

A mobilização de recursos e a Convenção sobre a Diversidade Biológica: muito além do déficit de financiamento

Jessica Dempsey, Sara Nelson, Jens Christiansen, Audrey Irvine-Broque, Fernanda Rojas-Marchini, Patrick Bigger, Adriana DiSilvestro, Andrew Schuldt e Elizabeth Shapiro-Garza

Desde o advento da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), em 1992, a mobilização de recursos para a biodiversidade é caracterizada por três padrões:

- 1) **Fluxo insuficiente de recursos para os três objetivos da CDB¹**, resultante do incumprimento, pelos governos dos países desenvolvidos, da obrigação de fornecer recursos financeiros adicionais para permitir que os países em desenvolvimento implementem os seus compromissos de forma efetiva.² Tal situação é frequentemente referida como o “défice de financiamento”: a discrepância entre o que é necessário para financiar os três objetivos e os recursos disponíveis.
- 2) **Austeridade generalizada na esfera pública e as contínuas transferências de recursos e riqueza dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos através do extrativismo, do serviço da dívida, da evasão fiscal e de medidas comerciais.**³ Tal situação tem levado os Estados, os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD) e algumas organizações não governamentais (ONG) a criarem e promoverem uma grande quantidade de iniciativas amplamente inadequadas, e por vezes prejudiciais, para atrair capital privado a fim de alcançar os objetivos da CDB.
- 3) **Crescimento exponencial de fluxos financeiros públicos e privados para alimentar indústrias e sectores que degradam a biodiversidade**, associado a **abordagens voluntárias ineficazes** para “regular” tais empresas e fluxos financeiros.

¹ 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 Este artigo utiliza a terminologia “países desenvolvidos” e “países em desenvolvimento”, pois estes são os termos utilizados na CDB e têm implicações legais em termos de direitos e obrigações.

³ O extrativismo tem muitas definições, mas tipicamente refere-se a atividades económicas que envolvem recursos naturais, incluindo os minerais e combustíveis fósseis, mas também a agricultura baseada na monocultura, a silvicultura e a pesca em grande escala. No extrativismo, os benefícios dos processos económicos beneficiam desproporcionadamente os países, as empresas multinacionais, o setor financeiro e os consumidores do Norte Global.

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.

O “défice de financiamento” – o primeiro padrão – tem dominado as discussões políticas sobre a biodiversidade, ofuscando os outros dois: a abundância de financiamento público e privado não regulado dirigido às empresas responsáveis pela extinção e a persistência das medidas de austeridade e das transferências de recursos dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos.

Existe uma alternativa: uma abordagem centrada na ação estatal e multilateral forte para regular e redirecionar os fluxos de financiamento que degradam a biodiversidade e as comunidades, favorecendo a criação de instituições e políticas públicas capazes de corrigir as desigualdades globais passadas e presentes. A importância da ação *global* coordenada, que vincule a justiça ambiental à social, torna-se ainda mais evidente em meio aos apelos por uma recuperação verde para a recessão econômica provocada pela pandemia. Como disse recentemente o economista Jayati Ghosh, “O internacionalismo não é um luxo. É uma necessidade”.⁴

Tal alternativa é parcialmente reconhecida nas propostas sobre a mobilização de recursos do Quadro Global para a Biodiversidade (QGB) pós-2020, que está a ser negociado atualmente. O QGB delinea três pilares em sua missão de realizar “mudanças transformadoras, inclusivas e equitativas nas economias e sociedades”:⁵ a) *reduzir ou redirecionar os recursos que causam danos à biodiversidade*, b) *gerar recursos adicionais, de todas as fontes, para alcançar os três objetivos da Convenção* e c) *aumentar a eficácia e eficiência da utilização dos recursos*.⁶

Esta mudança é muito bem-vinda. No entanto, os esforços para promover mudanças transformadoras e alcançar os três objetivos citados devem aprender com as lições do passado e com a investigação realizada. Num relatório de investigação mais longo, intitulado “Beyond the gap: placing biodiversity finance in the global economy”, exploramos a história dos esforços e iniciativas existentes para alcançar cada um desses objetivos. As principais conclusões desse estudo são resumidas abaixo. Como explicamos em detalhes na secção de recomendações, são necessárias reformas políticas e econômicas profundas, bem como investimento público específico, para assegurar o progresso ambicioso em direção aos objetivos da CDB, incluindo a conservação, a utilização sustentável e a partilha justa e equitativa dos benefícios da utilização da biodiversidade global para as gerações atuais e futuras.

