

Muito além do défice: situar o financiamento da biodiversidade no contexto da economia global

Biodiversity Capital Research Collective¹

* *Este é um resumo de um relatório de investigação maior com o mesmo título, disponível em www.twn.my.*

Face a décadas de inação em relação aos acordos e objetivos multilaterais, existe um consenso crescente de que é necessária uma “mudança transformadora” para enfrentar a atual crise da biodiversidade. Mas o que deve ser transformado?

Ao considerar os recursos financeiros existentes e os recursos necessários para alcançar os objetivos ambientais, os governos e as organizações de conservação apontam frequentemente para um grande défice no financiamento das ações orientadas para a biodiversidade. Porém, esse défice é quase sempre apresentado sem nenhum contexto, como se a perda da biodiversidade pudesse ser resolvida apenas por um aumento do financiamento. Nesse sentido, este relatório examina as dimensões políticas e económicas da perda da biodiversidade, com o objetivo de indicar caminhos que permitam uma mudança transformadora.

Muito além do défice: situar o financiamento da biodiversidade no contexto da economia global, um esforço conjunto de uma equipa internacional de investigadores e da Rede do Terceiro Mundo, aborda duas questões: de que forma a organização da economia global conduz à perda da biodiversidade, e como tem funcionado o financiamento existente para a biodiversidade? A regulamentação do comércio, investimento e finanças (ou sua ausência), as pressões económicas globais que provocam o endividamento dos países ricos em biodiversidade e as desigualdades afetadas por questões de género, raça, classe e uma história colonial, todos estes problemas impulsionam a perda de biodiversidade e devem ser resolvidos urgentemente. Tais questões tendem a ser negligenciadas nas negociações ambientais internacionais; este relatório explica por que esses padrões estruturais precisam ser abordados se quisermos modificar seriamente a trajetória em que nos encontramos atualmente.

¹ Contribuíram para este artigo, em ordem alfabética: Patrick Bigger, Jens Christiansen, Jessica Dempsey, Adriana DiSilvestro, Audrey Irvine-Broque, Sara Nelson, Fernanda Rojas-Marchini, Andrew Schuldt e Elizabeth Shapiro-Garza.

A **Rede do Terceiro Mundo (Third World Network, TWN)** é uma organização internacional independente sem fins lucrativos de investigação e ativismo que procura promover uma maior articulação das necessidades, aspirações e direitos dos povos do Sul e fomentar um desenvolvimento justo, equitativo e ecológico.

Morada: 131 Jalan Macalister, 10400 Penang, MALÁSIA **Tel:** 60-4-2266728/2266159 **Fax:** 60-4-2264505
E-mail: twn@twnetwork.org **Website:** www.twn.my

O conteúdo desta publicação pode ser republicado ou reutilizado gratuitamente para fins não comerciais, exceto quando indicado de outra forma. Esta publicação está registada sob uma [Licença Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Em vez de uma verdadeira transformação, os instrumentos sugeridos para resolver o déficit de recursos consistem numa série de medidas voluntárias e mecanismos baseados no mercado, tais como pagamentos por serviços ecossistêmicos ou regimes de financiamento misto. Este relatório mostra que estes esforços são, na melhor das hipóteses, marginais e, na pior, reforçam o poder dos governos e instituições não estatais como bancos e grandes ONGs internacionais dos países ricos, à custa dos povos indígenas e comunidades locais que estão na vanguarda da proteção da biodiversidade. A promoção de mecanismos financeiros voluntários ou inovadores, em vez de abordar os fatores que impulsionam a economia extrativa global, não passa de uma forma de postergar a extinção, adiando a execução de medidas substanciais por mais um ano, mais uma década, com consequências devastadoras para as pessoas e o planeta.

É evidente que temos de ir muito além da mera resolução do déficit de financiamento. Só será possível realizar mudanças transformadoras, inclusivas e equitativas se situarmos a perda da biodiversidade no contexto da economia global. Este relatório apresenta recomendações concretas para negociadores, organizações da sociedade civil e grupos de ativistas, motivando-os a levar as discussões ligadas à preservação da biodiversidade para além do déficit de financiamento.

Parte 1. As dívidas ecológicas crescem lado a lado com as desigualdades persistentes e a perda de biodiversidade

O artigo 20 da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) faz menção às Responsabilidades Comuns mas Diferenciadas (RCMD) dos países, necessárias para cumprir os compromissos destinados a conter a perda de biodiversidade — os governos dos países desenvolvidos têm a obrigação de conceder recursos financeiros adicionais para permitir que os governos dos países em desenvolvimento implementem os seus compromissos de forma eficaz. Nós perguntamos: os governos cumpriram as suas obrigações relativas às RCMD? Qual foi o papel do Fundo Global para o Ambiente (GEF, na sigla em inglês) em relação às RCMD? Na terceira seção da Parte 1, fazemos uma pergunta relacionada: quem é responsável pela perda da biodiversidade? É possível calcular esta responsabilidade ou dívida?

