

Nota Técnica

Nº 72

Dezembro de 2002

A nova política florestal do Banco Mundial



AS PERSPECTIVAS DA POLÍTICA FLORESTAL DO BIRD PARA AS POPULAÇÕES LOCAIS

O processo desencadeado pelo Banco Mundial de revisão da sua política florestal insere-se dentro de um processo mais amplo destinado a adequá-lo a um novo papel de gestor global dos acordos internacionais de desenvolvimento sustentado e de erradicação da pobreza. Estes acordos buscam incorporar, através da criação de mecanismos financeiros de escala global (O Fundo para conservação da biodiversidade e o Fundo para armazenamento de carbono, só para citar dois exemplos relacionados à política de florestas), os custos ambientais do desenvolvimento, transformando em mercadoria a conservação da biodiversidade e a captura de carbono.

Discutir a política florestal do Banco, neste momento, é discutir quais prioridades devem ser dadas no processo de gerenciamento da base florestal do globo e suas implicações socioeconômicas no país e no seu campo de ação local. Nos parágrafos seguintes, iniciamos uma reflexão sobre os interesses envolvidos na mudança da política florestal do BIRD, e buscamos identificar as implicações desta mudança.

1 – Se a política florestal vigente, concebida em 91, foi marcada pelo signo da Conferência Rio 92, podemos considerar que a política é influenciada pelo Encontro da OMC de Doha e pela supremacia da integração entre o global e o local através dos mercados. Os instrumentos econômicos de mercado são apresentados como a alternativa mais viável para assegurar a sustentabilidade das florestas e a manutenção de seus serviços. Os limites do ambiente natural deixam de ser um empecilho ao crescimento econômico para serem incorporados como mais um dinamizador do fluxo de capital financeiro internacional. O papel privilegiado, que até então era das populações tradicionais das florestas, passa a ser exercido pelo setor empresarial supostamente capaz de empreender projetos de manejo sustentável de recursos, na escala e na rapidez que a dinâmica do mercado global exige.

2 – No Brasil, e em especial na região Amazônica, a liberalização do comércio e o desenvolvimento da infra-estrutura podem significar o aumento do crescimento econômico em uma escala e dinamismo inimagináveis e com proporcionais desdobramentos sobre o ambiental e o social da região. A estruturação do sistema de transportes multi-modal - baseado numa extensa malha de rios navegáveis, articulada com os principais canais de fluxo do comércio global -; a geração e disponibilização de energia; a flexibilização da legislação da floresta pretendida com as mudanças previstas no Código Florestal; e a disponibilização de fontes de incentivo e financiamentos e tecnologia para empreendimentos florestais sustentáveis constituem os pilares do novo modelo de desenvolvimento dependente dos mercados globais proposto pelo Avanço Brasil.

Esta macro política federal de apoio à ampliação da infra-estrutura é impulsionada pela demanda por exportações necessárias para manter o frágil equilíbrio do país na “corda-bamba” do ajuste estrutural. Estão dadas as condições para um “boom” do modelo dependente e excludente extrativo-exportador, envolvendo o setor madeireiro (e também a expansão do sistema soja-pecuária) na Amazônia, com significativos impactos sociais e ambientais negativos.

3— Por que o BIRD-Brasil tem se empenhado tanto nessa mudança de estratégia de sua política florestal? É inegável que o Banco Mundial é um dos atores centrais da política florestal brasileira nesta década, principalmente através do Programa Piloto do PPG7. A própria concepção do PPG7 é fortemente influenciada pelos debates que geraram a estratégia política de 1991, principalmente na sua orientação forte para que o Banco protegesse, envolvesse e apoiasse os habitantes da floresta. Esta estratégia gerou a implementação de importantes experiências, como a criação de reservas extrativas, a demarcação de áreas indígenas e o apoio a vários projetos demonstrativos, colocando o desenvolvimento sustentável comunitário como alvo estratégico central. Na prática, no entanto, estas experiências chegam ao final da década inconclusas.

A partir de 1998, o PPG7 -que só havia efetivamente decolado em 1995- passa a apresentar baixíssimo índice de implementação de projetos, devido, em parte, ao processo de adequação institucional e financeira do governo às regras preconizadas pelo acordo com o Fundo Monetário Internacional -FMI- para a superação da crise do chamado ajuste estrutural da economia. O PROMANEJO, principal projeto florestal do PPG7, após anos de discussão gerou apenas um conjunto de consultorias fortemente voltadas ao diagnóstico do setor madeireiro, com pouca ênfase na identificação dos potenciais econômicos e no manejo dos produtos florestais não-madeireiros.