É especialmente importante aprender com as rondas anteriores de financiamento do clima e da biodiversidade, dado o crescente entusiasmo pelas “soluções baseadas na natureza” (SBN). Os defensores das SBN devem ter em conta uma lição em particular: o investimento maciço na natureza sem abordar os ingredientes primários do extrativismo – nomeadamente, o comércio e as regras financeiras internacionais, as profundas desigualdades de riqueza, as elevadas cargas de dívida e a austeridade generalizada – é uma receita para a destruição do planeta e para novas violações dos direitos humanos.

Lições-chave para fundamentar a mobilização de recursos e o Quadro Global para a Biodiversidade pós-2020

a) *Reduzir ou redirecionar recursos que causam danos à biodiversidade*

A livre circulação do capital e os acordos de comércio e investimento centrados nas grandes empresas reforçam os fatores que provocam a perda de biodiversidade:⁷ Desde a Cimeira da Terra de 1992, no Rio de Janeiro, os fluxos de capital privado e público têm acelerado a ocorrência de problemas ambientais globais, como as alterações climáticas e a perda de biodiversidade, agravando as desigualdades e concentrando o poder entre as elites globais. Os fluxos financeiros não regulados e as operações descontroladas das

⁴ Ghosh, J. (2020). How to build the global green new deal. Progressive International, 7 de maio. <https://progressive.international/blueprint/80b03a68-68ca-4322-a3ad-c91775f167b9-jayati-ghosh-how-to-build-the-global-green-new-deal/en>

⁵ Veja “Update of the zero draft of the post-2020 global biodiversity framework”, <https://www.cbd.int/doc/c/3064/749a/0f65ac7f9def86707f4eaeafa/post2020-prep-02-01-en.pdf>, p. 6.

⁶ Estes objetivos são delineados na CBD/SBI/3/5, Anexo II “Draft elements of a possible successor to the current strategy for resource mobilization”, <https://www.cbd.int/doc/c/2c34/9558/f1487764d65e89bafb74d8fa/sbi-03-05-en.pdf>, pp. 15-16. Estes três objetivos diferem ligeiramente dos cinco delineados no documento do QGB, na nota de rodapé 5.

⁷ Veja “Beyond the gap”, secções 2.2 e 2.3.

empresas extrativas abrem espaços novos e frágeis para a produção de mercadorias, aumentando as disparidades entre os que vivem com as consequências ambientais da extração e os que beneficiam do seu financiamento. Em 2019, 50 dos maiores bancos do mundo subscreveram empréstimos de mais de 2,6 bilhões de dólares a indústrias conhecidas por serem as principais responsáveis pela perda de biodiversidade, um montante equivalente ao produto interno bruto (PIB) do Canadá.⁸ Como conclui um estudo recente, “o sector financeiro está a financiar a crise de extinção em massa, ao mesmo tempo em que facilita a violação dos direitos humanos e da soberania dos povos indígenas”.⁹ As regras que regem o comércio e o investimento internacionais (ou a falta delas) estão ligadas à perda de biodiversidade e constituem um obstáculo fundamental para a realização das decisões e objetivos da CDB. Além disso, os empréstimos e a assistência por parte dos bancos multilaterais de desenvolvimento frequentemente envolvem cláusulas que exigem a liberalização do comércio e do sector financeiro, provocando mudanças nas políticas públicas que provocam um aumento das atividades extrativas, ameaçando a biodiversidade.

Os regimes voluntários têm uma capacidade limitada de reduzir ou redirecionar os recursos que prejudicam a biodiversidade:¹⁰ Na cimeira Rio 1992, as elites globais e os países desenvolvidos puseram de lado uma abordagem reguladora que poderia governar os processos de desenvolvimento económico e investimento cada vez mais globalizados.¹¹ Como os Estados não tinham a vontade ou capacidade de regular as indústrias e o comércio transnacionais, ganharam destaque os mecanismos voluntários que prometiam influenciar o comportamento das empresas e do setor financeiro. Tais mecanismos incluem o Pacto Global, os Princípios do Equador, os Princípios das Nações Unidas para o Investimento Responsável e muitos outros. Estas abordagens voluntárias não foram capazes de reduzir a perda da biodiversidade global nem abordaram os fatores que a provocam. A história da regulamentação voluntária de agentes empresariais e financeiros oferece uma lição-chave: bancos, empresas, fundos de pensões e outros participantes do setor financeiro não se mostram dispostos a autorregular as suas atividades ou investimentos, apesar da crescente adesão a inúmeras iniciativas ou esforços globais para avaliar os riscos ao clima ou à biodiversidade.

