



Rumo à Uma Parceria Global Pelas Florestas: Consulta, Avaliação E Recomendações

Resumo

Julho 2008



**International
Institute for
Environment and
Development**

Resumo

Rumo à Uma Parceria Global Pelas Florestas: Consulta, Avaliação E Recomendações

Resumo

Síntese:

O Instituto Internacional de Meio Ambiente e Desenvolvimento (IIED) conduziu uma consulta independente sobre a idéia preliminar de uma nova Parceria Global pelas Florestas (PGF)¹ do Banco Mundial. Esse relatório apresenta os resultados da consulta – e sugere uma abordagem que responde positivamente às opiniões dos atores (em inglês, *stakeholders*) consultados e às análises de experiências recentes.

A avaliação foi feita a partir de: pesquisas de opinião junto a atores, por meio de entrevistas e grupos focais em sete países (Moçambique, Gana, Brasil, Guiana, Índia, China e Rússia); uma pesquisa complementar junto a povos tradicionais na América Latina, Ásia e África; uma série de entrevistas conduzidas pelo IIED junto a organizações internacionais e instituições financeiras; uma pesquisa via Internet em *website* específico aberta a todos os interessados; e análises de parcerias e iniciativas florestais globais existentes. O IIED agradece às mais de 600 respostas detalhadas recebidas e pela excelente colaboração dos colegas do Banco Mundial e do Grupo Exploratório que orientou a condução dos trabalhos.

Este relatório propõe o desenvolvimento participativo de uma parceria de âmbito global, inclusiva e conduzida pelos atores florestais. A expectativa é que tal parceria empodere os atores florestais: ao estabelecer conexões verdadeiras dentro do setor florestal e entre o setor florestal e outros setores; ao aumentar a responsabilidade pelos bens públicos florestais globais e incrementar os benefícios locais; e ao melhorar a quantidade e qualidade dos investimentos florestais. Para esse processo de desenvolvimento conjunto, com duração de três anos, alguns elementos-chave são propostos:

- *Um Grupo de Desenvolvimento da parceria global pelas florestas (pgf)*, constituído por líderes de países de baixa e média renda, trabalhando lado a lado com alguns líderes de organizações progressistas internacionais governamentais, da sociedade civil e privadas.
- *Processos pilotos participativos em determinados países*, com foco no “diagnóstico pelas pessoas”, investigando as verdadeiras causas dos problemas florestais e identificando as políticas, instituições e soluções gerenciais que funcionam melhor.
- *Trabalho global temático* inspirado nos processos nacionais e visando a inclusão no cenário das políticas internacionais.
- *Mecanismos inovadores* desenvolvidos e colocados em prática no lançamento da pgf – tais como a estruturação dos atores florestais desde o nível nacional até o regional e global; redes

¹ No documento, nós usamos o termo em maiúsculas - “PGF” - quando estamos nos referindo à proposta original específica do Banco Mundial; e “pgf” quando estamos nos referindo a uma noção mais ampla de parceria global pelas florestas.

Resumo

de pesquisa, aprendizado e monitoramento; e um mecanismo baseado em um leque de opções de apoio técnico e financeiro.

Alimentada com planos e informações de maior credibilidade e definidos pelos atores, espera-se que a parceria possa influenciar fortemente políticas internacionais, bem como instituições técnicas e financeiras do setor florestal, melhorando assim sua efetividade e capacidade de responder aos atores.

O Banco Mundial, que lançou a idéia original de uma parceria global pelas florestas, não seria seu condutor principal mas, assim como outros membros da Parceria Colaborativa das Florestas (CPF), seria encorajado a envolver-se no processo de desenvolvimento da pgf. O Banco teria um papel específico em financiar tal processo e apoiar seus resultados.

1. A consulta – buscando a visão dos atores sobre a idéia inicial do Banco Mundial de uma Parceria Global pelas Florestas

As florestas – e as expectativas em relação a elas – estão mudando rapidamente. As atenções se voltam cada vez mais às mudanças climáticas, e novas fontes de financiamento estão surgindo para tentar mitigar as alterações do clima por meio das florestas. As áreas florestais e o uso das florestas devem passar por transformações significativas em função do aumento expressivo da demanda por alimento, biocombustíveis e seqüestro de carbono. As comunidades dependentes das florestas estão reivindicando seus direitos de decidir sobre o uso da floresta. Frente a essas mudanças, há uma frustração crescente quanto aos fracassos históricos da comunidade florestal como um todo em se adaptar e desenvolver abordagens integradas para a gestão florestal que realmente funcionem na prática.

Ao reconhecer essas transformações, o Banco Mundial assumiu que o setor florestal precisa urgentemente de uma nova abordagem - que concilie a agenda florestal global com as necessidades locais em constante mudança, de forma a capturar o valor das florestas, reduzir os incentivos à sua degradação e melhorar a resiliência dos ecossistemas florestais e das famílias dependentes das florestas. Por entender que essa nova abordagem requer forte colaboração entre a sociedade civil, o setor privado, governos e doadores em nível regional e global, o Banco desenvolveu um conceito inicial para uma Parceria Global pelas Florestas (PGF).

