

GT1. Desenvolvimento dos recursos naturais
22-24 de agosto, 2013. San José, Costa Rica

Capital natural e crescimento econômico: lições políticas do caso da Costa Rica

Carlos Manuel Rodríguez

Nunca antes na história dos nossos países tivemos tanto conhecimento sobre o nosso entorno natural, tantas instituições orientadas à sustentabilidade e à pesquisa, tantas normas ambientais, organizações, profissionais e esforços para proteger o meio ambiente como agora, mas paradoxicamente nunca antes tivemos tantos e tão graves problemas ambientais como no presente. Definitivamente algo anda mal. E o irônico de tudo isto é que os governos do mundo aceitaram e pregaram o discurso da sustentabilidade mas poucos avanços concretos e sustentáveis refletem uma mudança de direção sobre o problema da destruição do nosso entorno natural. Normalmente, simplificamos os nossos desafios ambientais no que se refere à mudança climática, mas os cientistas, com informações muito recentes, nos indicam que existem problemas ainda maiores e mais graves. A perda de biodiversidade, a poluição com substâncias orgânicas persistentes e a degradação e a desertificação de solos passaram dos limites naturais toleráveis e a sua restauração ou atenção requer conhecimentos e recursos que possivelmente não existem ou não estão disponíveis. No entanto, podemos resgatar lições aprendidas positivas no que se refere à atenção sobre a degradação da camada de ozônio na qual os benefícios de ações sistemáticas e coordenadas globalmente estão dando resultados.

Sem dúvida, o estado do meio ambiente é o produto direto do modelo de desenvolvimento, mas particularmente dos padrões de consumo e de produção que respondem exclusivamente a metas políticas de crescimento econômico no qual a variável de sustentabilidade continua sendo um elemento axiológico sem implicações concretas em políticas públicas ou de ações que superem escalas menores que não incidem nas necessidades de reformas estruturais. Estes padrões de consumo e produção se concentraram em uma economia de combustíveis fósseis e com a fabricação de bens descartáveis não retornáveis. A isto devemos acrescentar o fato de que a população global de 7 bilhões de pessoas muito possivelmente se estabilizará em 9 bilhões de pessoas, com o agravante que todas estas pessoas buscam viver o modelo ocidental, o mesmo que mencionei anteriormente. Se países como China e Índia se mantiverem nos seus esforços de crescimento econômico galopante, em poucas décadas não haverá suficiente petróleo, alumínio, madeira, papel, ferro e água para satisfazer esta demanda de recursos de uma sociedade consumista e pouco eficiente na elaboração e reciclagem de materiais.

As metas políticas globais estão orientadas principalmente para o crescimento econômico, portanto, a estruturação da máquina do governo projetado com esta finalidade. Se a política pública econômica e as instituições do Estado estão elaboradas desta maneira não é, portanto, de se estranhar que não tenha conseguido avanços substanciais em termos de sustentabilidade da Rio92 até o momento. Acredito, medo de me equivocar, que o que pedimos é que conquistemos os objetivos de sustentabilidade devemos entender as reformas estruturais que se deve promover para modificar os processos decisórios na formulação de políticas públicas, das agências e ministérios de Estado e sobretudo da necessidade de incorporar todos os custos indiretos ou externalidades negativas geradas destes padrões de consumo e produções.

A principal falha é de tipo conceitual ao considerar que os problemas ambientais se resolvem criando instituições de tipo ambiental com uma visão setorial. Assim, na nossa região e como padrão comum, vimos como os países nos últimos dez anos criaram Ministérios do Meio Ambiente, com fins e objetivos

claros e precisos, acreditando que este Ministério tem a força e a consistência para resolver os problemas ambientais identificados. Hoje a mais de dez ou vinte anos da criação destas instituições ambientais notamos que os objetivos ambientais não foram alcançados já que a degradação do ambiente é produto direto do modelo de desenvolvimento descrito anteriormente que gera uma série de custos indiretos (ambientais e sociais) não detectados pelo mercado, sendo o mercado a referência informativa dos políticos nos seus processos decisórios. E só quando se entende a sua natureza transversal e se ataca horizontalmente como parte essencial da política de desenvolvimento combinado com uma melhor contabilidade nacional onde todas as externalidades tanto as positivas como as negativas sejam claramente quantificadas e internalizadas, poderemos criar as condições habilitadoras necessárias para um avanço substancial e possivelmente sustentável.

