

A COOPERAÇÃO BI E MULTILATERAL PARA O FINANCIAMENTO DA CONSERVAÇÃO

UM OLHAR PARA O FUTURO

Leonardo Geluda (Funbio – Projetos Especiais)
Fábio Leite (Funbio – Agência GEF)
Fernanda Marques (Funbio – Doações Nacionais e Internacionais)
Rosa Lemos (Funbio – CEO)

Contexto

Os projetos de conservação no Brasil, historicamente, vêm sendo essencialmente financiados por duas fontes de recursos: o orçamento público e a cooperação financeira internacional. É verdade que o cardápio é mais amplo, incluindo o financiamento oriundo de obrigações legais (multas, compensações, termos de ajustamento de conduta e outras), de geração própria de receita (concessões, permissões, autorizações e outras), de doações nacionais (empresas, ONGs e fundações) e, ainda mais timidamente, de instrumentos de mercado (pagamentos por serviços ambientais, REDD+, mercados de cotas comerciáveis e outros). Porém, de uma maneira geral, estas fontes ainda são uma parcela pequena frente ao orçamento e a cooperação internacional bi e multilateral.

No caso das unidades de conservação (UCs), por exemplo, é o orçamento público o principal financiador do Sistema Nacional de UCs (SNUC), mas tem como foco as despesas com pessoal e custos correntes (como o volume de recursos é insuficiente para a totalidade das demandas das UCs, estes acabam se concentrando nas necessidades básicas). Outra fonte de financiamento importante é a cooperação financeira internacional, que, apesar de constituir uma parcela de recursos inferior ao alocado pelo orçamento, é responsável por investimentos incrementais que se traduzem em efetividade de gestão – notadamente por permitirem o financiamento estrutural – que não seria alcançada com a ausência desses aportes. Programas como o Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) e GEF Mar são exemplos onde relevantes aportes financeiros de instituições bi e multilaterais são direcionados ao SNUC. Nos últimos anos a compensação ambiental também passou a ter um papel relevante no financiamento das UCs, ainda que espacialmente desigual e com uma série de barreiras para sua efetivação.

Estudos mostram que o investimento realizado pela cooperação internacional no Programa ARPA, por exemplo, foi responsável direto pela evolução das UCs apoiadas pelo Programa em termos de efetividades de gestão. Apesar de não suprirem toda a lacuna de financiamento existente para a plena consolidação dessas áreas protegidas, a cooperação internacional permite dotar as UCs de infraestruturas, equipamentos, planejamento e outros investimentos que não são alcançados pelo orçamento público. Vale ressaltar que quanto maior o período de apoio externo, maior a possibilidade de resultados concretos e duradouros em termos de efetividade de gestão.

Assim como acontece para as UCs, outros projetos, programas e políticas de conservação são, em diferentes níveis, dependentes da cooperação internacional para alcançarem resultados mais robustos (em termos de efetividade ou de escala). Essa realidade não é exclusiva do Brasil, sendo recorrente em muitos países em desenvolvimento.

Entre os principais atores bi e multilaterais atuando no Brasil pode-se citar o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento Alemão (KfW), a Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (NORAD), o Banco Japonês para a Cooperação Internacional (JBIC), a Corporação Andina de Fomento (CAF), a Comunidade Europeia e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Uma visão dos principais países doadores pode ser vista no anexo 1.

O Brasil é um dos países que mais recebe recursos de cooperação internacional para meio ambiente, como pode ser visto no anexo 2. Alguns argumentos que explicam esse fato são: a megadiversidade biológica nacional; a vantagem comparativa (competitiva) resultante da capacidade de execução das instituições brasileiras (em relação aos países ‘concorrentes’); e a nossa escala territorial. Na década de 1990 parte significativa dos recursos externos direcionados para o Brasil era internalizado como empréstimos, tipologia que foi sendo substituída pelo aporte de recursos não reembolsáveis.

