



## **Gestão dos Recursos Florestais para o Desenvolvimento Sustentável**

# Gestão dos Recursos Florestais para o Desenvolvimento Sustentável

Uma Avaliação da Experiência do Grupo do Banco Mundial

**IEG** WORLD BANK | IFC | MIGA  
INDEPENDENT EVALUATION GROUP



# Sumário

ABREVIATURAS.....	V
AGRADECIMENTOS.....	VII
VISÃO GERAL .....	IX
RESPOSTA DA DIREÇÃO.....	XXIII
HISTÓRICO DE AÇÕES DA DIREÇÃO.....	XXXV
RESUMO DO PRESIDENTE: COMITÊ SOBRE EFICÁCIA NO DESENVOLVIMENTO .....	XLV



# Abreviaturas

CODE	Comitê sobre Eficácia no Desenvolvimento
FPS	Setor de produtos florestais
FSC	Forest Stewardship Council
EF	Exercício financeiro
PIB	Produto interno bruto
IEG	Grupo de Avaliação Independente
IFC	Corporação Financeira Internacional
MIGA	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
NORAD	Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento
DSP	Desenvolvimento do setor privado
GSF	Gestão sustentável das florestas
GBM	Grupo do Banco Mundial



# Agradecimentos

A presente avaliação das atividades do Grupo do Banco Mundial no setor florestal foi elaborada por uma equipe do IEG liderada por Ethel Tarazona e Lauren Kelly. A avaliação foi feita sob a direção de Caroline Heider (Diretora-Geral, Avaliação) e Vinod Thomas (ex-Diretor-Geral, Avaliação), com a orientação de Marvin Taylor-Dormond (Diretor, Avaliação do Setor Privado, IEG) e Stoyan Tenev (Gestor, Avaliação do Setor Privado, IEG). A equipe foi formada por funcionários e consultores do IEG: April Connelly, Jouni Eerikainen, Andres Liebenthal, Ann Flanagan, Cherian Samuel, Jacqueline Andrieu, Silke Heuser, Dinara Akhmetova, Anna Amato, Kjartan Fjeldsted, Sona Panajyan e Bahar Salimova. Michel Mbangilwa Mukombe, um consultor local, prestou excelentes serviços como interlocutor na República Democrática do Congo. William Hurlbut encarregou-se da revisão do relatório. Richard Kraus, Manucher Daruvala e Emelda Cudilla cuidaram do apoio administrativo e do apoio à produção.

Entre os documentos de referência elaborados para esta avaliação, destacam-se: “A Review of the World Bank’s Forest Strategy in Sahelian West Africa”, de Matthew Turner, Leif Brottem, Catherine Day e Erin Kitchell, da Universidade de Wisconsin-Madison, “Forest Sector Reforms in the Europe and Central Asia Region”, de Tapani Oksanen, da Indufor, e “A Review of the World Bank’s Forest Partnerships”, de Tapani Oksanen e Petri Lehtonen, também da Indufor.

A revisão por pares ficou a cargo de David Kaimowitz (Diretor de Desenvolvimento Sustentável, Ford Foundation) e de Roger Sedjo (*Senior Fellow* e Diretor, Center for Forest Economics and Policy). Os colegas do IEG, em especial Kenneth Chomitz, ofereceram orientação e comentários úteis. A equipe também é grata aos funcionários e gestores do Grupo do Banco Mundial pelos seus comentários pertinentes e pelo apoio durante a avaliação.

Em março de 2012, a equipe apresentou as suas constatações preliminares ao Grupo de Assessoramento Externo do Banco Mundial sobre Florestas – um núcleo composto por assessores de organismos internacionais, de institutos de estudo e de governos de países clientes do Banco – que auxiliou na orientação e avaliação do processo que implementou a Estratégia Florestal do Banco Mundial ao longo da última década. A equipe reconhece o serviço prestado por esse grupo e manifesta sua gratidão pelas opiniões preliminares sobre as constatações da avaliação.

A equipe também agradece o generoso apoio da Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (NORAD).

# Visão Geral

## Gestão dos Recursos Florestais para o Desenvolvimento Sustentável

### Por que as florestas são importantes para o desenvolvimento

Cerca de 4 bilhões de hectares, ou aproximadamente 31% das terras do mundo, são cobertas por florestas. A gestão sustentável desse acervo florestal é crucial para o Grupo do Banco Mundial por três motivos. Primeiro, as florestas abrigam e sustentam centenas de milhões de pessoas, inclusive muitas entre as mais pobres do mundo. Segundo, o desmatamento acarreta graves danos ambientais nos níveis local e mundial. Terceiro, a exploração comercial dos produtos florestais, se feita de maneira controlada e sustentável, poderia contribuir para o crescimento econômico.

Contudo, em virtude das características intrínsecas das florestas, a gestão sustentável constitui um desafio. As externalidades positivas das florestas são incertas, difusas e de difícil avaliação. Ao ser ignorada pelas autoridades, a magnitude dos benefícios líquidos privados obtidos com o desmatamento pode, aparentemente, pesar mais do que os benefícios públicos da conservação ou da gestão sustentável. Em consequência, o desmatamento e a degradação prosseguem, mas sem gerar ganhos compensatórios em termos de desenvolvimento econômico ou redução da pobreza.

### Tendências mundiais no âmbito das florestas

Cinco importantes tendências vêm conformando o espaço das florestas ao longo da última década. Primeiro, embora o reflorestamento e o replantio tenham acrescido 8 milhões de hectares (em sua maioria plantações) ao acervo florestal mundial, a perda de florestas naturais prossegue a um ritmo insustentável. Essa perda, ocasionada principalmente pela transformação de florestas tropicais em terras agrícolas, está profundamente vinculada aos preços dos produtos primários. Dessa forma, tanto o crescimento populacional como o econômico continuarão a impulsionar a demanda por óleo de palma, soja, carne e madeira, o que resulta em uma pressão de longo prazo sobre as florestas. Portanto, atacar os fatores que impelem o desmatamento — muitos dos quais ocorrem fora do setor florestal — é sumamente importante para o Banco Mundial cumprir os objetivos traçados na sua estratégia.

Segundo, vêm ocorrendo grandes mudanças na propriedade e gestão das florestas. As áreas de proteção foram ampliadas drasticamente, e vem ganhando cada vez mais espaço a tendência de descentralização da gestão e devolução da propriedade, sobretudo na região da América Latina e do Caribe.

Terceiro, o papel crucial das florestas no esforço para atenuar a mudança climática vem

## NOTAS

sendo reconhecido amplamente nos últimos anos e se tornou uma questão central no diálogo e nos processos de política relacionados às florestas mundiais. O reconhecimento da importância de questões subjacentes, como a governança das florestas, os direitos dos povos indígenas, as influências extrassetoriais e a incorporação dos pagamentos de carbono em fluxos de benefícios multifuncionais e mais amplos transformaram o discurso, que passou do foco inicial no carbono florestal (e na sua mensuração) para a discussão que prevalece hoje em dia sobre a gestão sustentável das florestas. Isso reforçou a ênfase na necessidade de abordagens holísticas em substituição ao foco apenas no carbono florestal.

Quarto, volta-se cada vez mais a atenção para o esforço de coibir a exploração ilegal de madeira e outros crimes florestais. Fortaleceu-se o consenso de que a exploração ilegal de madeira e o comércio de produtos florestais ilegais é um sintoma de falhas mais profundas na governança do setor e de outras áreas em muitos países em desenvolvimento e em transição.

Quinto, nas últimas duas décadas, as empresas internacionais do setor florestal transferiram a sua capacidade de produção de celulose do hemisfério Norte para a América do Sul, onde o clima está gerando um volume de madeira até cinco vezes maior do que o obtido em outras áreas. Da mesma maneira, as empresas estão transferindo a sua produção de papel e tábuas para a Ásia, para ficarem mais próximas de mercados consumidores cada vez maiores.

### **A Estratégia Florestal Revista do Grupo do Banco Mundial (2002)**

Os desafios e as oportunidades da gestão sustentável das florestas são reconhecidos na estratégia do Grupo do Banco Mundial para as florestas, revista em 2002: “*Forest Strategy,*

*Sustaining Forests—A Development Strategy*”. Essa estratégia incorpora muitas das constatações e recomendações da avaliação feita pelo Grupo de Avaliação Independente (IEG) da implementação da estratégia de 1991, “*Review of the Implementation of the Bank’s 1991 Forest Strategy*” (2000).

Enquanto a estratégia de 1991 estava centrada, acima de tudo, na conservação das principais florestas tropicais úmidas, a estratégia de 2002 reorientou o envolvimento do Grupo do Banco nas florestas em torno de três “pilares”, ou objetivos, que estão mais bem alinhados com a sua missão central:

- Proteger serviços e valores ambientais vitais nos níveis local e mundial;
- Aproveitar o potencial das florestas para a redução da pobreza;
- Incorporar as florestas ao desenvolvimento econômico sustentável.

Uma década após a implementação da estratégia de 2002, esta avaliação passa em revista o que foi alcançado pelo Grupo do Banco Mundial.