Portanto, a experiência nos mostra que duas coisas são importante entender: primeiro, a institucionalidade ambiental que se crê, em si, não alcançou os objetivos e metas ambientais, por carecer de um enfoque e níveis transversais que por um lado exerça uma função política reitoria onde todas as institucionais que tem responsabilidades no uso e gestão de um recurso natural, como os ministérios de agricultura, energia, minas, águas, pesca, ciência e tecnologia, respondam de forma coordenada e coerente a esta função reitoria; e segundo, que os mercados foram ineficientes ao não refletir custos indiretos associados ao uso dos recursos naturais. Assim é como as atividades produtivas se dão em um contexto onde os solos se erosionam, os bosques são desmatados, as zonas pesqueiras se perdem e estes custos indiretos (ambientais e sociais) destes padrões produtivos não são assumidos por estes agentes econômicos, mas, sim, socializados. Mais do que isso: nos nossos países temos, além disso, um agravante adicional ao manter um sistema de subsídios prejudiciais ao meio ambiente. Neste sentido, isentamos de impostos e reconhecemos incentivos econômicos a atividades que são altamente degradantes ao ambiente. Como claro exemplo do que foi dito antes temos o subsídio de combustível à frota pesqueira nacional ou a isenção de impostos à poda de árvores. Por meio desses subsídios, propiciamos atividades econômicas que demonstraram ser irracionais ou insustentáveis. A nível global, vemos como isso se dimensiona a uma maior escala no comércio internacional onde se protegem setores e mercados ao acesso livre e justo de consumidores gerando impactos ambientais em países em desenvolvimento.

Agora, em um entorno global e com uma economia mundial tão grande e desenvolvida, muito possivelmente os custos indiretos ambientais superam em muito os custos diretos (benefícios) de muitas das atividades humanas. Por isso, continuar mantendo uma contabilidade que não reconheça estes custos ambientais cria distorções no mercado, o qual não nos “diz toda a verdade” do nosso comportamento econômico, orienta e dá maus sinais aos responsáveis pela tomada de decisões e pelos planejamentos da política pública econômica na direção incorreta. Por isso para que os mercados operem satisfatoriamente e os atores econômicos tomem decisões acertadas, os mercados devem nos dar informações verídicas e completas que incluam os custos totais dos produtos e serviços que oferecem nesse mercado. Neste sentido, quando se realiza uma avaliação ou medição do comportamento da economia de um país, valorizamos todas aquelas atividades na produção de bens e na prestação de serviços, mas não subtraímos os custos ambientais e sociais gerados indiretamente.

Até corrigirmos tanto as deficiências institucionais, como as do mercado, os esforços empenhados para reverter o alto deterioro do nosso entorno natural não serão bem-sucedidos na escala e com o impacto que a comunidade científica insistentemente recomenda. Por isso, agora mais do que nunca, exigimos que a liderança política que possa ver “panorama geral” e entender a relação entre a economia e os serviços ambientais. Devido a que os principais responsáveis pela tomada de decisões e aqueles responsáveis pela formulação de políticas públicas são economistas, precisamos que eles pensem como ecologistas. Já não podemos continuar confiando na mão invisível do mercado, quando esta demonstrou ser cega e sofrer de um severo autismo. Ou uma criação de instituições ambientais frágeis em um mar de instituições de águas turbulentas e perigosas.

Nesse contexto, o desenvolvimento de uma melhor institucional e de ações para o aperfeiçoamento do mercado é necessário e urgente. Não podemos esperar que o impacto de um sistema de pagamento por serviços ambientais (PSA) seja bem-sucedido sem que seja acompanhado de reformas institucionais sérias e viáveis politicamente que busquem a atenção dos problemas e das falhas antes citadas. Já que

vejo com grande preocupação o desenvolvimento de esforços para implementar mecanismos de PSA sem entender o desafio institucional e econômico implícito. Neste sentido, é verdadeiramente importante entender que o PSA constitui um mecanismo de política ambiental dentro de muitas ações possíveis para a implementação de uma política ambiental pré-estabelecida. Se não existem políticas claras de longo prazo, consensuadas e com visão, é ilusório pensar que um sistema de PSA dará os resultados esperados ou vistos em outras latitudes. Portanto, o PSA é um meio e não um objetivo. O objetivo pode ser diminuir o desmatamento e conservar a biodiversidade e o PSA será um instrumento para alcançá-lo.

O desafio institucional

Como ressaltai anteriormente, um bom projeto institucional no âmbito ambiental é a base do sucesso de políticas e de instrumentos de solução ambiental a longo prazo na escala desejada (os objetivos devem ser nacionais e não subnacionais, respondendo a compromissos internacionais visando a sustentabilidade). Na ausência disso, os instrumentos são pouco exitosos e de impacto limitado. Portanto, o marco institucional, o processo evolutivo e institucional, as lições aprendidas, o processo de desenvolvimento de capacidades, a clareza política no processo de evolução institucional, a flexibilidade para corrigir os erros e os acertos, a vontade política e a liderança dos setores interessados como o apoio social, são todos elementos indispensáveis que devem ocorrer para que os instrumentos de política econômica-ambiental sejam bem-sucedidos.