Tendência

A literatura do passado recente apontava para uma queda do financiamento internacional para projetos de conservação no Brasil. Na prática, até agora, o Brasil continua recebendo esses recursos sem mudanças significativas em seu volume, apesar das condições, em termos de contrapartidas e outras exigências, estejam mais restritivas. Porém, existem sinais de que essa projeção de queda se torne realidade no curto ou médio prazo (ver anexo 3). Há uma forte competição pelos recursos de cooperação internacional, não apenas entre os países receptores, mas também entre as diferentes demandas. O anexo 4 mostra a alocação desses recursos entre regiões e o anexo 5 mostra a alocação entre e entre as diferentes agendas.

O fato de ter a sua economia fortalecida recentemente torna o Brasil menos atraente em relação aos países mais pobres. Soma-se a isso a demanda por ajuda humanitária (guerras civis, desastres naturais e refugiados), que ‘desvia o foco’ da conservação ambiental. A capacidade de absorver, executar e demonstrar resultados desses recursos ainda concede ao Brasil uma ‘vantagem competitiva’ frente aos demais receptores.

Essa projeção, porém, não significa que a cooperação internacional perderá sua importância, principalmente no curto prazo. Ao contrário, esta deverá permanecer tendo um papel fundamental no financiamento da conservação. Apesar da necessidade do investimento na maximização das fontes alternativas já existentes e do desenho de novas fontes de financiamento, será primordial acessar a cooperação bi e multilateral. O financiamento internacional pode ter, inclusive, importância estratégica para a transição para um novo modelo de financiamento, mais diversificado, inovador e cooperativo. A cooperação pode atuar como agente dessa transformação.

Seja pelo seu papel histórico e presente de financiar diretamente a conservação, pelo seu potencial no curto a longo prazo (mesmo que potencialmente declinante) ou por sua atuação estratégica como agente de transformação no modelo de financiamento da conservação, o Brasil deve construir e implementar uma estratégia para maximizar as oportunidades de contar com a cooperação internacional como um dos pilares de sua política de sustentabilidade financeira para a conservação.

Por fim, vale lembrar que o volume global disponível pela cooperação internacional é dependente do contexto macroeconômico externo e da disposição dos países financiadores em comprometer seus recursos para esse fim. O dinamismo desses aspectos e da priorização das demandas torna as projeções incertas e a disponibilidade de recursos para a conservação, ou para outra agenda, volátil.

Desafios e oportunidades

Dada a reconhecida importância passada, presente e futura do financiamento bi e multilateral para a conservação ambiental no Brasil e reconhecendo a potencial menor acessibilidade futura a essa fonte, é preciso uma mobilização e cooperação para viabilizar e maximizar os recursos disponíveis, seja em termos de volume ou de efetividade de seu uso. Mesmo que a projeção de queda do financiamento internacional para os projetos de conservação no Brasil não seja coerente com as intenções das agências bi e multilaterais, a competição por esses recursos torna essencial uma estratégia para sua absorção. Seja qual for o cenário futuro, é preciso reconhecer quais são as tendências e as demandas dos financiadores, construindo os argumentos e as bases operacionais para atender a zona de interseção entre as necessidades nacionais e as das agências de cooperação.

Por exemplo, a agenda climática florestal pode ser uma forma alternativa de mobilizar recursos para a conservação, dada a sinergia de suas agendas e o seu elevado potencial financeiro. Outras possíveis agendas que podem atrair recursos não reembolsáveis para a questão ambiental são as políticas de segurança alimentar, de redução da pobreza, energética e de planejamento de grandes obras de infraestrutura.