### **Roteiro da avaliação e metodologia**

A avaliação foi orientada por duas perguntas gerais:

*De que maneira, e com que eficácia, o Grupo do Banco Mundial apoiou os países membros e o setor privado no esforço para equilibrar demandas concorrentes sobre os seus recursos florestais e administrá-las tendo em vista o desenvolvimento sustentável? E o que podemos aprender com essas experiências para, no futuro, ajudar a orientar as intervenções relacionadas às florestas?*

A avaliação envolveu um exame da estratégia do Grupo do Banco e da sua carteira. Fizeram-se estudos de caso na sede e em campo no Brasil, Chile, China, Federação Russa, Índia, Indonésia, Libéria, México, Peru, República Democrática do Congo, República

Democrática Popular do Laos, Sudão do Sul e Uruguai, além de um estudo na sede sobre pequenos Estados insulares que tinham acesso a financiamento do Grupo do Banco Mundial para o setor florestal. Realizaram-se longas entrevistas por meio de vários fóruns. Além disso, examinou-se a literatura sobre o assunto para complementar e enriquecer os estudos na sede e em campo, como a avaliação florestal feita pelo IEG em 2000 (*IEG's 2000 Forest Evaluation*) e a avaliação intermediária da implementação feita pelo Banco Mundial (*World Bank's Mid-Term Review of Implementation*). Por último, lançou-se uma campanha nas mídias sociais para ampliar o alcance da avaliação.

### **A carteira do Grupo do Banco Mundial à luz da Nova Estratégia Florestal**

O Banco Mundial aprovou 289 projetos relacionados ao setor florestal entre julho de 2002 e junho de 2011 (EF03–EF11) em 75 países, no montante de US\$ 2,6 bilhões. Os projetos do Banco Mundial no setor florestal podem e costumam abarcar várias intervenções relacionadas a florestas concebidas de maneira a serem compatíveis com um ou mais objetivos dos pilares da Estratégia.

Para entender como o Banco Mundial identificou possíveis sinergias e resolveu os dilemas inerentes no nível dos projetos, esta avaliação identificou e examinou uma ampla gama de intervenções, com ênfase nas mais importantes e recorrentes entre as citadas na Estratégia Florestal de 2002.

Destaca-se o apoio a: i) Áreas de Proteção; ii) Pagamentos por Serviços Ambientais; iii) Gestão Sustentável de Terras e Bacias; iv) Gestão Participativa de Florestas; v) Reformas jurídicas e institucionais essenciais relacionadas a três tipos de florestas: no Brasil, em apoio a ambientes mais propícios aos regimes de fiscalização e, na África Central e Ocidental, para ajudar na

reforma dos regimes de concessão da exploração de madeira para fins industriais; nas florestas temperadas e boreais onde o Banco vem oferecendo apoio institucional e de políticas a países em transição; nas florestas secas e matas do Sahel onde o apoio a reformas de política descentralizadas está profundamente ligado aos direitos florestais, à equidade, ao acesso e à gestão sustentável; e vi) atividades de financiamento ligadas ao carbono (Fundo Bio-Carbono e *Forest Carbon Partnership Facility*). Também foram consideradas questões transversais ao longo de toda a avaliação, como a governança florestal, a mudança climática, a formação de capacidades e o gênero.

A composição e a natureza cambiantes dos projetos florestais do Banco Mundial refletem uma interpretação cada vez mais complexa da Estratégia Florestal de 2002. O apoio do Banco Mundial ao setor florestal aumentou desde a Estratégia de 2002, tanto em termos do número de projetos, como do volume de empréstimos. Contudo, a natureza desse apoio está mudando. Em uma comparação entre a década anterior e a posterior à Estratégia de 2002, as atividades relacionadas às florestas responderam por uma porcentagem menor do total de gastos com os projetos no período mais recente (recuo de 31% para 22%). Uma análise da carteira revelou que essa mudança se deve a um esforço cada vez maior para incorporar as atividades florestais às atividades de gestão de mais ampla escala, no nível paisagístico. Entre as exceções, destacam-se os projetos em áreas de proteção financiados pelo Fundo para o Meio Ambiente Mundial e projetos financiados por meio de fundos de carbono.

Durante o mesmo período, a Corporação Financeira Internacional (IFC) aprovou 56 projetos no Setor de Produtos Florestais (FPS), com o total de investimentos chegando a US\$ 1,5 bilhão. Os projetos do Setor de Produtos Florestais da IFC são concebidos de modo a apoiar empresas sustentáveis ao longo

## NOTAS

de toda a cadeia logística dos produtos florestais, das plantações até a fabricação de móveis e compensados, produtos de papel e material para construção (IFC 2012).

Os investimentos da IFC no setor de produtos florestais aprovados entre EF04–EF11 abrangem a produção de papel e tábuas (54% do volume investido); produção mecânica de madeira (34%), processamento em usinas de celulose (8%) e produção primária de madeira (4%, consistindo em florestas naturais e plantadas).

A IFC também inclui serviços de assessoria no seu modelo para o setor. Ela apoiou 44 operações de assessoria, avaliadas em US\$ 30 milhões. Em contraste com as operações de investimento, essa assessoria foi oferecida, principalmente, a montante.

A Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) ofereceu seguro a três projetos relacionados a florestas no Uruguai, na Libéria e em Moçambique.

A passagem de um foco exclusivo sobre as florestas úmidas tropicais para um que abrange outros tipos de floresta, como as florestas tropicais em terras áridas e as matas — além de uma maior ênfase no potencial de geração de renda, alívio da pobreza e aumento da resiliência — tem resultado em apoio e atenção crescentes à África Subsaariana, sobretudo à região do Sahel. Isso é significativo, pois as áreas de florestas de terras áridas/de matas se estendem por aproximadamente 43% do continente africano e abrangem alguns dos países mais pobres do mundo. Os recursos comuns encontrados nessas florestas e matas têm potencial comercial e são cruciais como meios de subsistência. Contudo, também são altamente suscetíveis à mudança climática.

O Banco Mundial se manteve envolvido com o Brasil, que responde pela maior parte da perda de florestas tropicais, e, em menor grau,

com a Indonésia, o segundo maior exemplo de desmatamento. Também esteve envolvido com a China, que ampliou as áreas de plantação de florestas de 47 milhões de hectares (ha) em 1999 para 62 milhões ha em 2008. Na Índia, o envolvimento no período posterior à estratégia apoiou, principalmente, a conservação de terras e florestas.

Os investimentos da IFC acompanharam as tendências da indústria mundial. As empresas florestais internacionais cada vez mais estão buscando produtos de madeira no hemisfério Sul, onde as condições climáticas são mais favoráveis. A fabricação de papel e tábuas também foi transferida para o Leste Asiático, para ficar mais próxima dos crescentes mercados consumidores. Ademais, os custos de produção da celulose são de 30% a 50% mais baixos do que nas florestas boreais do norte.

### **Implementação da Estratégia Florestal de 2002 pelo Banco Mundial**

#### **Áreas de Proteção**

Dos 289 projetos setoriais do Banco Mundial, 100 foram concebidos para apoiar claramente a criação, expansão ou fortalecimento de áreas de proteção. De modo geral, os projetos relacionados a áreas de proteção alcançaram os seus objetivos institucionais e de formação de capacidades.

Contudo, nos projetos concebidos especificamente para conservar a biodiversidade mundial, houve poucos indícios que permitissem à avaliação chegar a uma conclusão sobre os resultados em termos da biodiversidade. Ademais, apenas um terço dos projetos relacionados a áreas de proteção concebidos desde 2008 contemplavam considerações sobre a mudança climática na etapa de concepção do projeto.

O Grupo do Banco tem agido de forma estratégica ao alinhar a sua assessoria em matéria de políticas, os seus empréstimos e os

seus instrumentos para a concessão de doações com vistas à proteção da Amazônia — a maior área de floresta natural ainda intacta. De fato, a Amazônia representa cerca de 30% das florestas tropicais restantes no mundo e cerca de metade das espécies do mundo, e a sua fronteira está bastante ameaçada. O apoio do Banco ajudou a proteger em torno de 24 milhões de hectares de áreas de floresta cruciais, classificar 45,4 milhões de hectares como terras indígenas e incluir 2,1 milhões de hectares em reservas extrativas administradas pelas comunidades. A demarcação dos territórios indígenas e das reservas extrativas na Amazônia brasileira e ao seu redor também demonstrou como a definição e a atribuição de posse das áreas de floresta, do acesso a elas e dos direitos de uso pode ser eficaz para despertar o interesse das comunidades locais para a preservação da integridade das florestas naturais.

Porém, ao descentralizar a autoridade sobre a gestão das florestas, é preciso estar atento para garantir que os devidos pesos e contrapesos sejam aplicados no nível local. Na carteira de áreas de proteção do Banco, a governança muitas vezes é vista como uma questão intraministerial ou até mesmo interministerial, com o envolvimento das comunidades descrito como “participativo”, embora seja pouco evidente o reconhecimento das grandes diferenças em termos de interesses e poder dentro das comunidades locais.

O nível de participação comunitária na gestão de uma área de proteção é importante para os resultados e a sustentabilidade ambientais: as áreas de proteção que permitem o uso sustentável das florestas se mostram efetivamente mais conservadas do que as áreas estritamente de proteção. Essa constatação foi confirmada em um estudo recente do IEG que empregou dados de satélites globais sobre incêndios florestais como um indicador do desmatamento. O

intuito de tal estudo era avaliar todas as áreas de proteção em florestas tropicais reconhecidas oficialmente, muitas das quais contavam com o apoio do Banco Mundial. Ainda assim, muito poucos entre os projetos do Banco Mundial relacionados a áreas de proteção alcançaram esse efeito sinérgico.

A natureza de silo de muitos dos projetos relacionados a áreas de proteção considerava os meios de subsistência apenas no contexto do suprimento de esquemas de renda alternativos (por exemplo, por meio de microdoações), sem atacar as causas fundamentais das ameaças antropogênicas.