Para avaliar se outros atores concordam com a necessidade de uma mudança expressiva em direção a uma parceria efetiva, e para começar a explorar as formas que tal mudança deveria tomar, o Banco Mundial pediu que o IIED conduzisse uma avaliação independente sobre a proposta conceitual da PGF.

O IIED acolheu a oportunidade de ouvir opiniões e avaliar a idéia. Os trabalhos começaram em Outubro de 2007, com um período concentrado de três meses de consulta aos atores. Um website específico garantiu que a consulta fosse aberta a outras partes interessadas. Embora focada na proposta de PGF do Banco Mundial, a consulta foi flexível o suficiente para permitir que os atores sugerissem relatos e idéias mais amplos. A consulta foi enriquecida por uma análise independente do IIED sobre as lições de outras iniciativas florestais globais em geral e de parcerias em particular.

Uma equipe composta por sete membros do IIED foi estabelecida para realizar a avaliação. Além dela, oito coordenadores independentes foram designados para conduzir pesquisas de opinião em sete países-chave de renda baixa e média e entre grupos de povos das florestas. Dois encontros do Comitê Exploratório da PGF - especialmente constituído, com a participação de múltiplos atores e designado pelo Banco Mundial - aconteceram em Outubro de 2007 e Janeiro de 2008, oferecendo ao IIED valiosas orientações para o processo. O Comitê Exploratório também reviu o rascunho do presente relatório em Maio de 2008.

Inicialmente, foi dada prioridade ao desenvolvimento de uma estratégia detalhada de comunicação que garantisse o acesso à consulta pelo maior número possível de atores, apesar do pouco tempo disponível:

- Um documento de 16 páginas resumindo a proposta do Banco Mundial e um questionário estimulando as opiniões sobre a proposta foram disponibilizados em *website* específico (www.iiedgfpconsultation.org) em inglês, francês e espanhol. Os processos de consulta nos países produziram documentos próprios em português, russo e chinês.
- Dezenas de *newsletters*, *websites* e eventos de alcance global, regional e nacional foram usados, com a devida autorização, para divulgar a consulta à PGF e estimular a participação.
- O IIED contactou e entrevistou pessoas-chave globalmente, cobrindo os principais atores (inter)governamentais, de organizações não-governamentais (ONGs), da área de negócios e de pesquisa – incluindo as equipes regionais do Grupo Banco Mundial. Para tanto, foram utilizadas entrevistas diretas, grupos focais e correspondência eletrônica.
- Foi utilizada uma estrutura comum para o processo de consulta a atores nos sete países escolhidos – Moçambique, Gana, Brasil, Guiana, Índia, China e Rússia – bem como um processo direcionado especificamente para os povos nativos/tradicionais na América Latina, Ásia e África, coordenado pelo *Forest Peoples Programme*. Nos processos foram utilizadas entrevistas e grupos focais.

Um total de 635 respostas detalhadas foram recebidas. Um enorme volume de informações foi obtido e o IIED agradece a todos os entrevistados. A cobertura de atores foi boa, embora muitos doadores e investidores tenham relutado em oferecer suas opiniões até que um conceito mais acabado fosse desenvolvido em 2008. As contribuições do setor privado também foram menores do que o esperado.

A cobertura regional também foi boa – o maior número de respostas veio da América Latina, com 34% de todas as respostas, seguida da África com 19%, Ásia com 15%, organizações internacionais com 15%, Europa com 7% e Rússia com 6%. As respostas foram analisadas de forma sistemática, para capturar as opiniões sobre a proposta da PGF por oito grupos de atores e por país, cada um deles resumido nos anexos desse relatório.

Um esboço do relatório de avaliação e recomendações foi elaborado pela equipe do IIED e disponibilizado no website da consulta em Fevereiro de 2008, estimulando e coletando opiniões adicionais. Além disso, o IIED levantou as lições de outras abordagens de parcerias, para identificar opções de modelos operacionais e de governança; e de iniciativas florestais transnacionais que já cobrem alguns dos temas que os atores sugerem que uma parceria global pelas florestas (pgf) deva cobrir.

Algumas limitações para o processo de consulta e avaliação puderam ser notadas:

- O tempo e os recursos disponíveis foram menores que os alocados para consultas mais formais do Banco Mundial (por exemplo, para cumprir com os Procedimentos Operacionais do Banco para consultas a povos tradicionais).
- A proposta original da PGF do Banco Mundial não era nem provocativa o suficiente para estimular uma variedade de idéias verdadeiramente inovadoras, nem detalhada o suficiente para atrair sugestões precisas ou comprometimentos com a governança e operação da PGF.
- Dois temas sobressaíram na proposta do Banco: a necessidade do Banco de atualizar sua atuação florestal; e seu potencial para o trabalho em parcerias globais em geral. Da mesma maneira, algumas respostas combinaram a opinião dos entrevistados sobre o Banco com suas reações ao conteúdo específico da proposta.

Entretanto, em geral o exercício foi bem recebido pelos entrevistados, que reconheceram os esforços do Banco Mundial, do IIED, dos parceiros nos países e do Forest Peoples Programme. Muitos mencionaram que a consulta criou tanto uma oportunidade como uma obrigação com a abordagem participativa, e outros mostraram esperança de que o sucesso desse exercício poderia também encorajar abordagens de consulta semelhantes para moldar outras iniciativas globais.