Mas não são apenas questões temáticas que serão decisivas. O incremento das capacidades de absorver e executar recursos permanecerá como um aspecto de efetividade valorizado pelas agências bi e multilaterais, assim como projetos de grande escala de resultados (impacto). Dessa forma, o desenvolvimento de arranjos e mecanismos que tragam essa efetividade pode agregar valor aos projetos de conservação. Outras estratégias de agregação de valor devem ser desenhadas, como compor projetos multissetoriais e com múltiplos benefícios. Investimentos em inovação e/ou tecnologias transformacionais que permitam a sustentabilidade financeira de projetos, programas e políticas ambientais são uma forma dos financiadores deixarem um legado ou a sustentação dos investimentos que já realizaram. Negociar diferentes condições de acesso, oferecendo novas contrapartidas, arranjos e estruturas financeiras (como *Project Finance for Permanence*), podem abrir novas oportunidades.

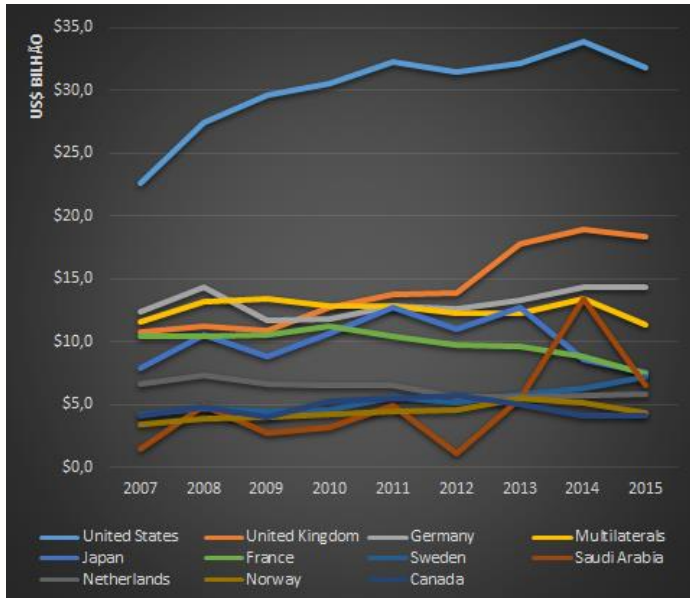
Esses são alguns exemplos do que poderiam ser estratégias para que o Brasil continue recebendo o apoio em volume significativo do investimento internacional para projetos de conservação. Não são fatos e nem fruto de extensas pesquisas. São apenas um ponto de partida para uma reflexão que deve ser conduzida com bases técnicas entre os principais interessados. Para se somar a esses elementos, esse documento traz uma série de questionamentos que podem ajudar a construção de um debate para fortalecer o potencial brasileiro de contar com a cooperação bi e multilateral:

- Como promover a continuidade ou mesmo a ampliação do financiamento bi e multilateral para a conservação no Brasil?
- Quais são as agendas nas quais a cooperação internacional está focando e irá focar seu apoio futuro?
- Quais são as condições, contrapartidas e capacidades que as agências bi e multilateral vão exigir?
- Como agregar a questão ambiental nas outras agendas que são financiadas pela cooperação bi e multilateral?
- Como tornar o Brasil ainda mais competitivo para recepção de recursos de cooperação bi e multilateral?
- Como agregar valor às demandas tradicionais para tornar nossos projetos mais competitivos?
- Quais são as possibilidades de constituição de novas trocas de dívida por natureza?

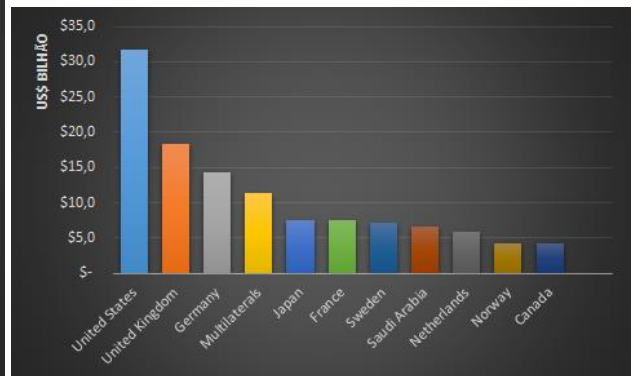
Anexo 1: Assistência oficial de desenvolvimento (*grant disbursements*) para países em desenvolvimento.

