livre, prévia, e informada, levando a um suporte abrangente da comunidade); e reconhece as obrigações internacionais que os governos têm com relação às comunidades e aos povos indígenas. O FIP aplica as políticas das suas instituições de execução, todas sendo bancos multilaterais de desenvolvimento, e que têm adotado várias normas que vão desde consulta até consentimento; com exceção do Banco Africano de Desenvolvimento que não tem uma política para povos indígenas.
- ⁴¹ *Id.* Página 2.

- ⁴² Diretrizes da UN-REDD FPIC, página 18.
- ⁴³ Sr. Khamla Soubandith atuou como consultor autônomo neste projeto e ajudou substancialmente no sentido de facilitar a incorporação da perspectiva da comunidade. Sr. Soubandith graduou-se do Programa de Estudos do Sudeste Asiático, da Universidade de Chulalongkorn na Tailândia (Mestrado). Ele trabalha com traduções, avaliações, estudos de caso, levantamentos sobre impacto social, mudança climática e problemas florestais. Os representantes da Stora Enso, Helena Axelsson, Antti Marjokorpi, e Heikk Rissanen forneceram suporte e informação essenciais com relação às operações da empresa.
- ⁴⁴ Isto foi parte do processo geral de avaliação ambiental.
- ⁴⁵ O Sindicato das Mulheres é uma iniciativa nacional, e está presente nos níveis central, provincial, distrital, e das comunidades.
- ⁴⁶ A Stora Enso foi a primeira empresa de plantação no Laos a receber O Certificado Ambiental e Social para o estabelecimento de plantações.
- ⁴⁷ O Fundo de Desenvolvimento da Aldeia é ajustado pela inflação.
- ⁴⁸ Não está claro até que ponto as entrevistas incluíram as comunidades que estavam diretamente engajadas com os estudantes de direito. Somente um membro da comunidade entrevistado estava ciente deste treinamento, e os membros não sabiam exatamente quem estava patrocinando o treinamento.
- ⁴⁹ Este estudo de caso foi preparado com o apoio substancial do consultor Dr. Blessing Karumbidza e representantes da Mondi. Dr. Karumbidza é um *fellow* de pós-doutorado em Gestão Pública e Economia na Universidade de Tecnologia de Durban. Ele é Historiador Econômico e Sociólogo, especializado em sistemas agrários, desenvolvimento rural e mudança climática. Os seguintes representantes da Mondi forneceram informação, suporte logístico, e revisões dentro do prazo: Melanie Dass, Maurice Makhathini, Khethiwe Mlotshwa, e Peter Gardiner.
- ⁵⁰ O *Communal Land Rights Act* foi tido pelo Tribunal Constitucional em 2013 como inconstitucional. Não está claro se esta decisão teria algum impacto nas pendentes reivindicações das comunidades.
- ⁵¹ Nem todos os membros das comunidades são beneficiários que têm direito a fazer reivindicação. Note que membros das comunidades também incluem aqueles residentes que não são parte da reivindicação, e portanto não possuem direito legal ou histórico.

- ⁵² Note que também é possível que a Mondi concorde com tal acordo. Isso enfatiza a importância do envolvimento contínuo e das negociações de boa fé.
- ⁵³ Este estudo de caso foi preparado para o *TFD's Learning Event on "FPIC in the Private Forest Sector"*, apresentado pelo Banco Mundial em Washington D.C., Estados Unidos (Outubro 22-23, 2013). Embora a situação tenha evoluído de alguma forma, entre o evento e o treinamento, os novos desenvolvimentos não estão incluídos neste estudo de caso. Os representantes da APRIL, Jemmy Chayadi e Dian Novarina, forneceram ajuda essencial com informação e revisão de documentos. Além disso, vários consultores, os quais escolheram permanecer anônimos, forneceram suporte crítico nas entrevistas com membros das comunidades.
- ⁵⁴ Os seguintes representantes da UPM forneceram suporte fundamental na coleta de informação, no suporte logístico, e na revisão de documentos: Magdalena Ibanez, Alberto Brause, Alexander Burwood, e Marcelo Ginella. Além disso, vários individuais representando comunidades, ONGs, e governo, forneceram importantes informações de acordo com suas perspectivas.
- ⁵⁵ Este estudo foi criado pela UPM e será realizado por um consultor externo, Ferrere.
- ⁵⁶ Este estudo de caso usa a UPM e a *Forestry Oriental* da UPM no Uruguai indistintamente. Globalmente, a UPM está sediada na Finlândia e tem operações em muitos outros países.

The Forests Dialogue (TFD), foi formada em 1999, como resultado de uma sequência de diálogos e atividades que começaram separadamente, sob os auspícios do Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, do Banco Mundial, do Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, e do Instituto de Recursos Mundiais. Tais iniciativas convergiram para criar o TFD quando os líderes dessas instituições concordaram que era preciso haver um fórum internacional para um diálogo entre os vários intervenientes, que fosse único e contínuo, impulsionado pela sociedade civil para abordar importantes questões florestais globais. A missão e o propósito da TFD é de trazer os principais líderes juntos a fim de desenvolver relacionamentos baseados na confiança, no compromisso e no entendimento, e através deles, gerar debates significativos sobre as principais questões relacionadas com a gestão sustentável das florestas em todo o mundo. Os diálogos do TFD servem como uma plataforma para o compartilhamento de aspirações e aprendizagem e para a busca de novas maneiras de estabelecer ações colaborativas no que diz respeito às questões prioritárias de conservação e manejo florestal.

TFD está desenvolvendo e conduzindo diálogos internacionais multissetoriais dentro dos seguintes tópicos:

- ➔ Certificação Florestal
- ➔ Desmatamento Ilegal e Governança Florestal
- ➔ Gestão Intensiva de Florestas Plantadas
- ➔ Conservação de Florestas e da Biodiversidade
- ➔ Florestas e Mudanças Climáticas
- ➔ Florestas e Redução da Pobreza
- ➔ Investindo em Florestas Controladas Localmente
- ➔ Consentimento Livre, Prévio, e Informado
- ➔ Alimento, Combustível, Fibra e Florestas
- ➔ Entendendo a Taxa de Desmatamento
- ➔ Árvores Geneticamente Modificadas

Existem atualmente 24 membros no Comitê Diretivo do TFD. O Comitê é responsável pela governança e supervisão das atividades do TFD. O Comitê inclui representantes desde proprietários de terra privados, indústria de produtos florestais, organizações não-governamentais de proteção ao ambiente, varejistas e distribuidores, organizações de auxílio humanitário, sindicatos e universidades.

O TFD é financiado por diferentes fontes de financiamento de base e por financiamento baseado em diálogo. O TFD é também suportado pela Secretaria que é sediada na Escola Florestal e Estudos Ambientais da Universidade de Yale nos Estados Unidos.



The Forests Dialogue
Yale School of Forestry and
Environmental Studies
360 Prospect Street
New Haven, Connecticut 06511
USA

+1 203 432 5966
www.theforestsdialogue.org
info@theforestsdialogue.org



PROFOR

Program on Forests
1818 H Street NW
Washington, D.C. 20433
USA

+1 202 458 1692
www.profor.info
profor@worldbank.org