2. Resultados – a maioria dos entrevistados acredita que uma parceria global pelas florestas teria valor se estivesse fortemente ligada às prioridades locais

Apesar de uma ampla variedade de opiniões, houve semelhanças consideráveis dentro de cada grupo de atores e entre os grupos, abaixo descritas:

Consenso de que uma parceria global pelas florestas é necessária

Justificável: A maioria dos atores acredita que, em princípio, uma pgf é justificável, em grande medida porque as iniciativas florestais isoladas atualmente em curso não estão resolvendo de forma efetiva uma série de crescentes e persistentes problemas florestais. Depois de 15 anos de discussões internacionais – formulando idéias e acordos florestais – chegou o momento de implementar ações colaborativas, especialmente para reconhecer e engajar os atores florestais; construir capacidades; melhorar a governança; e atrair maiores investimentos para que a valorização das florestas seja estimulada e mantida.

Ações da base para o topo: Os atores receberiam positivamente uma pgf se ela fosse mais focalizada nos atores florestais – nos povos dependentes das florestas e/ou nos “defensores das florestas” de outros setores – do que o sugerido na proposta original da PGF. Embora muitos tenham dito que uma pgf deveria responder às iniciativas existentes e se integrar eficientemente a elas, especialmente o Fórum das Nações Unidas para as Florestas (conhecido pela sigla em inglês, *UNFF*) e os programas florestais nacionais, para que ela realmente agregue valor o mais importante seria oferecer um foco novo e significativo em ações envolvendo os povos dependentes das florestas.

Trans-setorial: De forma semelhante, muitos acreditam que uma nova parceria global pelas florestas seria mais robusta se reconhecesse que as florestas são recursos que afetam a – e são afetados pela – sociedade como um todo. Dessa forma, uma pgf precisaria abranger mais que apenas o “setor florestal” e deveria cobrir temas trans-setoriais, reconhecendo e viabilizando relações entre as paisagens e os diversos meios de vida.

Desenhada através da participação: A maioria dos entrevistados entende que a construção de uma justificativa convincente o bastante para uma pgf, bem como seu lançamento e execução de ações práticas, só poderia alcançar credibilidade através de um processo de desenvolvimento participativo, que se ampliaria a partir da consulta realizada.

Melhor organização na atuação do Banco Mundial com florestas: A maioria dos entrevistados declarou que há necessidade e demanda por uma melhor atuação do próprio Banco Mundial junto às florestas, especialmente se o Banco for exercer algum papel numa pgf – mas que isso, isoladamente, não seria uma justificativa para uma parceria global.

Uma minoria não vê justificativa para qualquer forma de pgf, com base em variadas percepções: de que alianças globais anteriores mostraram-se ineficientes; de que é preciso apoiar mecanismos viáveis já

existentes e não criar novos mecanismos (a PGF sendo uma solução em busca de um problema); de que as potenciais prioridades identificadas pelo Banco Mundial não poderiam ser atingidas pelos meios propostos; e de que uma pgf não conseguiria superar as experiências negativas com organizações internacionais, incluindo o Banco Mundial.

Opiniões sobre os objetivos – temas gerais, com metas articuladas localmente

Concordância sobre os temas gerais: A maioria dos entrevistados considerou os objetivos da proposta de PGF do Banco Mundial sólidos, mas muito genéricos, pouco acrescentando ao que já foi acordado globalmente no UNFF e muito vagos para se caracterizar como uma resposta clara às necessidades locais e nacionais. Cinco objetivos foram confirmados como importantes, com alto grau de concordância entre os grupos de atores e entre os países: (i) melhorias na governança e capacitação, incluindo redes de aprendizado e difusão do conhecimento; (ii) melhor contribuição das florestas para reduzir a pobreza de forma duradoura; (iii) incluir e tornar prioritário o tema “florestas” no planejamento e políticas em nível macro; (iv) mitigação das mudanças climáticas e adaptação por meio das florestas; e (v) aumento da mobilização de recursos para o manejo florestal sustentável, especialmente fazendo com que fundos e mercados ambientais e de carbono funcionem para o manejo florestal sustentável e meios de vida sustentáveis e estabelecendo mecanismos de financiamento inovadores. Em termos de atividades preferenciais, a maioria dos entrevistados apontou a necessidade de um amplo leque de possíveis atividades, com continuidade no longo prazo, que sirvam às necessidades precisas dos diferentes países, em parte para contrabalançar a instabilidade dos “modismos” de doadores e iniciativas internacionais.

Formular os resultados esperados da base para o topo: As metas propostas pela PGF também foram consideradas muito genéricas, ambíguas e irrealistas, embora envolvendo um conjunto de ações pertinentes. Entrevistados mostraram preferência por metas baseadas em resultados específicos nacionais e temáticos, que seriam acordados na pgf.

Necessidade de uma visão unificada: A maioria dos entrevistados sentiu a necessidade de algum tipo de princípio, objetivo ou visão geral comum, de forma a unir parceiros em uma pgf – com foco geral em (a) conectar efetivamente iniciativas locais, nacionais e globais, de forma a (b) aumentar o valor das florestas para os atores, especialmente os mais pobres.