Por outro lado, os índices de desmatamento e de queimadas continuam crescendo. Coincidentemente, a partir de 1998 o Banco Mundial passa a atrair o setor privado para uma participação mais intensa nas atividades do PPG7. Esta aproximação culmina com a realização de um seminário patrocinado pelo BIRD em Manaus, em outubro de 1999, envolvendo a participação de madeireiras, compradores de madeira, banqueiros e investidores, no qual o Banco se dispôs a catalisar parcerias comerciais entre empresas privadas nacionais e internacionais e instituições financeiras. O empenho do setor operacional do BIRD no Brasil, pela mudança da política florestal do Banco, é resultado da própria demanda que criaram com o setor privado, em detrimento e desobediência ao cumprimento das estratégias institucionais para o setor, previstas em 1991.

4 – O desdobramento da flexibilização da política de florestas do BIRD, aliado ao instável cenário macroeconômico global, pode ter conseqüências imprevisíveis sobre as florestas tropicais e seus habitantes. O Banco Mundial tem um poder simbólico, com grande capacidade de influência na definição das estratégias das demais agências multilaterais e bilaterais de cooperação para o desenvolvimento e mesmo dos governos nacionais. A mudança da política como proposta deve gerar um efeito dominó. Reiteramos que estamos tratando da mudança da política do Grupo Banco Mundial, incluindo a Corporação Financeira Internacional -CFI, que financia empresas privadas. O Banco

Axial, instituição financeira privada que atua no setor ambiental no Brasil, criou um fundo de investimentos com a participação da CFI e do GEF (*Global Environment Fund*) para financiar atividades sustentáveis na Amazônia e vem mostrando-se amplamente favorável ao apoio a grandes projetos madeireiros na Amazônia, o que lhe deverá oferecer melhores ganhos de escala nos custos financeiros.

O Grupo Banco Mundial é a maior fonte de financiamento do desenvolvimento e dos investimentos do setor florestal no mundo. No debate como um todo, não há argumentos convincentes para defender a idéia de que a exploração madeireira em grande escala pode ser sustentável e atender as necessidades das populações locais. Pelo contrário, a tendência histórica é esta política continuar levando à concentração do poder na mão das elites, acirrando as desigualdades sociais, que são o maior desafio atual para o desenvolvimento nacional sustentável.

5 – Chegamos agora a um ponto fundamental a ser ponderado nas discussões sobre quaisquer mudanças de política do BIRD: quão eficaz ela pretende ser no combate à pobreza, principal responsabilidade do Banco Mundial? Esta é uma questão importante para o Brasil, que é tão campeão em desigualdades sociais quanto rico em florestas tropicais. Olhando o processo avaliativo da política florestal no Brasil e seus primeiros resultados, percebe-se que não há uma preocupação em integrar as políticas voltadas à sustentabilidade florestal com a questão da pobreza. Pelo contrário: com a nova política, possivelmente o setor empresarial passará a competir com as comunidades locais e os segmentos sociais pobres -pequenos produtores, por exemplo- por recursos que deveriam ter uma destinação social. Na mesma matriz está a forma como estão se definindo os mecanismos de gestão dos fundos globais de compensação ambiental.

Hélcio de Souza

Assessor de Política Ambiental do Inesc

helcio@inesc.org.br

Expediente

Nota técnica: uma publicação do INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos - End: SCS - Qd, 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 - CEP: 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil - Fone: (61) 226 8093 - Fax: (61) 226 8042 - E-mail: inesc@inesc.org.br - Site: www.inesc.org.br - Conselho Diretor: Jackson Machado, presidente; Ronaldo Garcia, vice-presidente; Elisabeth Barros, 1ª secretária; Paulo Pires, 2º secretário; Gilda Cabral, 1ª tesoureira; Augustino Veit, 2º tesoureiro - Colegiado de gestão: José Antônio Moroni, Iara Pietricovsky - Assessoria Técnica: Adriana de Almeida, Austregésilo de Melo, Edécio Vigna, Hélcio de Souza, Jair Barbosa Júnior, Jussara de Golás, Luciana Costa, Paulo Eduardo Rocha - Jornalista responsável: Luciana Costa - Projeto gráfico: DataCerta Comunicação - Diagramação: Ivone Melo