Dataset: Aid (ODA) by sector and donor [DAC5].

Data extracted on 06 Sep 2017 19:17 UTC (GMT) from OECD.Stat.



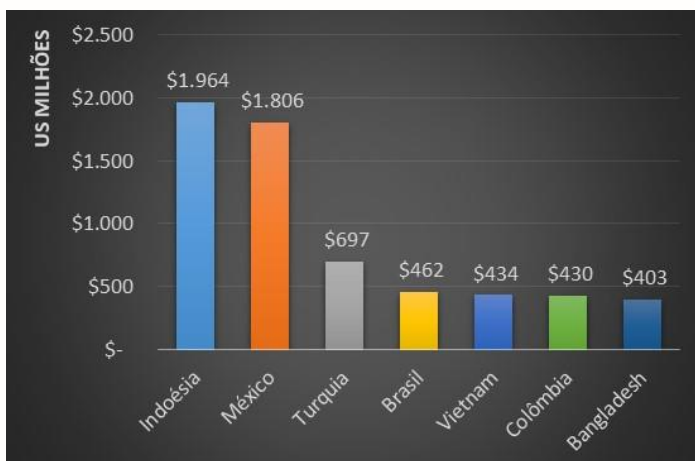
Histórico de doação dos principais países e multilateral total.



Doações internacionais em 2015: principais doadores

Anexo 2: Assistência oficial de desenvolvimento para meio ambiente: top 7 países recebedores no acumulado entre 2000 e 2013.

Dataset: Open AID Dat

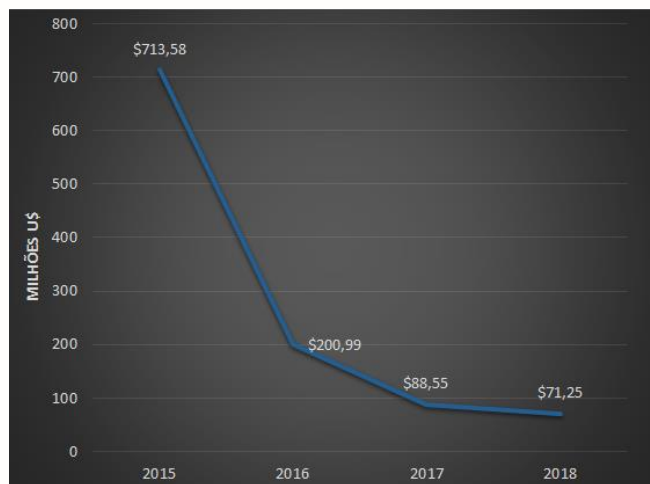


Países que mais receberam apoio internacional para programas ambientais

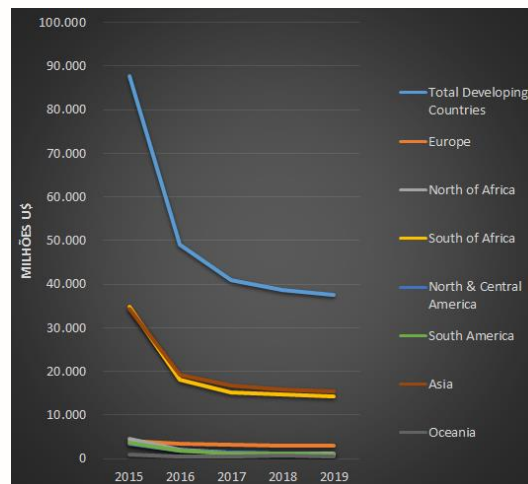
Anexo 3: Projeção do financiamento das agências bi e multilaterais para o período entre 2015 e 2019.