Opiniões sobre os riscos em se estabelecer uma parceria global pelas florestas

Necessidade de desacelerar o processo para promover inclusão (mas não desacelerar demais): Houve preocupação generalizada de que qualquer construção “global” traz o risco de ser dominada por atores mais poderosos e/ou excluir outros atores/iniciativas – especialmente os atores florestais sem voz nem direitos. Esse risco seria maior se o processo de estabelecimento da pgf for apressado e/ou conduzido por uma única organização (o que é reconhecido pelo Banco Mundial, por isso sua intenção original de se engajar com outros). Outros riscos dizem respeito a ineficiências, notadamente por desviar esforços e fundos de iniciativas bem sucedidas e já em curso; e os riscos associados de se aplicar à pgf alguns aspectos do estilo de governança característico da ONU (que um número significativo de entrevistados considera ser muito lento e não responder às pressões crescentes sobre as florestas, além de envolver altos custos de transação).

Opiniões sobre os parceiros e a governança de uma parceria global pelas florestas

Tendo considerado vagos os objetivos, metas e atividades da idéia original da PGF, a maioria dos atores achou prematuro fazer recomendações específicas em relação a parceiros e governança. Foram mencionados alguns *princípios de governança* úteis, tanto para se desenvolver uma pgf como para conduzi-la (vide seção 5 abaixo), mas foram sugeridas relativamente poucas estruturas. As idéias quanto à estrutura se encaixaram em cinco grupos básicos, a maioria deles mutuamente compatíveis:

1. Um grupo de líderes progressistas do setor florestal e de outros setores – para superar entraves políticos e burocráticos.
2. Um movimento centrado nos povos pobres/dependentes das florestas – para aumentar a relevância e equidade das iniciativas florestais globais.
3. Uma plataforma local-global de múltiplos atores – para melhorar os fluxos de comunicação e recursos.
4. Um instrumento que articule redes e intermedeie acordos – para acelerar as ações.
5. Revigorar a Parceria Colaborativa para as Florestas (conhecida pela sigla em inglês, *CPF*), ou ao menos o núcleo da CPF – acrescentando novos atores para que ela seja mais efetiva².

Muitos entrevistados sugeriram que considerariam entrar em uma parceria global pelas florestas se ela tivesse algumas ou todas as características acima e se evoluísse de forma participativa. Vários identificaram aonde poderiam contribuir em uma pgf. Além disso, mas não em substituição disso, houve um número de manifestações em favor de um mecanismo florestal do tipo “guarda-chuva” dentro do Banco Mundial – para melhorar a efetividade de suas várias parcerias e operações florestais.

Opiniões sobre o financiamento de uma parceria global pelas florestas

Houve forte concordância sobre ser necessário aumentar o fluxo de recursos para manejo florestal sustentável direcionado aos pobres, especialmente para ajudar os pobres a atrair e fazer melhor uso dos fundos de carbono emergentes voltados às Emissões Reduzidas de Desmatamento e Degradação (conhecida pela sigla em inglês, *REDD*) e outras abordagens. Uma pgf seria justificável se aumentasse a eficiência e efetividade dos fluxos de recursos atuais e futuros (públicos e privados), através de um melhor acordo sobre seus objetivos e princípios, e se angariasse recursos para os atores florestais.

Entretanto, alguns respondentes acreditam que a pgf não deveria incluir um mecanismo financeiro significativo, seja porque isso desviaria a atenção para outros temas (particularmente governança florestal), seja porque a futura parceria deveria resistir a cortes de recursos característicos de um ambiente financeiro cada vez mais incerto (nesse caso, a pgf seria mais sobre conhecimento e informação).

Opiniões sobre o papel do Banco Mundial em uma parceria global pelas florestas

Entrevistados da maioria das categorias em geral concordam que seria desejável – ou ao menos aceitável – que o Banco Mundial fosse *um* dos facilitadores no desenvolvimento da pgf – mas somente se a intenção declarada do Banco de conduzir a parceria em conjunto com outros fosse colocada realmente em prática. A vantagem comparativa do Banco em reunir autoridades financeiras, outros setores e líderes políticos nacionais é amplamente vista pelos entrevistados como uma vantagem para

2 A Parceria Colaborativa pelas Florestas (em inglês, Collaborative Partnership on Forests – CPF) é uma parceria entre 14 grandes organizações internacionais relacionadas com florestas (a maioria da Organização das Nações Unidas). Seu objetivo é apoiar o trabalho do Fórum das Nações Unidas para as Florestas (em inglês, conhecido pela sigla UNFF) e os países membros; e incrementar a cooperação e coordenação dos assuntos florestais.

garantir que a pgf seja influente, uma vez implementada. Muitos também consideram útil para a pgf a experiência do Banco em desenvolver e operar mecanismos financeiros inovadores e gerenciar *trust funds*.

É também reconhecido o potencial da pgf em servir de instrumento para influenciar a própria aspiração do Banco Mundial de apoiar “uma globalização sustentável e inclusiva”, aumentando sua capacidade e dando coerência à sua atuação em um mundo florestal cada vez mais complexo – para além de apenas sua equipe florestal. Aumentar a dinâmica florestal tem tantas implicações para o clima, biodiversidade, água e agricultura como tem para as preocupações tradicionais em relação à produção de madeira.