O progresso na eliminação gradual dos subsídios nocivos é extremamente lento:¹² As partes na CDB reconhecem a necessidade de “eliminar, reduzir gradualmente ou reformar” os incentivos que prejudicam a biodiversidade como uma estratégia essencial para reduzir a perda de biodiversidade, como demonstra o Objetivo 3 das Metas de Aichi. Contudo, os compromissos institucionais para a ação nesta matéria ainda não foram postos em prática, e a reforma dos incentivos nocivos é uma das 20 Metas de Aichi com pior resultado até à data. Mesmo as estimativas conservadoras dos subsídios prejudiciais à biodiversidade mostram que as despesas públicas com incentivos e subsídios prejudiciais continuam a eclipsar as despesas nacionais e internacionais em iniciativas para a biodiversidade: um relatório da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) de 2020 estimou que o fluxo de subsídios potencialmente prejudiciais à biodiversidade se aproximava dos 500 mil milhões de dólares por ano, um montante cinco a seis vezes superior aos recursos destinados à conservação.¹³ Os principais obstáculos ao progresso nesta área incluem a falta de transparência e investigação sobre os subsídios e os seus impactos sociais e ecológicos, bem como os interesses e o poder político arraigado das elites que beneficiam dos subsídios. Além disso, embora os benefícios dos subsídios tendam a favorecer as pessoas de forma desigual segundo a sua classe, raça e sexo, a eliminação destes programas sem oferecer alternativas pode ter um impacto desproporcionado sobre as comunidades marginalizadas. Como observado recentemente no Equador e no Egipto, a eliminação dos subsídios aos combustíveis fósseis, determinada pelos BMD, aprofunda a austeridade, afetando de forma desproporcionada as comunidades que são mais dependentes dos serviços estatais.¹⁴ Por esta razão, o combate

⁸ Portfolio Earth (2020). Bankrolling Extinction, p. 6. Extraído de <https://portfolio.earth/>

⁹ Ibid.

¹⁰ Para mais informações e investigação, veja “Beyond the gap”, secção 3.4.

¹¹ Rowe, J. K. (2005). Corporate Social Responsibility as a Business Strategy. In R. D. Lipschutz with J. K. Rowe, *Globalization, Governmentality, and Global Politics: Regulation for the Rest of Us?* (Routledge).

¹² Veja “Beyond the gap”, secção 2.3.

¹³ Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (2020). *A Comprehensive Overview of Global Biodiversity Finance* (Final Report), p. 3. Extraído de: <http://www.oecd.org/environment/resources/biodiversity/report-a-comprehensive-overview-of-global-biodiversity-finance.pdf>

¹⁴ Reyes, O. (2020). *Change Finance, Not the Climate*. Institute for Policy Studies and Transnational Institute.

às desigualdades locais e globais em termos de poder político e acesso aos recursos deve ser um elemento essencial da eliminação gradual dos subsídios nocivos. Os subsídios mantêm padrões desiguais de utilização de recursos e poder de decisão, e o seu desmantelamento requer políticas compensatórias para redistribuir os recursos de forma mais equitativa e sustentável.

b) Geração de recursos adicionais de todas as fontes para alcançar os três objetivos da Convenção