Fonte: Donors' forward spending plans, OECD. The OECD-DAC traces country programmable aid (CPA), a core subset of gross bilateral overseas development aid (ODA) and multilateral outflows. Only the donors that have agreed to make their forward spending plans publicly available are included in the dataset. The figures do not represent firm commitments, but rather donors' best estimates of future aid efforts. The figures can include both future spending of already committed, on-going aid projects and programmes, as well as estimates of future Total country budget envelopes over the next three years. The Total figures presented for each donor should therefore be taken as indicative and not misconstrued as obligations of any sort.

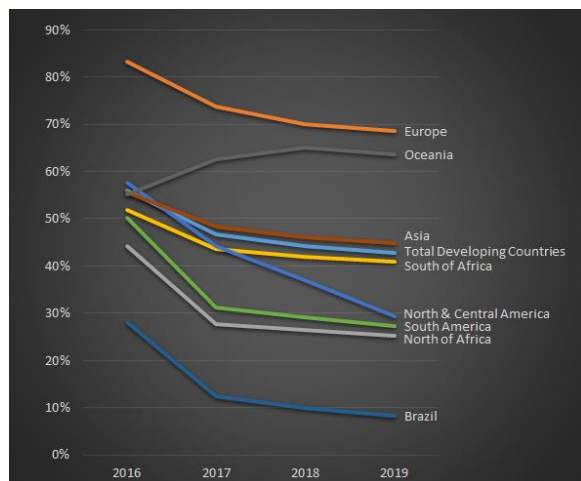
Agrega a totalidade de agendas da cooperação internacional (não apenas meio ambiente) e todas as tipologias de financiamento (incluindo empréstimos).



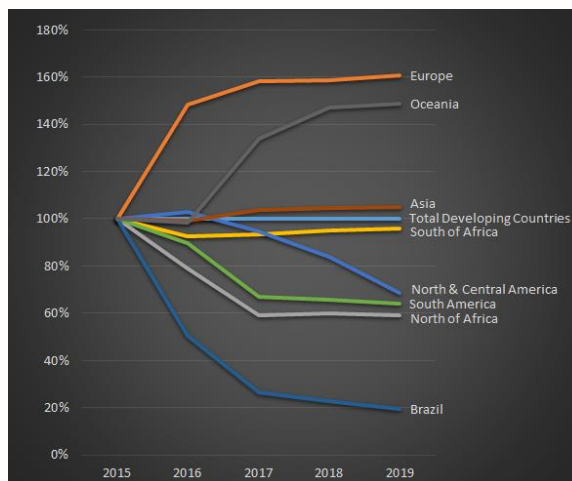
Projeção do financiamento a ser destinado ao Brasil entre 2015 e 2018.



Projeção do financiamento a ser destinado aos países em desenvolvimento – por região e total.



Varição, em relação ao ano base de 2015, do valor projetado de financiamento destinado aos países em desenvolvimento – por região e total.

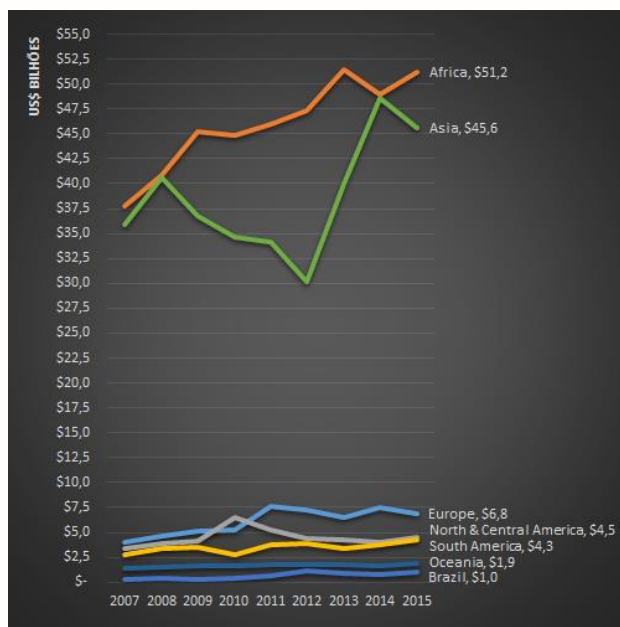


Varição do valor projetado de financiamento destinado aos países em desenvolvimento em relação comparativa ao total destinado ao agregado dos países em desenvolvimento (linha constante no gráfico). Demonstra como seria a distribuição de recursos se o valor total não sofresse variação.