Apesar de um apoio geral dos entrevistados para que o Banco Mundial tenha um papel ativo na pgf, houve forte oposição de algumas ONGs, alguns entrevistados de governos, dos povos tradicionais e de alguns doadores. Eles se opõem à idéia do Banco Mundial assumir qualquer papel central de “direção” em uma pgf – embora o Banco Mundial não tenha de fato proposto nenhum papel nesse sentido. Essas objeções foram frequentemente respaldadas pela menção a casos específicos de operações incoerentes e políticas inadequadas do Banco.

3. Recomendação inicial do IIED – aumentar as capacidades das instituições da Parceria Colaborativa pelas Florestas, em especial o Banco Mundial

Um tema à parte, mas complementar, surgiu na consulta sobre a justificativa e razão para uma parceria global pelas florestas. Ficou evidente que os atores querem *também* ver transformações nas instituições internacionais existentes que atuam com o setor florestal. Em relação ao Banco Mundial, a avaliação confirma várias necessidades urgentes, que também foram identificadas pela Avaliação da Implementação da Estratégia Florestal do Banco Mundial de 2002, pelas deliberações de seu Grupo Consultivo Externo (em inglês, *External Advisory Group*) e pelas análises de outras iniciativas internacionais. Essas necessidades referem-se aos processos e mecanismos do Banco e não às suas prioridades temáticas para as florestas. Nós recomendamos que o Grupo Banco Mundial prepare e implemente uma revisão de seu Plano de Negócios para o Setor Florestal, para atingir os seguintes objetivos:

1. Aprimoramento da coordenação e harmonização de parcerias florestais e arranjos de financiamento florestal.
2. Incentivos e outras formas de incluir e priorizar (em inglês, *mainstreaming*) as florestas nas estratégias nacionais e regionais.
3. Eliminação das contradições criadas por ações em outros setores que afetam as florestas.

Em cada um desses objetivos, o Plano de Negócios trataria das florestas não apenas do ponto de vista técnico em relação aos recursos econômicos, mas também do ponto de vista da governança em relação aos direitos, conhecimentos e recursos dos atores dependentes das florestas. Muito pode ser feito de pronto para utilizar o poder do Banco Mundial em garantir que as oportunidades globais para novos “fundos climáticos” e “fundos de carbono” resultem em melhores investimentos nas florestas e meios-de-vida baseados nas florestas. Para tanto, são necessários aliados de alto nível no Banco e em sua diretoria.

Da mesma forma, é necessário que outros organismos internacionais atuantes no setor florestal, especialmente a CPF, respondam mais às perspectivas e demandas dos atores para que as florestas sejam melhor incluídas nas decisões voltadas ao desenvolvimento e que os atores florestais sejam melhor atendidos. Uma forma de fazer isso é complementar a parceria de “fornecedores” da CPF - com uma nova parceria de “demandas” dos atores – a pgf.

4. Recomendação principal do IIED – um processo amplamente participativo para o estabelecimento de uma “verdadeira” parceria global pelas florestas

A idéia da PGF do Banco Mundial foi, em espírito, oportuna. O *status quo* dos esforços internacionais para melhorar as florestas e os meios-de-vida florestais não é mais aceitável – há uma necessidade real de ações concretas e imediatas. É evidente que a abordagem predominantemente “do topo para a base” das iniciativas florestais internacionais não funcionou. Também é evidente que as abordagens “da base para o topo” enfrentam dificuldades em alcançar escala ou consenso e massa crítica para influenciar instituições nacionais e globais.

Para conectar de forma construtiva os condutores da abordagem “do topo para a base” e da abordagem “da base para o topo” para o manejo florestal e meios-de-vida florestais, o IIED sugere uma parceria global com envolvimento central dos atores dependentes das florestas. Junto a isso está a necessidade de transformar protagonistas globais, tais como o Banco Mundial, para que eles possam alcançar melhor as necessidades dinâmicas dos atores. Essas duas principais recomendações poderiam ser tratadas separadamente, mas grandes sinergias poderiam ser alcançadas se elas fossem buscadas conjuntamente:

Florestas dos povos – uma parceria global pelas florestas de múltiplos atores

Construída a partir das sugestões dos entrevistados, a pgf conectaria os “cuidadores” da floresta (em inglês, *forest stewards*) e os “defensores da florestas” em outros setores com as fontes internacionais de apoio (notadamente a CPF, mas não apenas ela) e uma diversidade de redes de conhecimento e de defesa de direitos, inovadores, doadores e investidores. Isso empoderaria os atores: ao facilitar diagnósticos, planejamentos e orçamentos participativos; ao conectar e fortalecer sistemas de informações; ao influenciar políticas florestais e extra-setoriais, tanto nacional como globalmente; ao identificar e priorizar as ações locais capazes de produzir bens públicos globais; ao atrair investimento de forma a materializar os múltiplos valores das florestas; e ao promover melhor coordenação e efetividade das iniciativas internacionais.

Esta é uma visão ambiciosa e de longo prazo, que confere responsabilidades significativas e inéditas a múltiplos atores que até agora tiveram um papel restrito nas iniciativas globais. Esse tipo de pgf envolve necessariamente um processo altamente participativo. O Banco Mundial poderia continuar a ser um facilitador da pgf, e idealmente ajudaria a financiar seu desenvolvimento e o de outros líderes – em nível nacional e internacional e especialmente em países em desenvolvimento – que serão necessários para a apropriação e condução de um núcleo central para organizar o desenvolvimento da pgf. Essa idéia é desenvolvida abaixo.