Os países desenvolvidos não cumpriram as obrigações previstas no Artigo 20 da CDB e no princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas:¹⁵ Na escala macro, o financiamento para o desenvolvimento e a conservação da biodiversidade nos países em desenvolvimento “fica muito aquém dos montantes prometidos no Rio pelos países ricos”.¹⁶ Embora os fundos de ajuda tenham aumentado desde o estabelecimento do Fundo Mundial para o Ambiente (FMA) em 1991, os montantes registados são muito inferiores aos previstos nos acordos primários feitos ao abrigo da Agenda 21, em que os países se comprometeram com cerca de 18 mil milhões de dólares anuais para problemas ambientais globais, dos quais 2 mil milhões de dólares seriam atribuídos diretamente à proteção da biodiversidade. Além disso, nenhuma nação doadora cumpriu o seu compromisso “em nenhum ano desde que esta promessa foi feita em 1992... [e] o financiamento total foi de 58% do prometido na Cimeira do Rio”.¹⁷ O financiamento insuficiente e a influência política desigual no seio do FMA dificultaram a realização das metas do Artigo 20 sobre Recursos Financeiros e, subsequentemente, dos objetivos da CDB. Em particular, é fundamental reconhecer que o apoio financeiro aos povos indígenas e comunidades locais (PICL) “não é proporcional às suas contribuições para a utilização sustentável e a conservação da biodiversidade”.¹⁸ À luz destes compromissos não cumpridos, o movimento político tem sido o de salientar o papel de “todas as fontes” de financiamento, incluindo recursos internos, cooperação Sul-Sul e financiamento privado. A ênfase nos recursos internos e na cooperação Sul-Sul deslocou o ônus para os países em desenvolvimento, que muitas vezes sofrem com a dívida e a subsequente austeridade. Da mesma forma, a ênfase no financiamento privado e “misto” permite que os países desenvolvidos continuem a escapar da provisão direta de fundos exigida pelo Artigo 20 e, em particular, há provas de que o financiamento misto dá tratamento preferencial às empresas do sector privado dos países doadores, incluindo o sector financeiro.¹⁹

A austeridade generalizada, o elevado serviço da dívida e os regimes fiscais fracos associados à evasão fiscal dificultam a implementação da CDB:²⁰ A lógica e a hegemonia política da austeridade, muitas vezes imposta através da condicionalidade na concessão de empréstimos pelos BMD aos Estados endividados, cria um padrão pró-cíclico de aumento do endividamento estatal, resultando no pagamento de juros em moeda estrangeira que esgotam as reservas de divisas. Este mesmonexo entre dívida e austeridade leva os países endividados a manterem as suas taxas de juros internas elevadas para terem acesso a empréstimos, drenando ainda mais as receitas públicas. Por tudo isto, restam muito poucos recursos internos que, de outra forma, poderiam ajudar a financiar os objetivos da CDB; a investigação demonstra que um maior investimento estatal na regulamentação e aplicação da legislação ambiental resulta em menor perda de biodiversidade, mesmo quando são consideradas determinadas pressões como o crescimento económico e a expansão agrícola.²¹ O primeiro relatório do Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) sobre o Estado de Direito Ambiental também concluiu que, em todo o mundo, muitas leis ambientais não são implementadas

¹⁵ Veja “Beyond the gap”, secções 1.1, 1.2 e 1.3.

¹⁶ Miller, D. C., Agrawal, A. e Roberts, J. T. (2013). Biodiversity, Governance, and the Allocation of International Aid for Conservation: Biodiversity Aid Allocation. *Conservation Letters*, 6(1), 12-20. <https://doi.org/10.1111/j.1755-263X.2012.00270.x>, p. 17.

¹⁷ *Ibid.*, p. 16.

¹⁸ Programa dos Povos da Floresta (2020). *Local Biodiversity Outlooks 2: The contributions of indigenous peoples and local communities to the implementation of the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and to renewing nature and cultures*, p. 29.

¹⁹ Pereira, J. (2017). Blended finance: what it is, how it works and how it is used. Relatório da Eurodad e Oxfam. Extraído de: https://www.eurodad.org/blended_finance_what_it_is_how_it_works_and_how_it_is_used

²⁰ Veja “Beyond the gap”, secção 2.1.

²¹ Veja Waldron, A., Miller, D. C., Redding, D., Mooers, A., Kuhn, T. S., Nibbelink, N., ... Gittleman, J. L. (2017). Reductions in global biodiversity loss predicted from conservation spending. *Nature*, 551(7680), 364-367.

ou fiscalizadas, e os ministérios responsáveis por sua implementação frequentemente contam com poucos recursos e são subfinanciados.²² Os altos custos com o serviço da dívida e as políticas de ajuste estrutural também impedem a implementação da CDB pelos países, exercendo pressão por uma expansão do desenvolvimento liderado pela exportação de *commodities* que ameaçam a biodiversidade e os meios de vida da população. A austeridade é exacerbada pelas elites ricas e empresas que praticam a fraude e evasão fiscal, o que corrói ainda mais as receitas públicas e dificulta ou impossibilita a implementação da CDB.