Anexo 4: Alocação de recursos de assistência oficial de desenvolvimento entre regiões (para países em desenvolvimento).

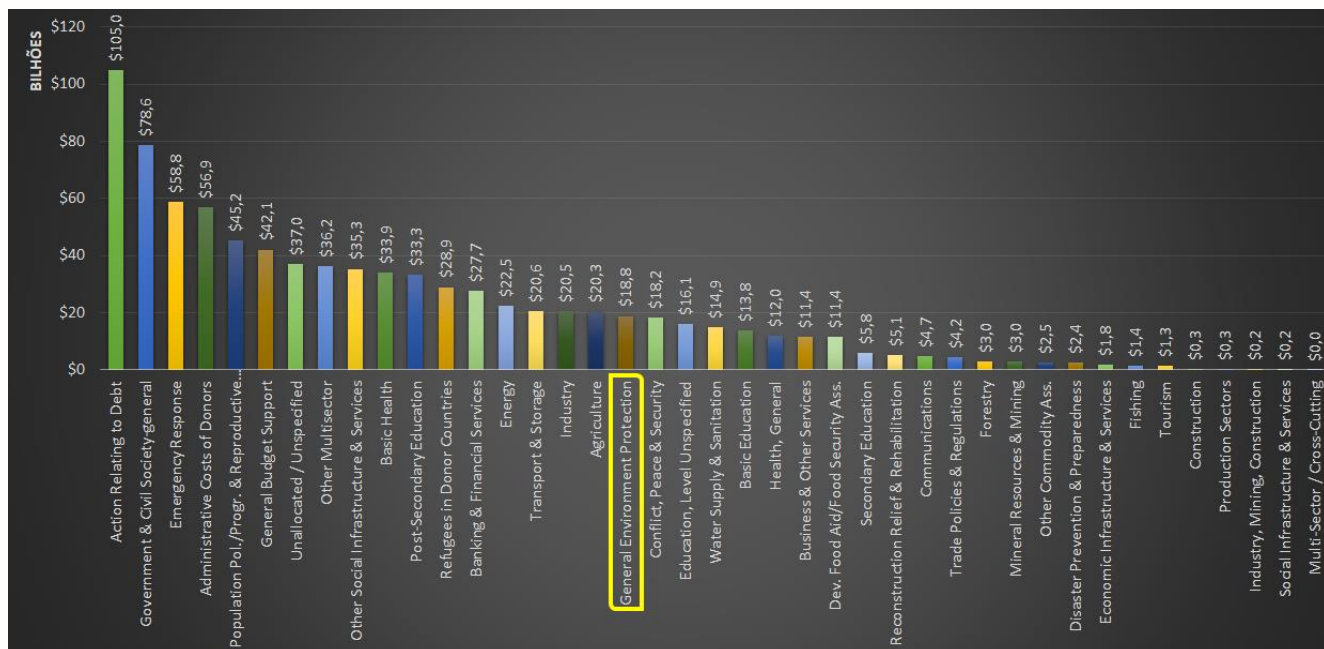
Dataset: Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a].