Esboço da visão e finalidade de uma pgf

O esboço de visão para ser avaliado e revisado durante o processo participativo da pgf pode ser formulado da seguinte maneira:

Florestas dos povos: empoderar atores para melhorar os meios de vida e os serviços ecossistêmicos, através de iniciativas de colaboração locais, nacionais e internacionais e suporte de investimentos.

O valor agregado potencial de uma pgf

O principal resultado de uma pgf poderia ser criar formas mais eficientes e justas de se reduzir o desmatamento e a degradação florestal, com os atores em seus países construindo e compartilhando uma visão de futuro para o uso das florestas e desenvolvendo e/ou adquirindo os recursos e as capacidades para alcançar tal visão.

O IIED identificou possibilidades de uma pgf agregar valor em:

1. *Uma parceria que empodere atores florestais, particularmente grupos marginalizados*, reconhecendo e melhorando seus direitos, poderes e capacidades, ajudando a mobilizá-los a tomar decisões cruciais sobre o futuro das florestas e das instituições local, nacional e internacionalmente e apoiando suas ações nas florestas.
2. *Uma parceria que faça conexões verdadeiras dentro do setor florestal e entre o setor florestal e outros setores*, ajudando os atores florestais a se conectarem melhor com uma variedade ampla de redes e instituições de conhecimento, capacitação e financiamento; e que faça o setor florestal ser colaborativo, melhor coordenado, transparente e trans-setorial, com perspectivas sólidas e seguras para as paisagens, a macroeconomia e a sociedade.
3. *Uma parceria que traga Bens Públicos Globais (BPGs) “para a realidade”*, identificando e desenvolvendo mecanismos práticos de apoio para os BPGs oferecidos pelas florestas (incluindo mitigação e adaptação das mudanças climáticas, proteção da biodiversidade e conservação das bacias hidrográficas) em diversos contextos locais e nacionais. Isso garantiria que os serviços ambientais florestais sejam parte integrante das políticas e práticas florestais, com repartição justa de custos e benefícios.
4. *Uma parceria que melhore de maneira significativa a qualidade e quantidade de investimentos florestais e extra-setoriais* para manter as florestas juntamente com as demandas de agricultura, energia, infra-estrutura e outras. Isso poderia catalisar subseqüentes recursos públicos e privados em direção a investimentos em florestas e seus “cuidadores”, e melhorar investimentos em outros setores. Por exemplo, em alguns países isso pode envolver o apoio às melhorias requeridas para o REDD em análise, planejamento e governança, moldando a adicionalidade a ser oferecida por novos fundos climáticos.

A equipe do IIED também fez uma avaliação preliminar sobre as virtudes e fraquezas de iniciativas internacionais que cobrem alguns ou todos os assuntos que uma potencial pgf poderia cobrir. Foi identificada uma série de trabalhos relevantes atualmente em curso, particularmente no setor privado e de ONGs, mas relativamente poucas iniciativas estão alcançando alto impacto nas áreas cruciais identificadas como aquelas de potencial agregação de valor para a pgf. Nós destacamos várias delas no relatório. O engajamento com essas iniciativas durante o desenvolvimento da pgf revelaria interconexões úteis dentro de cada iniciativa e entre as iniciativas.

Princípios sugeridos para o desenvolvimento e condução de uma pgf

Um conjunto de princípios norteadores foi identificado na consulta. Nós sugerimos que os parceiros se comprometam a um conjunto central de princípios ao entrarem na parceria e sejam regularmente avaliados quanto à adesão a eles. Seguem abaixo os princípios que poderiam ser explorados e acordados no processo de desenvolvimento da pgf:

1. *Inclusividade* – levar em consideração iniciativas locais, iniciativas relacionadas a bens públicos globais e diversos conhecimentos tradicionais, oferecendo oportunidades equitativas aos participantes
2. *Transparência* – processos e decisões abertos publicamente – viabilizando que os atores formem suas próprias opiniões sobre a credibilidade e rigor da pgf.
3. *Baseada em aprendizado* – estruturada a partir do conceito de pesquisa-ação: identificando o que funciona, inovando para preencher lacunas e acompanhando as mudanças.
4. *Adicionalidade* – apoiando iniciativas existentes em vez de substituí-las, mas adicionando valor, como por exemplo, melhorando a sinergia entre elas.
5. *Ações de cidadania* – identificando e empregando iniciativas políticas efetivas que possam promover mudanças positivas nacionalmente e, em última análise, globalmente.
6. *Equidade* – com uma abordagem clara e com credibilidade junto a “quem mais conta” na priorização dos temas a serem focados, na procura por opiniões, e em quais ações executar.
7. *Eficiência e agilidade* – com o objetivo de ser leve, rápida e efetiva nas tomadas de decisão e gerenciamento – mas não tão rápida a ponto de alguns atores serem deixados para trás.
8. *Continuidade* – a oferta contínua de um leque de atividades, claro e compreensível, do qual os atores podem escolher, ao mesmo tempo que encorajando melhorias.
9. *Vantagem comparativa* – parceiros contribuindo no que eles tem de melhor e conectando-se a outros para melhor alcançar suas próprias missões.
10. *Apropriação* – Em síntese, a pgf não deveria existir até que os parceiros a desenvolvam e a anunciem.