Os fluxos financeiros com fins lucrativos para projetos de melhoria da biodiversidade são pequenos, geograficamente limitados e permanecem num perpétuo estado de “projeto-piloto”:²³ Nas últimas duas décadas, foi dada ênfase à mobilização de recursos financeiros privados para compensar o déficit de financiamento, quer através da conservação baseada no mercado e da comercialização de serviços ecossistémicos, quer através de abordagens de “financiamento misto” que utilizam financiamento público, filantrópico ou supranacional para “alavancar”, “desbloquear” ou “catalisar” investimentos privados. Tais abordagens são os sintomas de (e não soluções para) uma austeridade persistente que limita o financiamento público, estando claramente demonstrados os seus impactos sociais negativos, incluindo violações dos direitos de povos indígenas e comunidades locais. Apesar do contínuo otimismo sobre o volume de capital privado disponível para compensar o déficit de financiamento pela CDB, os factos observados ao longo dos últimos trinta anos de esforços – da bioprospecção ao carbono florestal – lançam dúvidas sobre o potencial destas abordagens para disponibilizar os recursos necessários para a conservação da biodiversidade de uma forma que respeite os direitos humanos e a justiça social.

As abordagens baseadas no mercado, como os Pagamentos por Serviços Ecossistémicos (PSE), não representam uma nova fonte importante de financiamento para a conservação e têm impactos mistos na biodiversidade e nos meios de subsistência:²⁴ A investigação traz lições importantes para os governos e instituições que defendem as “soluções baseadas na natureza”, mostrando que, em alguns casos, os PSE não têm resultados positivos, e podem mesmo ter impactos negativos na biodiversidade. Os programas mais bem sucedidos em abordar as mudanças no uso da terra ligadas à perda da biodiversidade foram aqueles que estiveram bem integrados às práticas, economias e instituições locais, respeitando os valores e conhecimentos locais e promovendo a partilha equitativa dos benefícios. A história dos PSE oferece lições para a elaboração de políticas ambientais dependentes do contexto, mas também sugere que tais programas são difíceis de padronizar e ampliar — outra lição importante para moderar o atual entusiasmo com as SBN. Como conclui um estudo centrado especificamente no potencial dos PSE para o aprovisionamento de recursos no âmbito da CDB, “Ao contrário dos esquemas de PSE existentes, [um novo] mecanismo de financiamento [para a CDB] deveria financiar a conservação a longo prazo da biodiversidade nos países em desenvolvimento de baixa e média renda... independentemente de quaisquer outros serviços prestados por um ecossistema.”²⁵ Assim, embora os PSE possam ser um instrumento útil, têm sido insuficientes para responder às necessidades de financiamento da biodiversidade e raramente abordam os grandes fatores responsáveis por sua destruição. E como afirma o relatório *Local Biodiversity Outlooks 2*, é crucial que todos os esforços de financiamento da biodiversidade “reforcem as medidas de salvaguarda para enfrentar os persistentes impactos negativos do financiamento da biodiversidade nos PICL e proteger os seus direitos de forma proativa”.²⁶

²² Programa das Nações Unidas para o Ambiente (2019). *Environmental Rule of Law: First Global Report*. United Nations Environment Programme, Nairobi. Extraído de: <https://www.unep.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report>

²³ Para mais informações e investigação, veja “Beyond the gap”, secções 3.1 e 3.2.

²⁴ Veja “Beyond the gap”, secção 3.1.

²⁵ Hein, L., Miller, D. C. e de Groot, R. (2013). Payments for ecosystem services and the financing of global biodiversity conservation. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 5(1), 87-93, p. 91.

²⁶ Programa dos Povos da Floresta (2020), op. cit., p. 29.