1.1 Os países ricos não respeitam as RCMD e os compromissos assumidos nos termos do artigo 20

Vinte e oito anos após a ratificação da CDB em 1992, os países de todo o mundo não só não conseguiram conter a perda da biodiversidade, como também negligenciaram um princípio fundamental da Convenção: a ideia de que embora todos os países sejam responsáveis pela perda da biodiversidade, as nações industrializadas mais ricas têm uma maior parcela de responsabilidade e devem, conseqüentemente, contribuir com mais recursos para solucionar a crise. Nem o próprio GEF – estabelecido como o mecanismo financeiro da CDB em 1994 – nem os regimes financeiros privados promovidos pelo fundo cumpriram estas obrigações.

1.2 Os investimentos através do Fundo Global para o Ambiente têm sido insuficientes

Aproximadamente 30 anos após o lançamento do GEF, está claro que o fundo e a sua abordagem têm sido insuficientes para “implementar a CDB”, um dos seus principais objetivos. Os montantes atribuídos ao GEF são inadequados, e o mais recente GEF-7 apresenta um declínio nominal dos novos montantes prometidos, bem como do financiamento total. A ênfase do GEF no cofinanciamento pelos governos, instituições financeiras para o desenvolvimento, organizações não governamentais e entidades comerciais é sintomática de uma abordagem que presume que o financiamento público, e não o ambiente natural e a sua diversidade, é o principal recurso escasso. Alguns estudos sugerem que as atuais estratégias de financiamento, além de serem insuficientes, podem exacerbar as desigualdades de poder internacionais a longo prazo, em que os países com mais recursos financeiros ditam os termos e condições para que o capital flua em direção aos países ricos em biodiversidade, consolidando relações de poder geopolíticas, em vez de trabalharem para a plena implementação da CDB. A ênfase no cofinanciamento, bem como a utilização crescente de financiamento liderado pelo mercado nas “soluções baseadas na natureza” (SBN), pode ser vista como o resultado destas desigualdades de poder. A incapacidade do GEF para implementar de forma eficaz os três

objetivos da CDB², combinada à interferência de questões geopolíticas no contexto das negociações, indica a necessidade de reformar este mecanismo financeiro multilateral.

1.3 Os países ricos e as elites têm dívidas ecológicas crescentes

Nesta seção, baseamo-nos na investigação para tentar quantificar as dívidas ecológicas e climáticas que os países industrializados ricos acumularam nos últimos 500 anos pela utilização excessiva dos recursos mundiais e dos sumidouros de resíduos. Descrevemos conceitos como a “pegada material” e a “responsabilidade nacional pela degradação climática”, juntamente com estatísticas que indicam o consumo excessivo pelos países desenvolvidos e as elites abastadas nos países em desenvolvimento, ilustrando assim os padrões históricos que demonstram quem beneficiou dos danos ecológicos e quem arcou com os custos destas mudanças. Esta distribuição desigual da degradação ecológica continua até hoje: um estudo conclui que os EUA são responsáveis por 40% das alterações climáticas, e a União Europeia por 29%. Outros estudos destacam a forma como os atuais regimes comerciais aumentam ainda mais a desigualdade, através de condições descritas como “intercâmbios ecologicamente desiguais”, em que os países de elevados rendimentos se apropriam de recursos e obtêm assim maiores benefícios económicos. Através destes processos, as dívidas ecológicas e climáticas dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento continuam a acumular-se.

Parte 2. A economia política global da perda de biodiversidade

O que impede o financiamento adequado para a implementação da CDB? Na Parte 2, perguntamos: quais são as condições político-económicas globais que limitam a implementação da CDB? Enfocamos os fatores político-económicos que alimentam o extrativismo, impedindo o financiamento para a conservação (relativamente muito menor) de alcançar os três objetivos da CDB. Esta seção distancia-se um pouco dos temas normalmente considerados nas discussões sobre as políticas e o financiamento da biodiversidade, mas argumentamos que, para modificar os fatores estruturais que provocam a crise, será necessário modificar o funcionamento de uma série de instituições que moldam a economia global.