Para os efeitos de interesse desta publicação é sumamente importante comentar que se não houvesse instituições ambientais (Ministérios) projetadas e estruturadas com uma base operativa e de gestão ambiental sustentada na administração, gestão, conservação e uso racional dos recursos naturais renováveis, não se alcançarão os objetivos do país na área ambiental e os PSA não surtirão os efeitos buscados. Por isso, como regra básica, os Ministérios do Meio Ambiente devem ter a responsabilidade direta pela gestão, uso, aproveitamento e conservação dos recursos florestais, biodiversidade, água, áreas protegidas e a atenção com relação à poluição ou na ausência do mesmo ter a responsabilidade política da supervisão e direção das agências descentralizadas ou autônomas acima de qualquer outro Ministério encarregadas dos assuntos anteriormente citados. Tudo isso como parte de uma política superior e de longo prazo que busque e promova ações de mudanças estruturais para o giro das nossas economias a padrões baixos em carbono ou economias verdes como recentemente venho citando. Ademais, os Ministérios do Meio Ambiente devem ter a clara determinação legal de exercer a reitoria política ambiental, entendendo-se por isso o processo no qual o Ministério do Meio Ambiente é um funcionário público superior e diretamente responsável por gerar a liderança e o diálogo político para a determinação e definição da política de ambiente e desenvolvimento sustentável, gerando dinâmicas positivas de coordenação e complementariedade conceitual com os ministérios encarregados da saúde pública, transportes, minas e energia, agropecuário e ciência e tecnologia, pelo menos.

O desafio econômico

A mudança no sentido de uma economia sustentada em fontes de energia renováveis, um sistema de transporte diversificado e com produção de bens materiais reutilizáveis e recicláveis é imperativa e urgente. E pode ser realizada já que temos os recursos financeiros a nível global e o desenvolvimento tecnológico disponíveis para isso. Mas primeiro devemos entender o desafio econômico que isso implica. Como dissemos antes, temos graves falhas no mercado que não nos contabiliza os custos indiretos deste sistema produtivo contemporâneo onde os custos ambientais e os estímulos e incentivos para determinados setores não são contabilizados de tal maneira que o mercado não “nos diz toda a verdade”. Se o mercado pudesse nos dizer a “verdade real” evitaríamos ir cegamente por um sistema contável que nos levasse a bancarrota ambiental. Neste sentido, se as sociedades marxistas colapsaram porque o mercado não lhe disse a verdade econômica, as sociedades capitalistas podemos colapsar se o mercado não nos disse a verdade ecológica. Um sistema econômico de mercado que ignore os custos indiretos na designação de valores e preços é irracional, ineficiente e autodestrutivo, isto foi mencionado por inúmeros economistas e cientistas mas nenhum com tanto impacto político como Sir Nicolas Stern ao se referir do sistema de preços do combustível fóssil ao não incorporar o custo global da mudança climática diz que “é uma falha do mercado da maior escala nunca antes vista pelo mundo”.

O pagamento de serviços ambientais como proceso político para confrontar os desafios institucionais e econômicos

Levando em consideração o desafio econômico, institucional no entorno de um mundo com graves problemas no uso e desfruto racional dos seus recursos naturais e com grandes desafios sociais e de distribuição da riqueza, é que experiências e ações ositivas devem nos orientar a encaminhar as soluções para padrões de consumo e produção que respondam a visão de sustentabilidade em um entorno econômico verde ou baixo em geração de emissões de carbono. Aqui é onde vemos o grande potencial dos mecanismos de PSA. Para capitalizar isso devemos entender as seguintes regras.

- a) A transferência de experiências deve se proposta como um proceso de criação de capacidades; não é simplesmente uma reunião de esforços individuais.

Os assuntos de valorização e instrumentos econômicos para atender as necessidades de recursos da agenda de desenvolvimento sustentável, têm varias formas de abordagem, dependendo dos objetivos concretos que buscados. Existem varios estágios no proceso de de definição de políticas nacionais de mobilização de recursos para o setor florestal e ambiental no geral, mas é claro que muitas etapas que têm um alto conteúdo conceitual e metodológico (por exemplo, valorização econômica de bens e serviços ambientais) enquanto que outras se referem mais ao desenvolvimento de capacidades para o desenho e a operação dos esquemas que finalmente se determinem. A nível internacional no aspecto que mais se avançou é no primeiro deles, sendo relativamente poucas ou desconhecidas as experiências de implementação.