Mesmo assim, os esquemas de subsistência alternativos inseridos na concepção dos projetos relacionados a áreas de proteção não alcançaram os objetivos pretendidos. Cerca de 75% dos projetos de áreas de proteção fechadas abrangiam um programa de subsistência alternativo para as comunidades que viviam na área visada ou em torno dela. Ainda assim, apenas dois dos 37 projetos dessa natureza alcançaram as metas de subsistência pretendidas.

A falta de uma integração significativa das comunidades a sistemas integrados de gestão da conservação é um dos motivos pelos quais falta sustentabilidade a esses sistemas (a falta de financiamento recorrente e outras pressões ligadas ao uso da terra também ameaçaram a sustentabilidade). Considerou-se que a sustentabilidade dos resultados ambientais em três quartos dos projetos apoiados pelo Banco estava em situação de risco.

Os meios de subsistência podem ser afetados negativamente se o acesso das comunidades às florestas for limitado ou restrito em virtude da criação ou expansão de um parque ou em consequência da proteção de uma área — caso não se considere devidamente como mitigar a possível perda do acesso aos bens relacionados às florestas. Dos 55 projetos relacionados a áreas de proteção sobre os

## NOTAS

quais existem dados disponíveis, 40 (ou 73%) deles acionaram a Política Operacional – OP 4.12. Ainda assim, apenas dois dos projetos encerrados até o momento informaram se os possíveis impactos adversos sobre os meios de subsistência (bens relacionados à floresta ou acesso a bens e serviços) haviam sido mitigados.

### **Pagamentos pelos serviços ambientais relacionados às florestas**

Os esquemas de pagamentos por serviços ambientais (PSA) buscam criar incentivos financeiros para proteger os valores ambientais de todos os ecossistemas, embora os PSA tenham sido usados em boa parte das vezes para promover a conservação e restauração das florestas. O Banco Mundial testou pela primeira vez o esquema de PSA em 2002, por meio do projeto Ecomercados, em apoio ao programa pioneiro de PSA lançado na Costa Rica em meados da década de 1990. O Banco também apoiou uma segunda etapa do PSA costarricense e estendeu variações do modelo por intermédio de nove outros projetos, sobretudo na América Latina.

Embora os esquemas de PSA apoiados pelo Banco tenham tido um efeito positivo sobre o desmatamento em alguns países, os programas foram aplicados de maneira ampla em vez de serem direcionados para áreas florestais de alto valor. Com a exceção de um caso, estruturas de monitoramento mediram os índices de participação, mas não as mudanças de comportamento nem a geração de serviços, o que tornou impossível avaliar até que ponto os programas afetaram significativamente as mudanças no uso da terra. A atenção à pobreza aumentou ao longo do período da avaliação. Contudo, nos esquemas PSA, nem sempre resta claro que a atenção à pobreza é, ou deveria ser, uma meta sinérgica.

### **Gestão participativa das florestas**

Os projetos de gestão participativa das florestas mostram os objetivos mais equilibrados em comparação com outras intervenções no setor. O apoio do Banco Mundial a esse tipo de gestão produziu benefícios positivos em termos de meios de subsistência, como a geração de empregos, o aumento da renda e a diversificação dos fluxos de receita. Nos casos em que foram especificamente direcionados, esses projetos também alcançaram resultados ambientais positivos, como a redução das taxas de desmatamento, a regeneração de florestas degradadas, a queda na incidência de incêndios e a proteção da biodiversidade.

Contudo, o potencial da gestão participativa das florestas para retirar da pobreza as pessoas dependentes das florestas foi inibido pelo excesso de regulamentação ou pela regulamentação insuficiente das empresas florestais de pequena escala. Embora tanto nas atividades analíticas e de assessoria como nas descrições dos projetos do Banco essa barreira em matéria de políticas seja reconhecida como um obstáculo, os projetos do Banco não a atacaram devidamente.

Ao negligenciar o setor informal, o Banco Mundial desperdiçou uma oportunidade para chegar a mais pobres de áreas rurais dependentes das florestas e, ao mesmo tempo, ajudar a alcançar uma gestão das florestas mais sustentável do ponto de vista ambiental. Os países com os maiores setores florestais informais tendem a ser países de baixa renda em que a governança é fraca. Nesses países, o Banco trabalhou exclusivamente em propriedades florestais geridas oficialmente por meio de regimes de concessão industrial, áreas de conservação e gestão de florestas comunitárias, enquanto ignorou, em grande medida, o restante do espaço florestal informal.

Outro obstáculo à capacidade da gestão participativa das florestas de reduzir a pobreza tem sido a relutância dos governos em efetivamente transferir autoridade às comunidades. A ampla experiência do Banco na Índia com relação ao apoio à descentralização dos direitos sobre as florestas demonstra a natureza prolongada desse esforço, em que podem ser obtidos ganhos na margem, lentamente e com o passar do tempo se o Banco mantiver o seu envolvimento.

### **Gestão sustentável da terra**

Os projetos de gestão sustentável da terra que preveem atividades relacionadas às florestas foram concebidos com o pressuposto implícito de que as medidas de conservação produziriam ganhos em termos de subsistência. Embora muitos projetos tenham registrado a área abrangida pela gestão sustentável da terra, faltou informação sobre os impactos sobre o solo e a água (os resultados referentes ao solo foram medidos no Chade e no Butão) e, assim, os ganhos de produtividade raramente foram atribuídos às atividades relacionadas às florestas (reflorestamento, estabilização de margens, etc.). Apesar das referências à mudança climática, houve uma tendência de negligenciar o papel da variabilidade do clima ao reabilitar áreas degradadas ou ao configurar o êxito ou o fracasso de projetos de revegetação.

A avaliação também constatou que, salvo notáveis exceções, os projetos de gestão sustentável de terras e bacias de modo geral se concentraram em intervenções técnicas — conservação do solo, estabilização de margens. Entretanto, houve uma falta de atenção aos direitos das pessoas à terra e ao envolvimento de beneficiários na gestão dessas áreas após a conclusão das obras e do plantio.

### **Reformas jurídicas e institucionais essenciais em apoio à gestão das florestas naturais**

Embora as florestas apresentem enormes diferenças ao redor do mundo, as reformas relacionadas a elas nos países clientes do Grupo do Banco Mundial têm dois objetivos gerais e interligados. O primeiro objetivo é tornar a propriedade e gestão das florestas mais equitativa e eficiente. Nos países em desenvolvimento e em transição, o Estado geralmente mantém o controle legal sobre as florestas, embora pessoas e comunidades possam ter direitos de propriedade de longa data. As reformas buscam transferir os direitos de propriedade e gestão, além de fazer valer esses direitos em favor das comunidades e indivíduos. Elas procuram alocar, de maneira justa e transparente, as receitas da venda dos recursos públicos das florestas.

O segundo objetivo é garantir o uso sustentável das florestas e reduzir os danos ao meio ambiente. A reforma da regulamentação busca restringir o desmatamento e prescrever práticas de exploração de madeira a fim de reduzir os danos ao meio ambiente.

O IEG examinou vários tipos de apoio a reformas jurídicas e institucionais essenciais envolvendo três diferentes tipos de florestas: i) empréstimos para políticas de desenvolvimento em florestas úmidas tropicais na África Central e Ocidental onde foram implementadas reformas dos regimes de concessão da exploração de madeira, e no Brasil, onde o Banco Mundial ajudou a reforçar um ambiente propício para a gestão e fiscalização mais eficazes das florestas; ii) nas florestas temperadas e boreais onde o Banco prestou apoio institucional e de políticas a países em transição; e iii) nas florestas secas do Sahel onde o apoio do Banco Mundial a reformas de política descentralizadas está profundamente ligado aos direitos florestais, à equidade, ao acesso e à gestão sustentável.

## NOTAS

O apoio da política de empréstimos do Banco Mundial à gestão sustentável das florestas tropicais úmidas do Brasil ajudou a fortalecer a gestão e a fiscalização de áreas de proteção na Amazônia, o que constituiu um dos fatores que ajudaram a reduzir o desmatamento (entre outros fatores). Por sua vez, a IFC lançou esforços-piloto que aumentaram a sensibilização sobre práticas de produção sustentável na fronteira da Amazônia.

Nas florestas tropicais úmidas na África Central e Ocidental, o apoio do Banco Mundial às reformas dos regimes de concessão de exploração industrial de madeira ajudou a promover o império da lei, aumentou a transparência e a prestação de contas (em comparação com um cenário “sem o Banco Mundial”) e estabeleceu normas ambientais. Contudo, faltam indícios de que essas reformas nos países tropicais úmidos em que a governança é fraca levaram ao desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo.

Falta atenção à pobreza rural nos projetos de reforma de concessões apoiados pelo Banco Mundial. A assessoria em matéria de políticas e os projetos do Banco Mundial que apoiaram a reforma de regimes de concessão da exploração industrial de madeira geralmente negligenciaram ou subestimaram os valores e usos das florestas não ligados à madeira no que diz respeito aos meios de subsistência das pessoas dependentes das florestas, aos seus direitos tradicionais, aos valores socioculturais e à sensação de segurança como um todo. Faltam indícios de que as florestas naturais que foram objeto de concessões estão sendo geridas de forma sustentável.