Data extracted on 12 Aug 2017 15:10 UTC (GMT) from OECD.Stat



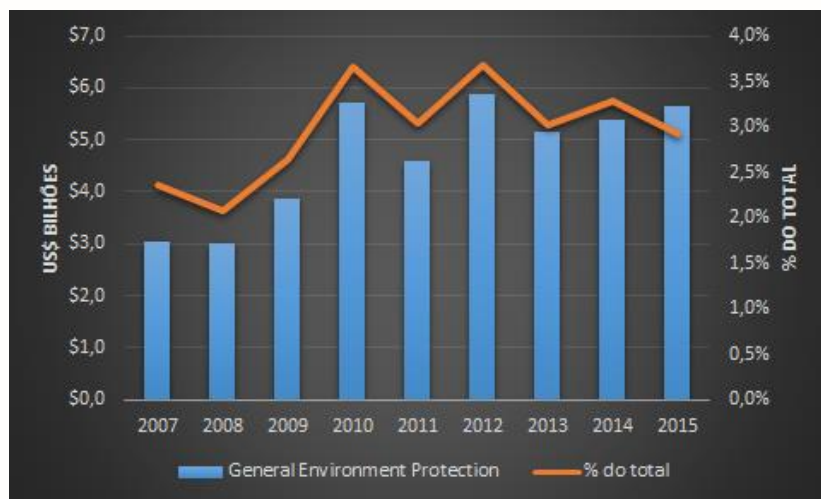
	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	US\$ Bilhão	% total	US\$ Bilhão	% total	US\$ Bilhão	% total	US\$ Bilhão	% total	US\$ Bilhão	% total	US\$ Bilhão	% total	US\$ Bilhão	% total	US\$ Bilhão	% total	US\$ Bilhão	% total
Europe	\$4,05	3,9%	\$4,64	4,0%	\$5,16	4,3%	\$5,31	4,3%	\$7,57	6,0%	\$7,25	6,0%	\$6,46	4,8%	\$7,46	5,1%	\$6,85	4,5%
Africa	\$37,82	36,3%	\$40,89	35,1%	\$45,23	37,5%	\$44,81	36,3%	\$46,02	36,6%	\$47,40	39,0%	\$51,43	37,9%	\$48,92	33,7%	\$51,21	33,6%
North & Central America	\$3,34	3,2%	\$3,93	3,4%	\$4,09	3,4%	\$6,45	5,2%	\$5,28	4,2%	\$4,35	3,6%	\$4,22	3,1%	\$4,01	2,8%	\$4,52	3,0%
South America	\$2,81	2,7%	\$3,43	2,9%	\$3,53	2,9%	\$2,73	2,2%	\$3,75	3,0%	\$3,92	3,2%	\$3,42	2,5%	\$3,72	2,6%	\$4,27	2,8%
Brazil	\$0,28	0,3%	\$0,39	0,3%	\$0,32	0,3%	\$0,42	0,3%	\$0,67	0,5%	\$1,17	1,0%	\$0,90	0,7%	\$0,77	0,5%	\$1,00	0,7%
Asia	\$35,89	34,4%	\$40,66	34,9%	\$36,81	30,5%	\$34,70	28,1%	\$34,10	27,1%	\$30,14	24,8%	\$40,00	29,4%	\$48,63	33,5%	\$45,57	29,9%
Oceania	\$1,35	1,3%	\$1,52	1,3%	\$1,58	1,3%	\$1,68	1,4%	\$1,80	1,4%	\$1,78	1,5%	\$1,82	1,3%	\$1,62	1,1%	\$1,92	1,3%

Anexo 5: Alocação de recursos de assistência oficial de desenvolvimento entre as diferentes agendas (para países em desenvolvimento).



Alocação por setor de recursos de assistência oficial para o desenvolvimento acumulada entre 2000 e 2013.

Fonte: TOTAL ODA funding by sector, 2000-2013; Open AID Data



Montante de recursos alocado para proteção ambiental por ano (barras e eixo esquerdo) e percentual dessa alocação em relação ao total (linha e eixo direito).

Fonte: Dataset: Aid (ODA) by sector and donor [DAC5]; Data extracted on 06 Sep 2017 19:20 UTC (GMT) from OECD.Stat