2.1 A capacidade dos países para implementar os objetivos da CDB é prejudicada pelo nexo entre dívida e austeridade

A austeridade e a dívida aprisionam os governos nacionais em todo o mundo, especialmente nos países em desenvolvimento. A austeridade – as políticas que visam reduzir as despesas e défices governamentais – diminui os níveis de ajuda pública ao desenvolvimento (APD), as contribuições multilaterais e o financiamento nacional para fins ambientais. A austeridade emerge das preferências ideológicas encontradas em instituições, mas é também causada pela tendência de “nivelar por baixo” as taxas de impostos sobre as empresas, a existência de paraísos fiscais e os elevados níveis de dívida internacional, particularmente nos países em desenvolvimento. Se os governos se concentram – ou são obrigados a concentrar-se – no pagamento da dívida, não investem em bens públicos; faltam-lhes recursos para implementar políticas para a biodiversidade que promovam a utilização sustentável, a conservação e a partilha equitativa dos benefícios da utilização da biodiversidade. Para piorar ainda mais a situação, elevados níveis de pagamento da dívida também forçam os governos a aumentar a extração de recursos para exportação, que está na origem de grande parte da perda de biodiversidade. Num momento em que muitos países em desenvolvimento enfrentam níveis de dívida elevados face à pandemia da COVID-19, o Fundo Monetário Internacional (FMI) interveio mais uma vez para exigir a consolidação fiscal, apesar das associações claras entre austeridade, dívida e perda de biodiversidade. Tais medidas de austeridade irão mais uma vez limitar de forma estrutural as despesas governamentais nos países em desenvolvimento, com todos os impactos daí decorrentes para a saúde pública, tanto humana como ecossistémica.

² Estes objetivos são: 1) a conservação da diversidade biológica, 2) a utilização sustentável dos seus componentes e 3) a partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos.

2.2 As políticas e normas comerciais e de investimento que beneficiam as empresas e aumentam a desigualdade reforçam ainda mais os motores da perda de biodiversidade

As regras que regem o comércio internacional contribuem, direta e indiretamente, para a perda da biodiversidade. A livre circulação de produtos e fluxos financeiros, que tem estado no centro da política comercial global nos últimos 45 anos, não só exacerbou as desigualdades de riqueza em grande parte do mundo, como elevou a perda de biodiversidade para níveis sem precedentes. Os fluxos financeiros desregulados e as operações desgovernadas das empresas extrativas permitiram a abertura de novos espaços frágeis e ricos em biodiversidade, que passam a ser utilizados para a produção de mercadorias, aumentando as disparidades entre os que vivem com as consequências ambientais da extração e aqueles que beneficiam do consumo desses produtos. As regras que governam os fluxos internacionais de capital fazem pouco para limitar a circulação nociva e em grande escala de dinheiro, que entra e sai dos países produzindo vulnerabilidade fiscal e, perversamente, incentiva os países a aumentar as exportações de matérias-primas. O extrativismo deixa um rastro de custos e benefícios muito diferenciados, e as desigualdades existentes em matéria de raça, gênero e riqueza podem servir para legitimar ou mesmo alimentar iniciativas extrativistas. De modo geral, as últimas décadas de hiperglobalização e livre circulação de capital levaram a uma maior concentração de riqueza e poder, que impede tanto a modificação das políticas como um multilateralismo funcional.

2.3 O financiamento de ações em prol da biodiversidade é ultrapassado por subsídios nocivos que são difíceis de identificar e reformar

As partes na CDB reconhecem a necessidade de “suprimir, eliminar gradualmente ou reformar” os incentivos prejudiciais à biodiversidade, como uma estratégia central para conter a sua destruição. No entanto, os compromissos institucionais para a ação nesta matéria, em grande medida, ainda não foram cumpridos; a reforma dos incentivos nocivos é uma das 20 Metas de Aichi para a Biodiversidade nas quais foi observado o menor progresso até agora. As despesas públicas com incentivos e subsídios nocivos continuam a eclipsar o financiamento nacional e internacional de iniciativas para a biodiversidade, ao mesmo tempo que impede o progresso em direção às metas de financiamento. Os subsídios nocivos têm estado na agenda da CDB desde pelo menos 1995, mas os bloqueios à reforma prevalecem: falta de transparência, interesses políticos arraigados e impactos proporcionalmente marginais, mas ainda assim significativos, nos meios de subsistência das comunidades, que geram capital político. Embora os subsídios nocivos tendam a beneficiar os ricos e poderosos de forma desproporcional, também representam uma grande variedade de interesses entrelaçados na política estatal, o que dificulta a sua eliminação por completo. É necessário realizar estudos e produzir relatórios sobre as funções políticas e os resultados ambientais e sociais desses subsídios, a fim de criar meios de responsabilização e implementar reformas contra este importante fator responsável pela perda de biodiversidade.