Os resultados do apoio do Banco Mundial à gestão sustentável das florestas temperadas e boreais em países em transição apresentaram altos e baixos: onde havia uma forte tradição de propriedade privada das florestas (Romênia e Albânia), houve avanços na consecução dos

objetivos dos três pilares. Nos países onde não havia essa tradição (Rússia e Geórgia), os avanços foram mais desiguais e aplicados por intermédio de um modelo de concessão industrial que não conseguiu cumprir os objetivos planejados de redução da pobreza.

O Banco Mundial buscou apoiar a gestão reforçada das florestas secas e matas no Sahel ao envolver-se nos processos nacionais de descentralização. Esse apoio ampliou o papel dos usuários dos recursos no processo decisório. De fato, esses usuários são um elemento vital da gestão dos recursos e detêm o potencial para aumentar a sinergia entre os três pilares. Contudo, na maioria dos casos, a incapacidade de sanar a assimetria nas relações de poder entre os órgãos de poder e os agentes florestais provavelmente reduzirá a capacidade dos grupos locais para efetivamente exercer poder nas tomadas de decisão sobre a gestão das florestas, corroendo, assim, o potencial de consecução dos objetivos dos pilares estratégicos.

### Implementação da Estratégia Florestal de 2002 pela IFC e pela MIGA

O papel previsto na Estratégia de 2002 para a IFC e a MIGA foi o de promover investimentos privados catalisadores na extração de madeira e gestão sustentáveis. A estratégia também salientava a necessidade de monitoramento e certificação independentes das operações florestais para assegurar que os investimentos em florestas produtivas ou o apoio indireto por meio de intermediários financeiros ou das indústrias florestais contribuísse para a melhoria da gestão das florestas e para a obtenção de resultados mais sustentáveis.

Em 2010, a IFC atualizou a Estratégia Florestal de 2002 de modo a articular uma visão mais abrangente de como ela abordaria a gestão sustentável das florestas ao longo de todo o espectro da cadeia logística florestal — dos investimentos a montante nas plantações

e do apoio à extração sustentável em florestas naturais até o processamento a jusante.

Os investimentos do Setor de Produtos Florestais da IFC ajudaram empresas florestais a fabricar produtos com mais valor agregado, aumentar a produtividade e a capacidade de produção e promover mercados satélites e a geração de empregos para as comunidades pobres rurais.

A IFC usa uma classificação da Sustentabilidade Econômica — baseada na Taxa de Retorno Econômico ou no Retorno Econômico do Capital Investido dos seus investimentos — para mensurar os benefícios econômicos líquidos quantificáveis obtidos pela sociedade, bem como para capturar os benefícios significativos não quantificados. Uma análise da classificação da Sustentabilidade Econômica dos investimentos do Setor de Produtos Florestais da IFC que usam madeira e foram aprovados entre o EF03 e o EF06, ou seja, projetos maduros, constatou que 69% haviam sido classificados pelo menos como satisfatórios, o que está dentro da média da IFC.

O apoio do setor público — na forma de políticas públicas e incentivos fiscais — se faz necessário para permitir um ambiente de negócios favorável ao crescimento inclusivo do setor florestal. Contudo, há muito poucos exemplos na carteira de investimentos que se beneficiaram da cooperação com o Grupo do Banco Mundial. O investimento da IFC em uma usina de celulose de grande porte no Uruguai, um investimento que também contou com o respaldo de uma garantia da MIGA, se destaca como um excelente exemplo desse tipo de cooperação. Tirando proveito das reformas de políticas e de ampliações de plantações apoiadas pelo Banco Mundial, as operações de investimento da IFC ajudaram o setor a contribuir para um aumento de 1% do produto interno bruto (PIB) do país e um aumento de 9% nas

exportações nacionais desde o início das operações da usina em 2007.

O indicador de Desenvolvimento do Setor Privado da IFC mede até que ponto as empresas clientes estão se portando como modelos de comportamento e se o apoio da IFC está ajudando a estender os benefícios além dos ganhos obtidos pela empresa do projeto. Uma análise das classificações do DSP validadas pelo IEG de investimentos maduros do Setor de Produtos Florestais da IFC constatou que 81% haviam sido classificados pelo menos satisfatórios, o que sugere que eles catalisaram investimentos e oportunidades de criação de postos de trabalho para além da empresa do projeto.

Os investimentos do Setor de Produtos Florestais da IFC foram feitos predominantemente a jusante, embora 46% das empresas apoiadas pela IFC apresentassem integração vertical com operações a montante. A IFC intensificou os seus esforços para apoiar a sustentabilidade ao longo da cadeia logística. Contudo, os registros indicam que persistem os desafios à obtenção de certificações e à gestão sustentável das florestas. Dos 32 projetos que estão produzindo ou usando madeira de florestas naturais ou plantadas e, portanto, dos quais se exige certificação, 15 obtiveram a certificação conforme planejado, ao passo que 7 não conseguiram a certificação nem estabeleceram outros mecanismos verificáveis em termos de cadeia logística, 9 tinham planos visando a certificação e 1 não dispunha de informações que permitissem determinar a sua situação.

Vinte e quatro projetos da IFC operavam bem a jusante, usando celulose comercial, papel descartado, papel, tábuas, palha ou bagaço como matéria-prima para processamento. Do ponto de vista da gestão sustentável das florestas, os resultados em termos de desenvolvimento obtidos com investimentos no processamento a jusante

poderiam ser reforçados se fosse dada mais atenção à geração de demanda por materiais certificados. Dos seis investimentos que usavam celulose ou fibra (*fluff*), apenas um projeto — um investimento em uma empresa que fabrica produtos de papel na região do Oriente Médio e Norte da África — dispunha de informações verificáveis sobre as fontes sustentáveis dos seus insumos.

Os investimentos a jusante também são pertinentes do ponto de vista da gestão sustentável das florestas se apoiam fontes alternativas e sustentáveis de fibra. Dez dos investimentos do Setor de Produtos Florestais da IFC preveem o apoio a empresas que obtêm fibra de papel descartado ou reciclado (Colômbia, Egito, República do Quirguistão, México, Nigéria e Turquia) e que usam subprodutos agrícolas, como palha de milho, para fabricar embalagens (Paquistão).

O apoio da IFC à silvicultura agrícola na Índia por meio de esquemas de pequenos agricultores com explorações satélites proporciona oportunidades diretas de redução da pobreza. A experiência com essas intervenções mostra que existe a necessidade de melhorar o diagnóstico e a solução: i) dos dilemas enfrentados pelos agricultores com relação ao uso das suas terras e à segurança alimentar; ii) da necessidade de os clientes oferecerem assistência técnica direcionada e uniforme a todos os grupos de usuários com diferentes níveis educacionais e iii) da necessidade de assegurar que os agricultores entendam plenamente as implicações da sua participação em transações financeiras.

A IFC está adotando uma abordagem integrada com os seus serviços de assessoria e operações de investimento. Nesse sentido, podem ser extraídas lições úteis de uma década inteira de envolvimento na América Latina.

A garantia da MIGA associada ao investimento da IFC em uma usina de papel e

celulose no Uruguai contribuiu para o aumento registrado de 1% no PIB do país, conforme mencionado acima. A MIGA também influenciou o desempenho ambiental e social no setor da borracha na Libéria poucos anos após o fim dos conflitos. As condições para a certificação exigida com respeito à operação de picagem de madeira em Moçambique mostraram um forte alinhamento com os objetivos da Estratégia de 2002, mas faltam informações sobre a conformidade.

### **Parcerias e colaboração institucional**

As parcerias são cruciais para estabelecer uma agenda baseada em um forte consenso para a conservação e o desenvolvimento das florestas vinculados a agendas de desenvolvimento mais amplas. Ao longo da última década, o Grupo do Banco envolveu-se e, em alguns casos, teve um papel catalisador em parcerias mundiais, nacionais e locais no setor florestal, em linha com a sua Estratégia Florestal de 2002.

O Banco também se valeu de parcerias para resolver questões jurídicas e desenvolver atividades de aprendizagem e conhecimento. Além disso, as parcerias foram valiosas no lançamento de abordagens-piloto para enfrentar questões florestais.

Com respeito à colaboração institucional no Grupo do Banco, mais poderia ser feito para explorar as relações e tirar partido das sinergias entre a IFC, a MIGA e o Banco.

### **Constatações e conclusões sobre a implementação da Estratégia Florestal de 2002**

**Constatações.** Ao lançar mão de uma estratégia revista, o Grupo do Banco Mundial apoiou os seus países membros e o setor privado no esforço para equilibrar demandas concorrentes sobre os seus recursos florestais e administrá-las tendo em vista o

desenvolvimento sustentável. Essa nova estratégia pôs o alívio da pobreza e o desenvolvimento econômico no mesmo patamar que a conservação. Essa mudança resultou em um melhor alinhamento do setor florestal com a missão e a vantagem comparativa do Grupo do Banco Mundial.

Foi um movimento arrojado, dados os riscos e os dilemas envolvidos na busca do equilíbrio entre os três objetivos, sobretudo no que respeita à volta a atividades produtivas no espaço das florestas tropicais úmidas. A estratégia reconheceu esses riscos, bem como os dilemas e as tensões, entre os três pilares estratégicos. Ela refletiu a convicção de que, com as devidas salvaguardas e medidas, o Grupo do Banco estaria posicionado para administrar os dilemas e as tensões e, assim, transformar em realidade o potencial das florestas em termos de crescimento e redução da pobreza.

Esta avaliação constatou que, embora as sinergias percebidas e os dilemas inerentes tenham sido reconhecidos em todas as intervenções do Grupo do Banco Mundial relacionadas às florestas, o seu histórico na administração dos dilemas e tensões entre os objetivos de conservação, alívio da pobreza e crescimento mostra que as expectativas, conforme contempladas na Estratégia de 2002, ainda não foram cumpridas.