c) *Aumentar a eficácia e eficiência da utilização dos recursos*

O retorno sobre o investimento em iniciativas orientadas para o mercado e o sector privado, incluindo a utilização de financiamento misto ou parcerias público-privadas (PPP), tem sido baixo ou negativo em grande escala:²⁷ Aqueles que promovem o financiamento misto sugerem que o investimento público irá catalisar um aumento dos fluxos de capital privado, permitindo aproveitar ao máximo o limitado financiamento público. No entanto, a investigação põe seriamente em causa este conceito, como observado no mercado perpetuamente moribundo do REDD+, que continua a ser completamente dependente de subsídios públicos para alcançar os seus limitados impactos ecológicos e económicos.²⁸ Enquanto isso, os investigadores destacam que o financiamento misto e a utilização de PPP podem reduzir a transparência e o controlo democrático sobre as políticas públicas, não beneficiam os países com rendimentos mais baixos e aumentam a carga das dívidas estatais.²⁹ A própria Comissão para o Crescimento e Desenvolvimento do Banco Mundial observa que as PPP tendem a “colocar o lucro em mãos privadas, e os riscos nos ombros públicos”.³⁰ Tais advertências devem ser consideradas com atenção. A ideia de que as PPP ou o financiamento misto irão “catalisar”, “alavancar” ou “aglomerar” o investimento privado para a implementação da CDB tem ganhado popularidade, mas geralmente é promovida pelas próprias instituições responsáveis por ditar as regras da economia global que conduzem à perda de biodiversidade. A necessidade de atrair capital privado é sintomática de tendências mais profundas na política económica, como a austeridade, o incumprimento das obrigações do Artigo 20 e a falta de regulamentação dos setores financeiro e empresarial.

A ênfase na eficiência económica no financiamento da biodiversidade pode expor tanto a biodiversidade como as pessoas a novos riscos de mercado:³¹ Nos mecanismos baseados no mercado, a ênfase na eficiência tende a andar lado a lado com abordagens mais disciplinares e comerciais, que podem ter impactos sociais negativos. Embora os programas de PSE orientados pelo mercado tenham sido descritos por certos autores como mais eficazes e eficientes do que os PSE financiados pelo setor público, por serem mais enfocados e envolverem maior condicionalidade (pagamentos condicionados a mudanças no uso da terra ou à prestação de serviços ecossistémicos), tal ênfase pode expor tanto os resultados em matéria de biodiversidade como a subsistência das populações a novos riscos de mercado. A tomada de riscos pode ser aceitável para empresários que desenvolvem um novo jogo em linha ou uma aplicação de software, mas é inadequada quando se trata de salvaguardar a natureza do planeta e os meios de subsistência das pessoas. Estas conclusões da investigação sobre PSE devem estar no cerne de qualquer discussão sobre as SBN.

A crença persistente na maior eficiência das soluções de mercado está enraizada em dogmas económicos e não é sustentada por evidências observadas ao longo de várias décadas durante as quais procurou-se pôr em prática estas soluções:³² Embora os programas orientados para o mercado, incluindo os PSE ou as atuais iniciativas ligadas às SBN, possam ter um papel no apoio à equidade e à proteção da biodiversidade em contextos específicos, a tentativa de fazer com que funcionem como mercados “eficientes” tende a limitar o âmbito dos benefícios priorizados e depende de uma grande quantidade de recursos estatais. Com base nas evidências, um caminho muito mais eficiente e eficaz para a ação global seria a regulação financeira centrada nas causas profundas da perda de biodiversidade e a reorientação e eliminação gradual dos subsídios nocivos – por outras palavras, medidas comprometidas com o primeiro pilar da missão de mobilização de recursos.

²⁷ Veja “Beyond the gap”, secção 3.3.

²⁸ Olesen, A., Böttcher, H., Siemons, A., Herrmann, L., Martius, C., Román-Cuesta, R. M., ... Wunder, S. (2018). *Study on EU financing of REDD+ related activities, and results-based payments pre and post 2020: Sources, cost-effectiveness and fair allocation of incentives*. Extraído do sítio web do Serviço de Publicações da União Europeia: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6f8dea1e-b6fe-11e8-99ee-01aa75ed71a1>

²⁹ Romero, M. J. e Ravenscroft, J. (eds.) (2018). *History RePPeated: How public-private partnerships are failing*. Coordenado pela Eurodad e produzido por organizações da sociedade civil em todo o mundo em cooperação com a Heinrich-Böll-Stiftung.

³⁰ Comissão sobre Crescimento e Desenvolvimento do Banco Mundial (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, p. 36.

³¹ Veja “Beyond the gap”, secções 3.1 e 3.2.

³² Veja “Beyond the gap”, secções 2.3, 3.1 e 3.4.