Parte 3. Os fluxos financeiros relacionados com a biodiversidade

Trabalhando em conformidade com os paradigmas político-econômicos globais, tais como a austeridade e a persistente prioridade dada aos interesses comerciais e ao investimento em detrimento dos bens públicos, os governos, partes da sociedade civil e instituições internacionais têm promovido medidas voluntárias e mecanismos financeiros inovadores, incluindo os pagamentos por serviços ecossistêmicos (PSE), o financiamento privado e o financiamento misto. Até que ponto estas iniciativas financeiras privadas, voluntárias e baseadas no mercado têm contribuído para a implementação da CDB? Quais são os principais desafios? Em que medida estas abordagens podem promover as mudanças transformadoras exigidas pela Plataforma Intergovernamental Político-Científica sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES) em 2019 e por movimentos indígenas, sociais e pela justiça ambiental nas últimas décadas?

3.1 As abordagens orientadas para o mercado, como os PSE e o mecanismo REDD+, oferecem financiamento insuficiente e resultados mistos para a biodiversidade

Os programas de PSE têm sido cada vez mais promovidos nas últimas décadas, inclusive no âmbito da CDB, como forma de gerar novas fontes de receitas para a conservação e para compensar pessoas e comunidades pelos impactos da conservação nos seus meios de subsistência, através de mais de 550 programas em todo o mundo. Definimos os PSE como pagamentos diretos ou transferências em espécie a proprietários de terra individuais ou coletivos com o objetivo de incentivar, compensar ou remunerar as formas de utilização da terra que beneficiam a produção de serviços ecossistêmicos predefinidos. Incluímos programas tais como os fundos para a água e alguns projetos do REDD+ que não se autodefinem como PSE, mas que têm estas mesmas características. Quatro lições principais ficam evidentes na literatura científica sobre o papel dos PSE na conservação da biodiversidade: 1) os PSE não representam uma nova fonte importante de financiamento privado para a conservação, 2) há poucos PSE centrados na biodiversidade, e os que existem tendem a dar prioridade ao habitat de uma única espécie, 3) existem lacunas na investigação sobre os resultados dos PSE para a biodiversidade, mas os estudos existentes mostram resultados mistos e 4) os programas mais bem sucedidos em abordar as mudanças no uso da terra associadas à perda da biodiversidade foram bem integrados às tradições e instituições locais, respeitando os valores e conhecimentos locais e promovendo a partilha equitativa dos benefícios da utilização da biodiversidade. Muitos regimes de PSE, particularmente os que também se destinam a proporcionar benefícios climáticos (como o REDD+), estão agora a ser promovidos como SBN capazes de minimizar os custos e as ações a serem empreendidas pelos países ricos para estabilizar as taxas de alterações ambientais, com resultados sociais e ambientais muitas vezes duvidosos nos países em que são implantados.

3.2 O investimento privado em projetos de melhoria da biodiversidade é pequeno, geograficamente limitado e num perpétuo estado de “teste piloto”

Atualmente, a escala e o âmbito do “investimento privado” – o financiamento da conservação da biodiversidade orientado para o lucro e o retorno sobre o investimento – são os de um sector económico global emergente, porém lento, precário e ainda largamente baseado em promessas, além de estar centrado nos países desenvolvidos. Tais constatações estão em desacordo com a forma como este setor tende a ser retratado na política internacional e na literatura sobre conservação, que muitas vezes o consideram como uma solução fundamental para as deficiências de financiamento. As experiências dos últimos 30 anos – com esforços que vão da bioprospecção às compensações pelas emissões de carbono centradas nas florestas – mostram que é difícil fazer da conservação da biodiversidade um empreendimento rentável, levantando questões sobre o papel do financiamento privado na implementação futura dos objetivos da CDB, particularmente através das SBN. No entanto, é crucial observar que mesmo estes montantes relativamente pequenos de investimento financeiro podem ter impactos sociais negativos e enraizar ainda mais as desigualdades sociais. Podem também servir como soluções cosméticas que, através de sua constante promoção como uma solução essencial para a perda de biodiversidade, criam obstáculos para a realização de mudanças transformadoras, mais difíceis, porém necessárias. Argumentamos que, em vez de utilizar capital público para catalisar o investimento do setor privado, os governos e organizações multilaterais deveriam centrar os seus esforços na modificação das relações político-económicas globais – tais como os regimes fiscais, os acordos comerciais e a regulamentação – para prevenir os impactos negativos sobre a biodiversidade.