**Conclusões.** As intervenções florestais do Grupo do Banco Mundial contribuíram substancialmente para a obtenção de resultados ambientais benéficos. Contudo, a redução da pobreza, em sua maior parte, não foi tratada de maneira satisfatória. Os projetos florestais que promovem a gestão participativa das florestas foram os que obtiveram mais êxito na busca pelo equilíbrio entre os objetivos referentes à redução da pobreza, aos meios de subsistência e ao meio ambiente (com os esforços para fazer a ligação entre os produtos florestais e o mercado). Entretanto, as intervenções em outros setores carecem

dessa integração. Os investimentos da IFC a jusante estão criando empregos, inclusive nos setores a montante, ajudando as empresas florestais a fabricar produtos com mais valor agregado, aumentando a produtividade e a capacidade de produção e promovendo esquemas satélites. Apesar da intensificação dos esforços da IFC para apoiar a certificação — um indicador substituto da gestão sustentável das florestas — ainda restam desafios a serem vencidos nessa área. No que diz respeito aos investimentos a jusante, o impacto da IFC poderia ser ampliado se mais atenção fosse dedicada à geração de demanda por produtos certificados. E apesar da reorientação da estratégia — inclusive com as salvaguardas operacionais criadas e os esforços em apoio a reformas institucionais e de políticas — houve resultados desprezíveis na integração das florestas naturais ao desenvolvimento econômico de maneira sustentável, tanto do ponto de vista ambiental, como do social.

O Banco Mundial conseguiu adaptar a estrutura de parceria e o enfoque do trabalho dentro das parcerias ao contexto em constante evolução das prioridades e do diálogo mundiais relacionados às florestas. O Banco também teve uma importante participação na definição dessas prioridades mundiais. A ampliação do modelo de parceria para outros setores baseados na terra e nos produtos primários foi crucial, em vista da importância dos fatores extrassetoriais como incentivo ao desmatamento e à degradação das florestas. Uma conquista significativa é a evolução das parcerias rumo a modelos holísticos no nível paisagístico que combinem a conservação das florestas e a gestão sustentável (GSF) com a atenuação da mudança climática (e a adaptação a ela), com a melhoria da segurança alimentar e com o desenvolvimento agrícola climaticamente inteligente. Os esforços do Banco para incorporar problemas e questões mais amplos de governança, inclusive os esforços para proteger e fortalecer os direitos das

## NOTAS

comunidades indígenas dependentes das florestas, a esses modelos também são reconhecidos como conquistas importantes.

Em vários casos, a cooperação no Grupo do Banco Mundial facilitou a obtenção de bons resultados no setor florestal. O Grupo do Banco foi mais eficaz quando o trabalho do Banco para ajudar os países a reduzir as barreiras à entrada do setor privado foi combinado com o apoio da IFC e da MIGA para catalisar investimentos sustentáveis no setor florestal. Ações baseadas em serviços complementares como esses foram encontradas na China, Nicarágua, Rússia e Uruguai — porém apenas nesses países.

Os sistemas de monitoramento e prestação de contas do Banco Mundial referentes às operações do setor florestal são insuficientes para verificar se as suas operações estão apoiando a gestão das florestas de maneira sustentável dos pontos de vista ambiental e social, em linha com a Estratégia de 2002 e em conformidade com as Políticas Operacionais do Grupo do Banco.

Os indicadores ambientais usados nos projetos florestais são, principalmente, medidas de processo ou esforço (como o número de hectares plantados ou de hectares abrangidos por planos de gestão). A maior parte dos indicadores do alívio da pobreza era menos direta do que o desejável, tanto na avaliação precisa dos resultados dos projetos, como na comparação entre projetos. Os indicadores da redução da pobreza, como o número de investimentos produtivos realizados, medem de maneira imperfeita se os programas estão alcançando os membros mais vulneráveis de uma comunidade. Os projetos do Banco Mundial e da IFC muitas vezes tomaram como pressuposto (mas sem verificá-lo) que os benefícios chegariam aos pobres nas áreas visadas pelos projetos e não aos membros da comunidade com mais riqueza ou poder.

## Recomendações

As constatações deste relatório apontam para várias recomendações que podem ajudar a aumentar a eficácia do Grupo do Banco Mundial no seu apoio à gestão sustentável das florestas.

### Eficácia operacional

- Aumentar a eficácia do Grupo do Banco nos seus esforços para proteger serviços e valores ambientais vitais nos níveis local e mundial, construindo uma participação mais significativa das comunidades na concepção e gestão das áreas de proteção.
- Ampliar o apoio à gestão participativa das florestas para equilibrar as condições para as empresas florestais baseadas nas comunidades, trabalhando com os clientes para melhorar os regulamentos e procedimentos e incorporar atividades florestais informais e de pequena escala.
- Fazer e divulgar uma avaliação abrangente dos resultados econômicos, ambientais e sociais associados ao apoio do Banco Mundial às reformas dos regimes de concessão da exploração de madeira para fins industriais em países tropicais úmidos em que a governança é fraca. Isso deve abranger, entre outras coisas, uma análise dos resultados que poderiam ser alcançados com a aplicação de esquemas alternativos de uso da terra. Com base nos indícios encontrados, determinar se e como o Grupo do Banco Mundial pode apoiar, de maneira realista, uma gestão eficaz e sustentável das florestas nos países com florestas tropicais úmidas.
- Orientar os funcionários e incentivá-los ativamente a desenvolver e usar indicadores de resultado da gestão

sustentável das florestas que possam acompanhar adequadamente o progresso nos três pilares. Isso abrangeria indicadores que permitam acompanhar o progresso, bem como mecanismos que possibilitem administrar tensões e dilemas inerentes à paisagem das florestas.

- Direcionar os investimentos a jusante da IFC e o apoio da MIGA para empresas que possam ter um efeito catalisador na geração de mais oferta e demanda de produtos florestais sustentáveis. Fazer da possibilidade de rastreamento uma prioridade nos investimentos do Setor de Produtos Florestais da IFC e das garantias correspondentes da MIGA, tanto a montante como a jusante.

#### **Alinhamento estratégico**

- Usar a experiência a montante obtida pela IFC com as suas operações de assessoria e investimento para atenuar os riscos dos projetos e auxiliar nas relações com as comunidades e empresas à medida que a IFC aumenta os seus investimentos a montante. Fazer os devidos ajustes em termos de qualificações e competências.
- Desenvolver mecanismos e instrumentos entre o Banco, a IFC e a MIGA — como planos de ação conjuntos, o desenvolvimento de negócios coordenados e produtos integrados — em países importantes do ponto de vista estratégico de modo a oferecer aos clientes um pacote bem sequenciado de produtos e serviços relacionados às florestas. Esse esforço permitiria fazer melhor uso das sinergias entre os ramos dos setores público e privado do Grupo do Banco Mundial.



# Resposta da Direção

## Resumo Executivo

**Visão geral:** A gestão sustentável das florestas continua a ser crucial para a missão do Grupo do Banco Mundial porque um elevado número de pobres depende bastante das florestas e das árvores para conseguir produtos primários, alimentos, remédios e energia; porque essa gestão contribui para o crescimento econômico e porque assim se procura atenuar os impactos da mudança climática.

Na qualidade de maior fonte de financiamento multilateral para as florestas em todo o mundo, o Grupo do Banco Mundial (GBM) trabalha com governos, com a sociedade civil e com o setor privado para promover a conservação e a gestão sustentável, bem como para pôr fim à destruição das florestas tropicais ao combater a governança fraca e a grave corrupção que assolam o setor florestal há décadas. A maior parte da carteira do setor florestal do GBM apoia comunidades e povos locais na obtenção de mais valor das florestas, árvores e matas de que eles dependem. Para complementar esse trabalho, o GBM respalda os esforços dos governos para melhorar a governança das florestas, combater a corrupção e pôr fim à pilhagem desses bens naturais cruciais.

O Grupo de Avaliação Independente (IEG) do GBM fez uma avaliação da implementação da Estratégia Florestal de 2002. Essa estratégia enfatiza os benefícios positivos em termos de desenvolvimento decorrentes da conservação e gestão das florestas e, ao mesmo tempo, fortalece as salvaguardas ambientais e sociais.

A avaliação confirma que o trabalho do GBM no setor florestal:

- melhorou os meios de subsistência, sobretudo mediante o apoio a iniciativas visando a gestão participativa das florestas, as quais envolvem as comunidades locais e lhes dão autonomia;
- teve um papel importante e positivo na definição das prioridades mundiais desse setor;
- contribuiu substancialmente para a obtenção de resultados ambientais positivos
- conseguiu reduzir o desmatamento quando áreas de proteção florestal são concebidas e geridas por pessoas que

**Na Tanzânia**, o apoio do Banco às reformas jurídicas criou mais de 3 milhões de hectares de reservas florestais nas aldeias; **no Brasil**, 24 milhões de hectares de florestas tropicais agora estão protegidas em virtude desse trabalho.

**Na China**, o apoio do Banco ao estabelecimento de novas plantações de florestas em grandes áreas aumentou em 150% a renda média anual per capita das comunidades participantes. Ademais, a IFC trabalhou em estreita cooperação com um cliente estratégico do setor de silvicultura para ajudar na consecução do seu objetivo de certificar (FSC e uma certificação da China — a primeira desse tipo) aproximadamente 100 mil hectares de terras florestais em uma área rural.