Em consequência e dado que no caso costarriquenho se fundamenta na experiencia de varios anos de políticas públicas vinculadas com o uso de diversas ferramentas econômicas que implicaram a necessidade de realizar ajustes tanto na valorização, como na cobrança e na retribuição ou redistribuição da renda, primeiro elemento metodológico que se destaca claramente à vista é que a transferência de experiências neste campo deve sevisualizar como um processo de desenvolvimento de capacidades nacionais (que não significam necessariamente uma visão exclusivamente pública) para a elaboração, implementação e avaliação de política em termos de mobilização de recursos financeiros. O assunto é em si complexo e conseqüentemente a sua abordagem deve responder a essa própria natureza de complexidade. Aqui é onde com visão crítica vemos como a maioria das iniciativas, principalmente do GEF e de órgãos das Nações Unidas desenvolveram projetos de PSA sem o debido desenvolvimento de capacidades e melhora da política pública.

- b) O Programa de Pagamentos por Serviços Ambientais é produto da acumulação de experiências de política e capacidade institucional e continua em proceso de melhora.

Na sua própria concepção, o Programa de Pagamentos por Serviços Ambientais é algo mais complexo que um único mecanismo ou instrumento econômico; pois além das definições legais que reconhecem pelo menos quatro serviços ambientais genéricos, como se verá a seguir, na prática também se geraram modalidades diferentes para o seu reconhecimento e pagamentos, cada uma das quais tem particularidades. O sistema se conjuga ademais com ações de facilitação de crédito principalmente para o setor florestal. Por outro lado, a experiência do país se concentrou no reconhecimento da fixação de carbono, e pouco a pouco, e pouco se entra nas questões de água, biodiversidade e beleza cinematográfica. Além disso, modalidades que começam a identificar e a desenvolver a nível piloto (serviços agroflorestais, agrosilvipastoris, gestão integral de sítios e similares) fazem parte do que se denominou a “segunda geração” dos serviços ambientais na Costa Rica, que têm como objetivo a gestão integral dos recursos naturais, não unicamente reconhecimento de serviços ambientais e têm entre os seus objetivos fomentar o desenvolvimento rural e a luta contra a pobreza.

A evolução do sistema precisou passar por uma série de etapas de construção jurídica, conceitual e operativa, que podem ser fundamentais para chegar à fase de “maturidade” necessária para a

implementação de um programa para os serviços ambientais. Em outras palavras, haverá que analisar a pertinência de forçar etapas para cumpri-las a um ritmo mais acelerado ou mesmo “saltar” alguns; isso dependerá. Em outras palavras, será necessário analisar a pertinência de forçar etapas para cumpri-las a um ritmo mais acelerado ou inclusive saltar algumas; isso dependerá das características de cada realidade.

A suposição atrás desta concepção se refere à necessidade de contar com um mecanismo que tenha a versatilidade necessária para se adequar às circunstâncias ambientais, políticas, culturais e econômicas em mudança da realidade de que se trate.

- c) Deve ser produto de uma construção coletiva, na qual se considerem as dúvidas, os pontos fortes e os interesse de uma grande parte de atores, tanto governamentais como não governamentais.

Os processos de desenvolvimento de capacidades requerem a identificação clara de atores nos seus diferentes papéis e responsabilidades. A participação ativa de todos os atores e setores relevantes das fases de elaboração do modelo é fundamental para criar, por um lado, as condições habilitadoras que posteriormente facilitem a implementação de ações concretas, além de que se aproveite o processo de aprendizagem por parte de futuros “gerentes” das diferentes fases do processo.

Em oportunidades, e dependendo, claro, da complexidade institucional de cada país, exige-se a convocatória de uma série de atores do setor público, como do setor privado, que devem participar da criação de uma visão comum, unitária e integral do que se busca; com a clara consciência das responsabilidades políticas, legais e operacionais de cada um.

A conciliação de intereses desde as etapas iniciais da elaboração do modelo é um elemento central para garantir a viabilidade das ações conducentes à implementação do mesmo. O trabalho das equipes de consultores deve se orientar principalmente à provisão de ferramentas técnicas e metodológicas, à facilitação dos processos de definição nacional e à colaboração dos elementos substantivos, no caso de que assim seja necessário; a definição das prioridades e objetivos políticos deve sempre ser espaço próprio das equipes nacionais.

- d) Deve articular esforços sobre uma visão e estratégia única (Política de Estado).