Recomendações

1) **Eliminar o nexa entre dívida e austeridade, que alimenta o extrativismo e impede a implementação da CDB.** Para progredir em direção a mudanças transformadoras, as Partes da CDB devem:

- Rejeitar as políticas internacionais e nacionais baseadas em dívida e austeridade, que continuam a impedir o avanço rumo à realização dos objetivos da CDB e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), bem como a recuperação da pandemia; em vez disso, insistir nas robustas transferências Norte-Sul necessárias para apoiar a saúde global, o clima e a biodiversidade.³³
- Reafirmar e cumprir as obrigações do Artigo 20, não como ajuda ou caridade, mas como pagamento das grandes dívidas ecológicas dos países desenvolvidos.
- Alargar o Fundo Mundial para o Ambiente e outros instrumentos de financiamento para iniciativas indígenas e comunitárias.³⁴
- Impulsionar a reestruturação das dívidas estatais em conformidade com os objetivos e decisões da CDB, incluindo algum nível de cancelamento ou reestruturação da dívida que permita aos governos dar prioridade aos investimentos em serviços públicos de qualidade, bem como a uma recuperação justa e sustentável diante da pandemia.³⁵ Como parte deste esforço, as Partes na CDB devem pedir ao Órgão Subsidiário de Implementação (OSI) que realize um estudo sobre a relação entre a dívida, a austeridade e a implementação da CDB, a fim de remover os obstáculos específicos à sua implementação.

2) **Regulamentar as finanças e penalizar as indústrias que provocam danos à biodiversidade e aos direitos dos povos indígenas e comunidades locais.** A linguagem utilizada no atual QGB é fraca, e existe o risco de que a ênfase seja colocada na divulgação voluntária e em ações sabidamente ineficazes. As partes deveriam:

- Eliminar os subsídios que prejudicam a biodiversidade e as comunidades, redirecionando esses recursos financeiros, bem como o desperdício de recursos com despesas militares, para apoiar os povos indígenas e a agricultura camponesa e de pequena escala.
- Apoiar ativamente os esforços para desenvolver um instrumento internacional e juridicamente vinculativo sobre empresas e direitos humanos, que incorpore normas claras de responsabilidade por violações e abusos dos direitos humanos e garanta o acesso das vítimas à reparação e à justiça, incluindo a restauração e indenização por danos à diversidade biológica.³⁶
- Rever os deveres fiduciários e conceitos associados que regem as finanças institucionais para exigir a proteção dos bens públicos, tais como um clima seguro e a diversidade biológica, e incluir compromissos nas normas e padrões legais internacionais como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais (UNDROP).
- Exigir que os fundos de pensões públicos, os fundos soberanos e as políticas dos bancos centrais estejam alinhados com os objetivos e decisões da CDB através da regulamentação (e não de medidas voluntárias).
- Assegurar que os acordos de comércio e investimento não possuam disposições que neguem ou enfraqueçam os objetivos da CDB e os direitos humanos, indígenas e camponeses em geral.
- Implementar o “princípio do poluidor-pagador”, incluindo impostos ou taxas sobre atividades nocivas como a navegação internacional, as indústrias extrativas e a agricultura industrial.

³³ Veja Kozul-Wright, R. (2020). Recovering Better from COVID-19 Will Need a Rethink of Multilateralism. *Development*. <https://doi.org/10.1057/s41301-020-00264-y>

³⁴ Veja também Programa dos Povos da Floresta (2020), op. cit.

³⁵ Ibid. Note-se que esta recomendação não aprova as transações de “dívida em troca da natureza”, que analisamos no documento mais longo (seção 2.1) no qual este artigo se baseia.

³⁶ Veja: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/wgtranscorp/pages/igwgontnc.aspx>

- Estabelecer a obrigação legal de devida diligência, incluindo a obrigação de considerar, identificar e divulgar os riscos à biodiversidade a todos os níveis da cadeia de investimento – uma obrigação aplicável inclusive aos investidores institucionais e os gestores de ativos. Esta obrigação de diligência devida deve ser associada a sanções proporcionais em caso de incumprimento.
- Estabelecer regras relativas à divulgação de informações pelas empresas, incluindo informações sobre os riscos ambientais, sociais e de governação (ASG), de forma a melhorar a qualidade, a padronização e a comparabilidade das informações não financeiras sobre os principais riscos à sustentabilidade, incluindo a diversidade biológica.³⁷

3) **Assegurar que o financiamento da biodiversidade não impeça a implementação de mudanças transformadoras nem prejudique os objetivos da CDB, da UNDRIP e da UNDROP.** Os mecanismos voluntários e baseados no mercado, incluindo as compensações, têm um historial decepcionante em todos os critérios sociais, económicos e ambientais, mas continuam a ter grande destaque nas discussões sobre a CDB. As partes deveriam:

- Rejeitar os mecanismos financeiros e baseados no mercado que impedem ou dificultam as necessárias mudanças transformadoras, tais como as compensações de carbono associadas à biodiversidade e aos serviços ecossistémicos, que legitimam as práticas existentes de extrativismo e as relações de poder estabelecidas.
- Assegurar que os regimes de incentivos baseados no mercado, tais como os PSE, se utilizados, apoiem os esforços para abordar os fatores indiretos e em larga escala da perda de biodiversidade, incluindo as desigualdades no desenvolvimento e na utilização de recursos, e respeitem os direitos dos povos indígenas e das comunidades locais.
- Assegurar que o financiamento da biodiversidade permita avançar em direção aos três objetivos da CDB e não prejudique as decisões tomadas para promover e proteger os direitos dos povos indígenas, camponeses, mulheres e comunidades locais.
- Reforçar as salvaguardas relacionadas a todos os fluxos de financiamento da biodiversidade – tanto privados como públicos – para assegurar o consentimento livre, prévio e informado de todos os detentores de direitos e outras partes interessadas.³⁸
- Rejeitar o financiamento misto e as parcerias público-privadas, que continuam a socializar as perdas e privatizar os ganhos, substituindo-as por fortes abordagens regulatórias como as descritas acima (no ponto 2), que serão mais eficazes em reduzir os fluxos de capital dirigidos a atividades nocivas.

4) **Reduzir as desigualdades de riqueza e poder nacionais e internacionais que impedem a execução de mudanças transformadoras.** As desigualdades de riqueza concentram o poder, o que dificulta a implementação de mudanças políticas transformadoras. As partes deveriam:

- Estabelecer salvaguardas eficazes para os defensores do ambiente e da terra.³⁹
- Apoiar o desenvolvimento de uma Convenção Fiscal das Nações Unidas para combater os paraísos fiscais e o abuso fiscal por parte das empresas multinacionais e outros fluxos financeiros ilícitos, através de um processo universal e intergovernamental.⁴⁰

³⁷ Veja “Corporate Governance for Sustainability” Statement, disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3502101

³⁸ Veja também a recomendação em Programa dos Povos da Floresta (2020), op. cit., p. 29.

³⁹ Ibid., p. 13.

⁴⁰ Veja, por exemplo, Comissão Fiscal Intergovernamental da ONU, <https://www.un.org/development/desa/financing/what-we-do/ECOSOC/tax-committee/tax-committee-home>

- Implementar medidas fiscais progressivas, incluindo, entre outras, a criação de impostos internacionais e nacionais sobre a riqueza, e elevar as taxas de impostos sobre os bancos globais e as grandes empresas, a fim de aumentar o financiamento disponível para a implementação da CDB, apoiar a recuperação justa da pandemia e corrigir os impactos sociais e ambientais da desigualdade.
- Apoiar medidas antitrust a fim de limitar o poder das grandes empresas e instituições financeiras, que detêm uma influência desproporcionada na elaboração de políticas.

5) **Agir para eliminar as desigualdades de classe, casta, raça e gênero que estão na base da perda de biodiversidade e impedem a conservação e a utilização sustentável.** As partes deveriam:

- Reconhecer o papel que as desigualdades de raça, gênero, casta e riqueza desempenham como motores da perda de biodiversidade e como obstáculos para a realização dos três objetivos da CDB.⁴¹
- Estabelecer um grupo de peritos, subordinado ao OSI 4, para aprofundar o estudo da relação entre as desigualdades de raça, gênero, casta e riqueza e os objetivos/decisões da CDB.
- Concentrar a mobilização de recursos – incluindo os recursos do FMA – para apoiar as iniciativas jurídicas e políticas dos povos indígenas e dos pescadores/agricultores de pequena escala, que estão a estabelecer normas para a conservação e utilização sustentável, apesar de terem sido, durante tanto tempo, criminalizados e culpados pela perda da 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, que se baseia no projeto de investigação “Beyond the gap: placing biodiversity finance in the global economy”, 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.

Este artigo foi produzido com uma contribuição financeira parcial do SwedBio/Stockholm Resilience Centre e do Social Sciences and Humanities Research Council do Canadá.

⁴¹ Veja, por exemplo, Tendayi Achiume, E. (2019). Natural resource extractivism and racial equality. Thematic report of Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/ThematicReportNaturalResourceExtraction.aspx>