**Na República Democrática do Congo**, onde trabalhamos com o governo desde 2003 para cancelar concessões para a exploração ilegal de madeira abrangendo cerca de 25 milhões de hectares, a transparência melhorou drasticamente. Isso criou o espaço para que os povos indígenas e as comunidades locais gerissem as suas florestas de forma mais sustentável.

## RESPOSTA DA DIREÇÃO

vivem nelas e/ou próximo a elas;

- promoveu o império da lei em um setor que sofre com o clientelismo, a corrupção e a captação de renda (*rent-seeking*) ao aumentar a transparência e a prestação de contas e estabelecer normas ambientais;
- criou empregos e meios de subsistência econômica por meio das suas intervenções no setor privado, promovendo práticas sustentáveis por parte de operadores florestais a montante (inclusive a certificação) e de usuários de madeira a jusante (uso de fontes sustentáveis).

Embora concordemos com a maioria das recomendações do IEG, discordamos veementemente da recomendação para determinar se o GBM deve continuar as suas intervenções nas concessões florestais. Acreditamos que a constatação que levou a essa recomendação não tem o respaldo de um conjunto abrangente de evidências da avaliação nem se apoia em uma ampla revisão da literatura. Somos da opinião de que o relatório, conforme redigido, fundamentalmente não reflete um entendimento da complexidade do trabalho nesse setor desafiante e, simplesmente, não reconhece os êxitos da nossa diversificada carteira de operações em apoio à conservação e gestão das florestas. O relatório apresenta uma impressão pouco equilibrada do nosso trabalho nesse setor. Em contraste com a impressão transmitida pelo IEG, quase 70% dos projetos avaliados tiveram resultados satisfatórios.

**Como o que concordamos:** De modo geral, o IEG apoia a continuação do envolvimento do GBM no setor florestal em linha com a Estratégia Florestal de 2002.

Concordamos com o IEG que a participação efetiva das comunidades é essencial para melhorar a gestão de áreas de proteção e continuaremos a apoiar esse modelo nos nossos projetos de conservação da biodiversidade das florestas.

Também concordamos que a gestão participativa das florestas pode ser uma ferramenta eficiente para a gestão sustentável e continuaremos a apoiar as operações no setor florestal com fortes elementos participativos exatamente por esse motivo.

Concordamos que as reformas institucionais e de políticas são essenciais para melhorar a qualidade da governança das florestas, e é por isso que o nosso modelo aborda o ambiente mais amplo, institucional, jurídico e de políticas por meio de um variado conjunto de medidas de política para o desenvolvimento destinadas a enfrentar os casos mais notórios de governança fraca, de apropriação indébita de propriedades públicas e de riscos ambientais nos países ricos em recursos.

Concordamos com a maioria das sugestões e recomendações do IEG, como:

- A necessidade de fortalecer a mensuração do impacto do envolvimento do GBM no setor, assim como a prestação de contas sobre esse impacto.
- A IFC deve aumentar os seus investimentos em operações no setor de silvicultura a montante e direcionar investimentos a jusante para catalisar a demanda por uma cadeia logística de produtos sustentáveis, à luz das melhores práticas.
- É necessário melhorar a coordenação e o sequenciamento em todo o GBM nos países importantes do ponto de vista estratégico.

No entanto, o IEG deixa de reconhecer os nossos esforços substanciais e o nosso êxito nessas áreas.

**Do que discordamos:** a Direção do GBM discorda veementemente da recomendação do IEG de que o GBM reconsidere se e como ele pode apoiar, de maneira realista, reformas dos regimes de concessão em florestas tropicais úmidas.

A reforma dos regimes de concessão é uma parte pequena, porém importante, da nossa carteira. O nosso trabalho nessa área ajuda os países a gerir as suas florestas de maneira mais holística e a reduzir práticas insustentáveis de exploração das florestas. O GBM não financia projetos que envolvam a conversão nem a degradação de áreas de floresta cruciais ou dos habitats naturais cruciais correspondentes. Uma boa parte do trabalho do GBM no setor florestal ocorre em Estados frágeis e afetados por conflitos, os quais constituem ambientes difíceis e complexos. Normalmente iniciamos discussões sobre florestas em virtude da preocupação com a pilhagem de bens públicos. Uma vez que tenhamos ajudado os governos a interromper as práticas ruins, o processo de reforma do regime de concessão se volta para a melhoria da governança, da transparência e da prestação de contas. Não existe um modelo genérico, que se aplique a todos os casos de reforma dos regimes de concessão.

## Conclusão

Ao trabalhar com os governos, a sociedade civil e o setor privado, o GBM continuará a apoiar os países nos seus esforços para aproveitar o potencial das florestas para reduzir a pobreza, melhor incorporar a silvicultura às suas economias e proteger e fortalecer o papel ambiental que as florestas desempenham nos níveis local e mundial.

Os nossos clientes e acionistas esperam o nosso envolvimento nesse setor e continuaremos empenhados nesse trabalho — ainda mais em virtude do desafio de erradicar a pobreza e levar a todos a prosperidade, sem deixar de lado a mudança climática.

## Introdução

1. A Direção do Grupo do Banco Mundial acolhe esta avaliação feita pelo Grupo de Avaliação Independente do apoio do Banco à gestão dos recursos florestais para o desenvolvimento sustentável e agradece a equipe do IEG pelo diálogo construtivo durante a sua elaboração. Esse exame do desempenho à luz dos objetivos delineados na estratégia de 2002 do Grupo do Banco Mundial, “*Forest Strategy, Sustaining Forests—A Development Strategy*” e do impacto das revisões da Política Operacional 4.36, que a acompanhava, orienta a Direção e os clientes sobre o potencial dos investimentos públicos e privados na conservação e gestão das florestas. Isso é pertinente, sobretudo, em vista do papel crucial das florestas na atenuação da mudança climática, mas também por causa do seu papel na atenuação dos impactos da pobreza, pela sua importância para as economias locais e nacionais e pelos valores ambientais mundiais e regionais que estão sendo ameaçados pela perda de florestas.

2. A primeira seção desta nota apresenta a resposta da Direção do Banco; a segunda, a resposta da Direção da Corporação Financeira Internacional (IFC). O Histórico de Ações da Direção, o qual abrange a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), consta do Anexo 1.

### **Resposta da Direção do Banco Mundial**

3. O financiamento do Banco para o setor florestal na década de 1980 foi amplamente criticado por organizações da sociedade civil por não levar em consideração os possíveis impactos negativos nos campos ambiental e social. Em 1991, foram lançadas revisões das políticas florestais para restringir o que o Banco poderia apoiar, resultando em um efeito desestimulante sobre o financiamento do Banco, acompanhado de um crescente distanciamento. A Estratégia Florestal de 2002 do GBM foi elaborada em um momento em que o Banco buscava tornar a se envolver no apoio aos investimentos no setor florestal, dentro de um paradigma mais inclusivo, voltado para o desenvolvimento, e, ao mesmo tempo, reforçar as salvaguardas ambientais e sociais. A Estratégia foi formulada com base em amplas consultas com os acionistas e organizações da sociedade civil. As reformas de política de 2002 (refletidas na OP 4.36), que acompanhavam a Estratégia, buscavam criar um espaço mais construtivo para a concessão de empréstimos pelo Banco, estabelecendo como exigências que o financiamento para a extração para fins comerciais poderia ocorrer apenas em áreas que não constituíam habitats naturais nem áreas florestais cruciais e que a extração seguisse normas de gestão florestal responsáveis verificadas de forma independente. Deu-se grande ênfase à importância das florestas no apoio ao desenvolvimento de maneira mais geral e ao fornecimento de bens públicos ambientais em escala mundial.

4. A Direção concorda com a conclusão do IEG de que a composição e a natureza cambiantes da carteira florestal refletem uma interpretação cada vez mais complexa da Estratégia Florestal de 2002. A evolução dessa carteira ao longo dos últimos 10 anos demonstrou como os pilares da estratégia de 2002 podem ser tratados por meio de medidas inovadoras para melhorar a gestão das florestas e das árvores e, cada vez mais, tirar partido da narrativa das paisagens surgida nos últimos anos.

### **Constatações e recomendações específicas:**

5. *Gestão de áreas de proteção.* A Direção concorda com a recomendação do IEG de que o Banco deve construir uma participação mais significativa das comunidades na concepção e gestão das áreas de proteção. A participação efetiva das comunidades é essencial para melhorar a gestão dessas áreas. A Direção questiona, entretanto, as evidências da avaliação que embasam a conclusão do IEG de que o Banco ainda não está fazendo isso.