A identificação de instrumentos econômicos para promover o cumprimento de objetivos de corte ambiental, social ou econômico (desenvolvimento sustentável) deve corresponder a uma política de estado, que entre outras coisas deve garantir a sustentabilidade dos mesmos a longo prazo, nas três dimensões. Consequentemente, estes objetivos devem estar claramente vinculados às definições nacionais plasmadas nos instrumentos de planificação estratégica e global dos países (Planos Nacionais e Setoriais de Desenvolvimento), que devem em muitos casos articular-se com políticas de outros setores econômicos relevantes (políticas agropecuárias, competitividade, desenvolvimento social, etc.), onde os interesses devem se conciliar, já que ao final deve-se tomar decisões sobre a distribuição ou redistribuição de recursos de investimento pública (que eventualmente pode levar a competência pelos recursos públicos), até que se disponha de mecanismos de mercado que permitam que as forças econômicas ajam como agentes reguladores de tais transações. Conforme estes instrumentos vão se consolidando, as necessidades de investimento ou intervenção pública vão se tornando menos necessárias.

Por outro lado, em virtude da necessária articulação entre políticas nacionais que no fundo buscam fins de desenvolvimento nacional (melhora na qualidade de vida do cidadão), exige-se também a articulação em duas dimensões: a) entre as políticas nacionais e a agência internacional e as suas ramificações (convenções, políticas regionais, projetos internacionais) e b) entre aquela e os esforços nacionais de nível particular que estão sendo realizados, promovidos ou em todo caso tolerados pelas políticas nacionais (estudos e projetos piloto de valoração, cobrança e pagamento ou retribuição, por sua vez relacionados com outros esforços nas áreas políticas que inicialmente sejam identificadas: áreas

protegidas, bosques, biodiversidade, recursos hídricos, etc.). O anterior com o objetivo de garantir o mais eficiente uso de recursos e esforços tanto financeiros como institucionais, que sempre têm um custo.

Seguindo esta ordem, vale a pena reconhecer a validade e a utilidade limitada de exercícios diversos tanto em materia de valorização, como de cobrança e pagamento por serviços ambientais, quando o seu potencial para colaborar à geração de políticas e/ou mecanismos de alcance nacional é limitada, entre outras coisas, a) pelo seu alcance geográfico, b) pelas particularidades do mercado, c) pela natureza do serviço ambiental de que se trate ou d) pelo custo econômico da solução. No entanto, sempre serão um insumo importante como referência para alguns dos elementos da decisão política que se pretenda adotar, mas não necessariamente suficientes em si.

- e) A definição de uma política e o correlativo sistema de financiamento deve considerar uma ampla gama de elementos que no seu conjunto darão resultados integrais: (jurídicos, políticos, institucionais, culturais, sociais, econômicos, etc.)

Em consonância com o anterior, nos diferentes níveis do planejamento de uma política nacional nesse âmbito, deverão se incorporar elementos da análise que permitem integrar interdisciplinariamente os insumos para o desenvolvimento do modelo. Tais elementos são de ordem jurídica, política, econômica, institucional, cultural e social, e deverão corresponder à realidade nacional específica. A identificação pontual de tais elementos conduzirá ao esclarecimento de papéis e responsabilidades esperadas por parte dos diversos atores que faz parte do sistema e corresponde realizar-se desde as etapas iniciais da elaboração.

- f) A tomada de decisões deve partir de uma análise de estado do assunto em cada realidade (valorização de experiências prévias e capacidades).

As decisões sobre a orientação das políticas e mecanismos para mobilização de recursos financeiros para a agenda de desenvolvimento sustentável não deve esperar necessariamente à elaboração integral de um sistema, mas sim que pode (e convém, pelo processo de aprendizagem associado ao que desenvolve) fazer uma combinação que a) por um lado permite ir concretizando ações por meio da utilização dos espaços jurídicos e políticos existentes e adequando os instrumentos dos objetivos desejados e b) complementa o modelo centrando a atenção nas lacunas de políticas e instrumentos necessários para o cumprimento integral dos objetivos de política.

Sem dúvida, o PSA e as implicações políticas para a sua implementação contribui para o diálogo político e os acordos com a sociedade civil para a transformação dos processos de decisão em um contexto de uma visão da agropaisagem que exigirá as transformações estruturais necessárias para o cumprimento dos seus objetivos de conservação e o desenvolvimento rural. Mas o mecanismo financeiro, por mais inovador que possa parecer, não conseguirá seus objetivos e finalidades complementarmente deixamos dos esforços na melhora da gestão política e os indicadores econômicos.