5. Um processo possível em direção à parceria global pelas florestas – por etapas e “da base para o topo”

Um processo por etapas e “da base para o topo” ensaiaria como a pgf deveria ser configurada e incluiria testar idéias a partir de pilotos, de forma a ampliar a escala de iniciativas de diferentes países. Em resumo:

- a) *Um “Grupo de Desenvolvimento” (GD) iniciaria o plano de trabalho da pgf.* O objetivo do GD seria moldar a pgf, garantindo um processo “da base para o topo” e a partir das demandas, enraizado nas realidades locais e influente sobre processos políticos e institucionais chave, nacionais e internacionais. O GD decidiria sobre as principais atividades do processo de desenvolvimento da pgf (incluindo um nome apropriado para a iniciativa). O GD receberia informações dos debates nos países (vide abaixo) e afinaria continuamente os objetivos da pgf para garantir que ela agregue valor. Para o trabalho seria necessário o apoio progressivo e flexível de doadores. Nós sugerimos nesse relatório alguns possíveis critérios para o ingresso no GD. O GD seria composto primeiramente por indivíduos líderes de países de renda baixa e média (incluindo os países piloto propostos – veja abaixo), trabalhando parte de seu tempo ao lado de alguns líderes de agências intergovernamentais progressistas, e organizações da sociedade civil e do setor privado ativas internacionalmente. Espera-se que o GD seja substituído no momento que a parceria formal seja lançada.
- b) *Um “Grupo Catalítico” de instituições-chave para apoiar o Grupo de Desenvolvimento:* Sugere-se que três ou quatro instituições internacionais, com credibilidade junto a governos, sociedade civil e empresas, dêem a partida inicial para apoiar o GD. Nós recomendamos que o Banco Mundial peça a essas instituições que iniciem os próximos passos. O Banco Mundial deve apoiar, inclusive financeiramente, o processo que se seguirá. Vale ressaltar, entretanto, que este Grupo Catalítico não deve se sobrepujar ao GD “do Sul” – existe uma necessidade real de desfazer assimetrias institucionais encorajando abordagens “da base para o topo”. O plano

de trabalho do Grupo Catalítico ficaria disponível a todos e apenas demonstraria como os atores poderiam se engajar no processo.

- c) *Pilotos de diagnósticos “pelas pessoas” em determinados países com apoio internacional consistente.* O desenvolvimento da pgf deveria ser enraizado em alguns países representativos onde há tanto demanda como escopo para progresso. Os trabalhos nesses países afinariam os objetivos da pgf para que ela sirva (a) ao *contexto nacional* – as experiências, as necessidades e os pontos de entrada e (b) aos *temas relevantes globais* que emergirem do trabalho nos países – tais como melhor oferta local de Bens Públicos Globais, assim como mudanças institucionais em organismos internacionais. No relatório, nós sugerimos possíveis critérios para a escolha dos locais para os diagnósticos: importância de suas florestas; dinâmicas políticas e demandas dos atores; e questões operacionais. Uma vez identificados os locais prioritários, o GD atuaria com seus atores, com o apoio do Grupo Catalítico. Seriam consultados grupos representativos dos principais “cuidadores” das florestas em nível local e protagonistas de outros setores que afetam as florestas. Esse engajamento resultaria em uma avaliação franca e um entendimento comum – um “diagnóstico pelas pessoas” – dos poderes e capacidades existentes e potenciais para se avançar. Isso promoveria uma intermediação inicial de apoio fundamental às prioridades identificadas – áreas de inovação, áreas comprovadamente necessitando melhor apoio ou prontas para atingir escala significativa, ou iniciativas centrais, tais como planos nacionais florestais necessitando serem revigorados.
- d) *Trabalho global temático inspirado nos processos nacionais e visando a inclusão no cenário das políticas internacionais.* Trabalhos analíticos poderiam emergir dos diagnósticos nacionais e pelas interações entre o GD e os membros do Grupo e atores internacionais. Enquanto a ênfase “da base para o topo” teria prioridade, o GD também se engajaria consistentemente com processos internacionais – precisamente porque os atores florestais estão demandando a capacidade de influenciar as políticas florestais, de carbono e extra-setoriais, e os investimentos e as instituições. Trabalhos analíticos poderiam cobrir, por exemplo, REDD, biocombustíveis, critérios e modalidades para fundos florestais e de carbono, inovações financeiras para alcançar pequenas e médias empresas e grupos comunitários, governança, práticas de mercado e padrões afetando grupos dentro dos países, bem como o papel e as atividades das instituições internacionais que influenciam as florestas.
- e) *Informando as iniciativas internacionais sobre as necessidades locais/nacionais.* O engajamento inicial nos países selecionados produziria um leque de atividades transferíveis a outros países. O objetivo seria garantir atividades robustas, executáveis e adaptáveis a contextos locais, e capazes de atrair financiamentos significativos de doadores internacionais e investidores. Além disso, o GD da pgf reportaria os resultados das atividades nos países para fóruns relevantes (UNFF, UNFCCC, Comitê de Florestas da FAO – CoFo, Conselho Internacional de Madeira Tropical (ITTO), Comissão para o Empoderamento Legal dos Pobres, Fórum Social Mundial, Fórum Econômico Mundial, IUCN, Mesa-Redonda do Óleo de Palma Sustentável, Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas e o Conselho Mundial de Negócios para o Desenvolvimento Sustentável). Alguns marcos estariam na mira do processo de desenvolvimento da pgf, especialmente a sessão UNFF8 sobre finanças e a CoP da UNFCCC em Copenhague sobre florestas e clima.
- f) *Lançamento da parceria.* O Grupo de Desenvolvimento esclareceria os objetivos (e nome) da pgf, suas atividades, principais parceiros, financiamento e governança. Os objetivos e a composição da parceria não podem ser totalmente antecipados. Ela poderia estar focalizada