6. Isso leva a uma observação geral. A Direção do Banco se preocupa com a abordagem empregada pela equipe de avaliação do IEG, que dá forte ênfase à extração de lições de uma leitura restrita da literatura publicada para tirar suas conclusões e a entrevistas em campo não estruturadas, em vez de basear-se nas evidências das avaliações das operações do Banco ou em

uma leitura mais equilibrada da literatura. Com isso, as recomendações exequíveis baseadas na avaliação se tornam problemáticas.<sup>1</sup>

7. As conclusões do IEG com respeito ao apoio do Banco a modelos baseados na comunidade dentro da sua carteira de conservação da biodiversidade florestal contrastam com as constatações de outras avaliações da carteira da biodiversidade. Estas avaliações descrevem lições extraídas do apoio a esforços para envolver as comunidades no mapeamento de áreas cruciais de conservação de florestas, na formulação de planos participativos de gestão de áreas de proteção, na operação de empresas de turismo administradas pela comunidade em áreas florestais, na integração de medidas para a conservação da biodiversidade nos esforços para o planejamento do uso da terra baseados na comunidade, e na promoção da gestão comunitária de reservas indígenas, bosques sagrados e áreas de conservação de clãs.<sup>2</sup>

8. O IEG também conclui que ‘os esquemas de subsistência alternativos inseridos na concepção dos projetos relacionados a áreas de proteção não alcançaram os objetivos pretendidos’. Ao que parece, essa conclusão foi tirada com base na experiência com um pequeno subconjunto de atividades destinadas a apoiar o desenvolvimento de meios de subsistência alternativos mediante programas de pequenas doações e não no conjunto mais amplo de medidas e iniciativas que buscam atingir esses resultados por meio de uma gama de medidas de política, esforços para o planejamento da gestão baseada na comunidade, reformas regulatórias e investimentos claros. Ao caracterizar a carteira como se ela não conseguisse tratar de estratégias para meios de subsistência alternativos com base nessa estreita constatação, corre-se o risco de desorientar o leitor.

9. Por último, o IEG observa a falta de dados relacionados aos resultados em termos da biodiversidade e da proteção de flora e fauna essenciais no local dos projetos. A ciência da biologia da conservação esclarece que os resultados em termos da biodiversidade — como a evolução das principais populações de espécies que servem como indicador — provavelmente não serão evidentes dentro do curto horizonte temporal dos investimentos previstos na maioria das operações do Banco. Além disso, mesmo quando existem dados sobre as populações abrangendo o período do projeto, as flutuações naturais de um ano para outro dificultariam a sua interpretação para fins de avaliação. Muitos dos investimentos do Banco em biodiversidade são feitos em condições em que os dados são escassos e, de fato, têm como objetivo o

---

<sup>1</sup> Dos 87 projetos com componentes florestais encerrados durante o período da avaliação, o IEG citou o Relatório de Conclusão da Implementação de apenas quatro deles e fez referência a apenas três dos seus próprios Relatórios de Avaliação do Desempenho de Projetos. Ao citar diversos casos do Painel de Inspeção, citou a queixa e não a resposta da Direção.

<sup>2</sup> Banco Mundial (2008). *Biodiversity, Climate Change and Adaptation. Nature-based solutions from the World Bank's portfolio.*

C. Sobrevila (2008). *The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation: The natural but often forgotten partners.*

Banco Mundial (2010). *The Role of Biodiversity and Ecosystems in Sustainable Development.*

Banco Mundial (2012). *Toward Africa's Green Future: World Bank support in biodiversity conservation.*

desenvolvimento da capacidade para estabelecer programas de longo prazo para o monitoramento da conservação. O Banco tem estado na vanguarda da assistência aos governos nesse sentido e vem trabalhando em estreita colaboração com parceiros como World Conservation Monitoring Center, IUCN, Flora and Fauna International e WWF, entre outros, para mobilizar conhecimentos técnicos de primeira linha com esse objetivo em mente.

10. ***Gestão Participativa das Florestas.*** A Direção concorda com a proposta do IEG de que o Banco deve ampliar o apoio à gestão participativa das florestas. Investimentos desse tipo são bastante promissores no sentido de melhorar a gestão das florestas, e as conclusões do IEG são compatíveis com o material da avaliação. A Direção reconhece a preocupação com a necessidade de ‘equilibrar as condições’, trabalhando com os clientes para melhorar o ambiente regulatório para as empresas informais e de pequena escala do setor florestal. Contudo, a Direção não está convencida de que essa é a principal restrição a limitar a capacidade das comunidades para gerir melhor os seus recursos florestais. Antes, as incertezas quanto aos direitos das comunidades de usar as florestas e árvores e ter acesso a elas constituem uma restrição ainda mais fundamental à sua capacidade de administrar esses recursos com eficácia. Quando essas incertezas são resolvidas por meio de reformas pertinentes e confiáveis dos regimes de posse das áreas de floresta, as evidências das operações do Banco são de que as empresas informais de pequena escala se beneficiam. Reformas confiáveis dos regimes de posse têm como aspecto inerente a ideia de que se deve dar autonomia às comunidades para desenvolverem e implementarem as suas próprias regulamentações sobre o uso das florestas; assim, as regulamentações devem ‘ter o tamanho certo’ quando uma análise a montante mostrar que elas restringem a gestão participativa das florestas. A avaliação do IEG não apresenta indícios baseados na carteira de que a regulamentação excessiva é uma restrição sistêmica nos projetos do Banco de gestão participativa das florestas.

11. No Senegal, esse modelo gerou resultados significativos por meio do Projeto de Gestão Sustentável e Participativa da Energia (P046768), o qual foi muito bem classificado. Esse projeto lançou medidas para melhorar a gestão sustentável das florestas mediante o fortalecimento dos sistemas de gestão baseados na comunidade. Com o projeto, quase 380 mil hectares passaram a ser geridos pela comunidade e desenvolveu-se a capacidade para oferecer, de maneira sustentável, mais de 370 mil toneladas de lenha ao ano. O projeto combinou medidas para reformar o regime de posse das terras e das árvores com a criação de uma plataforma para um envolvimento mais efetivo das comunidades na gestão das florestas e, em seguida, apoiou microempresas do segmento de lenha que responderam às novas oportunidades de oferecer seu produto. Na Tanzânia, as medidas apoiadas pelo Banco por meio de dois projetos no setor de silvicultura contribuíram para que cerca de 3 milhões de hectares de florestas passassem a ser geridos de maneira participativa. A mudança da regulamentação central que facilitou essa transformação possibilitou às comunidades estabelecer reservas florestais nas vilas e beneficiar-se diretamente da gestão dessas florestas.

12. ***Reforma dos regimes de concessão de florestas.*** A Direção do Banco concorda com a constatação do IEG de que o seu trabalho na área de governança florestal (inclusive as reformas dos regimes de concessão) ajudou a promover o império da lei, aumentar a transparência e a prestação de contas e estabelecer normas ambientais. Apesar de haver reconhecido esses resultados positivos, o IEG, não obstante, conclui que faltam indícios de que essas reformas

levaram ao desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo. O IEG recomenda que o Banco faça uma “avaliação abrangente dos resultados econômicos, ambientais e sociais associados ao apoio do Banco Mundial às reformas dos regimes de concessão da exploração de madeira para fins industriais em países tropicais úmidos em que a governança é fraca” e, em seguida, determine “se e como o Grupo do Banco Mundial pode apoiar, de maneira realista, uma gestão eficaz e sustentável das florestas nos países com florestas tropicais úmidas”.

13. A Direção do Banco rejeita essas constatações e recomendações por quatro motivos.

14. Primeiro, o IEG vê de maneira estreita as ‘reformas dos regimes de concessão em países tropicais úmidos em que a governança é fraca’ apoiadas pelo Banco, deixando de perceber o contexto institucional, jurídico e de políticas mais amplo em que essas reformas foram instituídas. Teria sido mais útil reconhecer que elas faziam parte de processos bem mais amplos de reforma institucional e que não haviam sido feitas como intervenções independentes, estritamente definidas. A maioria delas surgiu como parte integrante de estratégias e intervenções multissetoriais lideradas pelos respectivos governos e apoiadas pelo Banco, como a Iniciativa HIPC, o processo do PERP e as reformas estruturais apoiadas por um amplo conjunto de medidas de política de desenvolvimento destinadas a atacar os casos mais notórios de governança fraca, de apropriação indébita de propriedades públicas e de riscos ambientais em países ricos em recursos.

15. A gestão das despesas públicas também foi alvo dessas medidas e outros setores de recursos naturais foram abrangidos, sobretudo os de petróleo e mineração. A inclusão das reformas do setor florestal nesse conjunto mais amplo de medidas buscava corrigir anos — ou mesmo décadas — de má gestão desses valiosos ativos.

16. Quando o Banco começou a tratar pela primeira vez essas questões, não se optou por apoiar os esforços para reformar os regimes de concessão (e proteger os parques nacionais e outras terras públicas nesse processo) tendo em mente a possibilidade de usos alternativos da terra. Antes, o modelo surgiu da necessidade de trabalhar com os governos e o setor privado para pôr fim a práticas abusivas bem conhecidas que ocorriam em detrimento das comunidades locais, das riquezas nacionais e da integridade das florestas e da fauna.

17. Contudo, as reformas dos regimes de concessão foram lançadas como parte de um conjunto de reformas. Seria de esperar que o impacto dessas medidas gerais em toda a economia demonstrasse um ‘desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo’. Existe rico material de avaliações que trata do impacto dos processos de reforma gerais nessas economias, no que tange ao desenvolvimento sustentável e inclusivo. O IEG afirma que faltam indícios do impacto das reformas dos regimes de concessão sobre a pobreza.

18. No entanto, os processos apoiados pelo Banco que buscaram reformar esses regimes criaram espaço para um diálogo de política com os governos sobre usos alternativos da terra. Em Camarões, por exemplo, as reformas jurídicas e regulatórias que acompanharam o processo de reforma do regime de concessões fizeram surgir pela primeira vez na África Ocidental o reconhecimento das florestas comunitárias. Na República Democrática do Congo, uma revisão jurídica das concessões resultou em uma redução drástica da área de floresta gerida em regime

de concessão, de 43,5 milhões de hectares em 2002 para 9,7 milhões de hectares em 2008. Isso veio acompanhado de apoio à gestão das florestas baseada na comunidade; do esclarecimento e articulação dos direitos dos usuários tradicionais; do desenvolvimento de modelos de serviço inovadores para os ecossistemas e de meios para garantir a participação da comunidade e processos de consulta para a tomada de decisões com relação à gestão da floresta. No Gabão, em torno de 4,7 milhões de hectares em concessões foram cancelados, abrindo espaço para a instituição de novos modelos de gestão das florestas.