3.3 O financiamento misto dificilmente proporcionará um futuro sustentável

O conceito de financiamento misto ganhou força nos círculos das políticas para o desenvolvimento desde o advento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sendo recentemente aclamado como um instrumento para a mobilização de investimentos privados na implementação da CDB. Embora ainda haja confusão e debate sobre a sua definição, o financiamento misto é muitas vezes definido como qualquer utilização de financiamento público, filantrópico ou supranacional para “alavancar”, “desbloquear” ou “catalisar” investimentos privados. Supostamente, estas subvenções seriam necessárias para atrair o capital privado para áreas como a conservação da biodiversidade ou a utilização sustentável, vistas pelos investidores como

setores muito arriscados ou que oferecem pouco retorno. Argumentamos que o financiamento misto deve ser contextualizado na história mais longa do financiamento para o desenvolvimento utilizado para facilitar o investimento privado. Seria mais adequado compreender o financiamento misto como uma continuação de abordagens ao estilo das parcerias público-privadas, que são pouco transparentes, geram o risco de ganhos privados contrapostos a perdas públicas e não beneficiam os países com rendimentos mais baixos. Além disso, é importante pôr em causa esta necessidade de atrair capital privado para a implementação da CDB, que é sintomática de tendências político- económicas mais amplas, como a austeridade e a regulamentação inadequada do setor financeiro. A literatura também levanta questões sobre a eficiência do financiamento misto. Por exemplo, entre 2008 e 2015, os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD), Estados e entidades supranacionais desembolsaram 17,2 mil milhões de euros através de vários canais para apoiar diretamente o desenvolvimento de programas do REDD+ em todo o mundo. Este investimento público atraiu apenas 162 milhões de euros em investimento privado direto para projetos do REDD+, e embora o investimento privado “indireto” tenha sido maior, não está claro que quantidade desse investimento é superior ao que poderia ter sido obtido de outra forma. Os benefícios adicionais para a biodiversidade tampouco estão claros.

3.4 Os sistemas voluntários de certificação e transparência podem ter algum impacto, mas raramente na escala necessária para deter a perda de biodiversidade

Desde a Cimeira da Terra do Rio em 1992, em que as elites empresariais globais e os países desenvolvidos puseram de lado a abordagem regulamentar para as atividades ambientais nocivas, têm proliferado as abordagens voluntárias, tais como os sistemas de certificação e transparência. O ponto comum entre estas abordagens é que o cumprimento das normas – e portanto a autoridade – deixa de estar centrado predominantemente no Estado e passa a ser orientado para o mercado, que pode ter poucos incentivos, autoridade ou capacidade de impor ações vinculativas. Nesta seção, examinamos os resultados de várias estratégias voluntárias nas décadas desde a cimeira do Rio e consideramos o seu papel na redução da perda de biodiversidade em todo o mundo. É difícil medir o impacto real destes regimes, não só devido à falta de controlos e de uma base de comparação, mas também porque muitos são privados e, portanto, difíceis de analisar em detalhes. Apesar disto, cada vez mais estudos apontam para as suas limitações. Em suma, a natureza dos mecanismos voluntários – ou seja, a falta de fiscalização ou responsabilização – gera grande publicidade em torno destas alternativas a políticas fortes conduzidas pelo Estado, mas, em última análise, os impactos são muito marginais. Questionamos as persistentes iniciativas para lançar novos esforços voluntários, como a Task Force for Nature-related Disclosure (TFND), quando há poucos indícios de que serão capazes de provocar mudanças na escala ou no prazo necessário para deter significativamente a perda de biodiversidade.

A nossa equipa é composta por cientistas sociais da University of British Columbia no Canadá (Jessica Dempsey, Adriana DiSilvestro, Audrey Irvine-Broque, Fernanda Rojas-Marchini, Sara Nelson, Andrew Schuldt), da Lancaster University no Reino Unido (Patrick Bigger, Jens Christiansen) e da Duke University nos EUA (Elizabeth Shapiro-Garza). O tema deste artigo deriva das nossas áreas particulares de especialização: ecologia política, economia política da natureza, governação ambiental multiescalar, mudança ambiental e a distribuição desigual dos danos ambientais e da perda de biodiversidade.

Um documento relacionado, “ A mobilização de recursos e a Convenção sobre a Diversidade Biológica: muito além do défice de financiamento”, está disponível em: https://twn.my/title2/briefing_papers/twn/Resource%20mobilization%20TWNBP%20Feb2021%20Dempsey%20et%20al.%20Por.pdf