em torno dos atores florestais, com papel fundamental dos governos, organizações da sociedade civil, ONGs, associações do setor privado, doadores e fundações, assim como a CPF e outras organizações internacionais. Uma estrutura de governança justa mas eficiente deveria ser acordada. Nesse momento, o Grupo Catalítico seria dissolvido e estabelecido algum tipo de função de revisão independente.

- g) *Mecanismos inovadores desenvolvidos e colocados em prática com o lançamento da pgf.* O processo de consulta identificou uma demanda generalizada por uma nova forma de trabalho para as iniciativas florestais internacionais, com foco na execução de prioridades, ao mesmo tempo que conduzindo uma reflexão geral em cada área de atividade. Isso se aplica tanto às atividades prioritárias dos países como às internacionais. Em nível *nacional*, as atividades iniciais poderiam concentrar-se em mecanismos para: atrair melhores investimentos para o setor florestal, especialmente pelos fundos de carbono que estão aparecendo; melhorar as sinergias entre as iniciativas internacionais nos países; e viabilizar que grupos marginalizados sejam mais envolvidos nos processos decisórios e nas melhorias de governança florestal.
- h) Apenas como exemplo, seguem abaixo possíveis *atividades internacionais* que poderiam ser iniciadas:
- Estruturação dos fóruns de atores florestais em três níveis: nacional, regional e global
 - Um mecanismo baseado em um leque de opções para apoio técnico e financeiro
 - Redes de pesquisa, aprendizado, disseminação do conhecimento e monitoramento
 - Preparação de portfólios para investimentos florestais
 - Forças-tarefa compartilhadas para temas fundamentais da pgf
 - Fusão de algumas parcerias florestais existentes
 - Definição dos papéis nos mecanismos de financiamento florestal global
 - Um pequeno secretariado para apoiar o trabalho da gfp

Em vez de tornar-se mais uma organização, a pgf poderia evoluir para um processo contínuo de facilitação que viabilizaria o trabalho conjunto dos atores florestais para formularem ações efetivas.

- i) *Comunicação.* A idéia da pgf baseia-se em garantir que os atores florestais possam contribuir para grandes mudanças no setor florestal. Assim, uma pgf precisaria de quatro tipos de atividades voltadas à comunicação: (1) comunicação para informar os atores da oportunidade que se abre com a pgf e ajudá-los a se engajar na parceria; (2) comunicação para garantir transparência sobre os temas explorados e as decisões tomadas; (3) comunicação para influenciar os processos de mudanças, local e globalmente, no setor florestal e nos setores relacionados a ele; e (4) comunicação entre os atores florestais para disseminação do conhecimento e das idéias resultantes da pgf. Essas atividades seriam necessárias tanto nas operações da pgf como no processo para seu desenvolvimento.
- j) *Monitoramento e Avaliação – acompanhando o progresso e viabilizando um aprimoramento contínuo.* Uma estrutura clara seria necessária para estabelecer, com credibilidade, as bases da pgf (a) nos países parceiros e (b) nas políticas e instituições internacionais, dando suporte ao acompanhamento dos progressos no setor florestal e garantindo avaliação, aprendizado e adaptação contínuos. Tal sistema de monitoramento & avaliação se beneficiaria de uma pgf com princípios claros e acordados, para avaliação do seu *progresso*; com planos de desenvolvimento e de atividades bem definidos, para avaliação dos seus *produtos*; e com uma visão de futuro e intenção de agregar valor acordada entre todos, para avaliação dos seus *resultados*.

k) *Cronograma possível – três etapas sobrepostas:*

- 0-12 meses – Início das atividades do GD e dos processos nos países selecionados
- 6-30 meses – Análises temáticas e sensibilização, por país e globalmente
- 18-36 meses – Lançamento formal da pgf com leque de ações plenamente operacional

Concluindo, a consulta e o processo de avaliação da PGF conduzida pelo IIED foi uma tentativa séria e de credibilidade de solicitar opiniões dos atores sobre as prioridades da área florestal e o papel deles em um contexto altamente dinâmico. O principal desafio agora é fazer com que instituições chave apresentem-se para apoiar o atendimento às demandas locais, nacionais e globais – de forma completamente participativa. O IIED espera que esse relatório de consulta, análises e recomendações sirva de fonte para informar, provocar e inspirar esse processo.

Para comentar esse relatório, por favor envie um email para gfpconsultation@iied.org