19. As reformas institucionais, jurídicas e de políticas que acompanharam o processo de reforma dos regimes de concessão nos casos citados pelo IEG foram cuidadosamente sequenciadas, primeiro com o desenvolvimento de intervenções de política multissetoriais para atacar as questões mais urgentes, seguido de Empréstimos para Políticas de Desenvolvimento (DPLs) e complementado por investimentos em trabalhos analíticos e medidas de campo para apoiar intervenções e salvaguardas específicas. Esse conjunto de medidas em sequência resultou em avanços importantes em termos da variada gama de questões relacionadas à gestão de todas as áreas florestais e parques nacionais públicos, inclusive no tocante aos direitos exercidos pelas comunidades quanto às concessões e outras terras.

20. Segundo, as condições e circunstâncias em torno da questão “‘se e como’ o Banco deveria apoiar a gestão sustentável... das florestas nos países com florestas tropicais úmidas” já estão claramente articuladas na OP 4.36. O próprio relatório do IEG sobre a necessidade de reformar as salvaguardas argumenta que o Banco deveria “rever os quadros de políticas (das salvaguardas) para harmonizar a cobertura temática e a orientação em todo o GBM e reforçar a pertinência desses quadros para as necessidades dos clientes”. O processo de revisão das salvaguardas, que já está em andamento, levará em conta as evidências pertinentes desta avaliação.

21. Terceiro, já existe uma literatura vasta, publicada pelo Banco e por outros, e amplamente disponível sobre os impactos sociais, ambientais e econômicos das reformas dos regimes de concessão.<sup>3</sup> Essa literatura apresenta uma rica diversidade de opiniões sobre essas reformas. A

---

<sup>3</sup> Por exemplo:

Topa G., Karsenty A., Mégevand C. e Debroux L. (2009). *The Rainforests of Cameroon: Experience and evidence from a decade of reform*. Washington, D.C.

Banco Mundial; Banco Mundial (vários anos). *Inspection Panel Investigation Report on Transitional Support for Economic Recovery Project and the Emergency Social and Economic Reunification Project in Democratic Republic of Congo; Management Action Plan in response to this Inspection Panel Report and the three progress reports for the Board, 2009-2012*.

Cerutti, P.O., Lescuyer, G., Assembe-Mvodon, S. e Tacconi, L. (2010). *The challenges of redistributing forest-related monetary benefits to local governments: a decade of logging area fees in Cameroon*. *International Forestry Review* 12(2): 130-138.

De Blas, D.E., Ruiz Perez, M., Sayer, J., Lescuyer, G., Nasi, R., Karsenty, A. (2009). *External influences on and conditions for community logging management in Cameroon*. *World Development* 37(2):445-456.

Delhage C., Kibambe Lubamba J.-P. e Defourny, P. (2011). *Analyse quantitative des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République Démocratique du Congo*. (FAO-RDC Coordination Nationale REDD N°UNJP/DRC /041/01/2009). Université Catholique de Louvain.

forma de o Banco abordar reformas desse tipo evoluiu bastante nos últimos 10 anos, e informações sobre essa evolução podem ser encontradas nessas obras.

22. Quarto, o apoio do Banco à gestão sustentável das florestas (GSF) em áreas de florestas tropicais úmidas é compatível com o consenso prevalecente nos meios científicos internacionais: a GSF é e continuará a ser um modelo viável para assegurar a conservação e o uso sustentável das florestas no longo prazo. O apoio do Banco às medidas de GSF, respaldadas pelo seu reconhecimento da importância de certificação independente por terceiros e do apoio à elaboração e implementação de normas de certificação, constituiu um sinal extremamente importante para os setores público e privado de que medidas de conservação de longo prazo podem ser compatíveis com o uso sustentável. A capacidade dos clientes do Banco para participar dos mercados emergentes de carbono florestal dependerá da capacidade deles próprios de gerir suas florestas de maneira sustentável; isso nunca terá sucesso, a não ser que seja em parceria com o setor privado.

23. As concessões florestais são um modelo amplamente aceito de gestão de florestas, tanto tropicais como temperadas. Conforme apontado no relatório do IEG, a gestão das concessões florestais não deixou de apresentar desafios e há exemplos claros de concessões que não conseguiram produzir bons resultados em virtude de corrupção, governança fraca e regimes de posse conflitantes.

- 
- Delhage, C. e Defourny, P. (2010). Quantitative Analysis of Deforestation Drivers in DR Congo: Preliminary Results. Relatório apresentado à Conferência “Monitoring Forest Carbon Stocks and Fluxes in the Congo Basin”, 2 a 4 de fevereiro de 2010.
- Karsenty, A. (2010). Forest taxation regime for tropical forests: lessons from Central Africa. *International Forestry Review*. 12(2):121-129.
- Karsenty, A., Drigo, I.G., Piketty, M.G. e Singer, B. (2009). Regulating industrial forest concessions in Central Africa and South America. *Forest Ecology and Management* 256(2008):1498-1508.
- Karsenty, A. (2007). Overview of industrial forest concessions and concession-based industry in Central and West Africa and considerations of alternatives. Montpellier, CIRAD.
- Karsenty, A. e Gourlet-Fleury, S. (2006). Assessing sustainability of logging practices in the Congo Basin’s managed forests: the issue of commercial species recovery. *Ecology and Society*. 11(1):26
- Nielsen, M.R., Pouliot, M., Bakkegaard, R.K. (2012). Combining income and assets measures to include the transitory nature of poverty in assessments of forest dependence: Evidence from the Democratic Republic of Congo. *Ecological Economics* 778: 37-46.
- OFAC, 2012. Forests of the Congo Basin: State of the Forests 2010. European Publication offices, Luxemburg.
- Palmer, J. e Bulkan, J. (2010). Legitimacy of public domain forest taxation and combating corruption in forestry. *International Forestry Review* 12(2):150-164.
- Banco Mundial (2011). Implementation Completion and Results Report (ICR) of the Development Policy Loan on Natural Resources Management (NRM-DPL) in Gabon.
- Banco Mundial (2011). Implementation Completion and Results Report of the Ghana Natural Resources and Environmental Governance First, Second and Third Development Policy Operations.

24. Os desafios da gestão de concessões são específicos de cada país, e considerações como contratos sociais, a certificação das práticas de gestão sustentável das florestas e o potencial de envolvimento da comunidade podem ser tratados de diferentes maneiras. A Direção não acredita que uma revisão do seu enfoque específico para cada país ao abordar as reformas institucionais e jurídicas melhoraria os resultados em termos de desenvolvimento ou aumentaria a eficácia. As equipes dos projetos continuarão a examinar as maneiras mais eficazes de apoiar o desenvolvimento de operações florestais sustentáveis do ponto de vista econômico, social e ambiental (inclusive as concessões) de modo a suprir as demandas dos mercados locais e de exportação com base na realidade específica de cada país. Esses esforços se basearão nas melhores práticas, conhecimentos e experiência.

25. ***Indicadores de resultado da gestão sustentável das florestas.*** A Direção do Banco concorda com a recomendação do IEG de que se dê atenção ao desenvolvimento e uso de indicadores de resultado da gestão sustentável das florestas que aborem os três pilares da estratégia: o apoio ao crescimento econômico, a redução da pobreza e a proteção dos serviços ambientais nos níveis local e mundial. Trata-se de um problema sistêmico para os governos e agências de desenvolvimento com interesse nas florestas, em parte porque leva muito tempo até que as intervenções da gestão sustentável das florestas revelem o seu impacto. Os investimentos em desbaste, na melhoria das árvores ou no apoio à regeneração natural (e uma comparação com florestas que não são geridas) provavelmente não apresentarão resultados significativos em menos 10 a 30 anos. É por isso que a formulação de planos de gestão de florestas e a sua implementação tem sido um importante indicador substituto dos resultados da GSF.

26. A Direção do Banco está empenhada em trabalhar com especialistas e parceiros no desenvolvimento para esclarecer a melhor forma de desenvolver e implementar esses tipos de indicadores com boa relação custo/benefício. O uso de modelos quase-experimentais também será examinado e incorporado ao trabalho planejado sobre o uso das avaliações de impacto nos projetos de gestão de recursos naturais. Nos próximos meses, pretendemos lançar uma iniciativa com esse objetivo em mente, a qual deve complementar o apoio do Banco ao trabalho para orientar o monitoramento da conservação.

27. Um item relacionado à questão do monitoramento dos resultados da gestão sustentável das florestas é a certificação florestal. As revisões da OP 4.36 sobre as Florestas instituíram a exigência de que o Banco não apoiasse determinados investimentos em florestas caso não houvesse a verificação, por terceiros independentes, da gestão sustentável. Essa foi uma reforma significativa e boa parte do apoio às mudanças na OP foi determinada por essa condição. O IEG não examinou de maneira alguma (fora da IFC) o impacto dessa mudança sobre as operações do Banco nem sobre o trabalho do Banco no apoio aos governos para desenvolver sistemas de inventário e práticas de gestão sustentável melhores que definam as condições necessárias para a certificação verificada de forma independente. Essa é uma falha significativa da avaliação, e a Direção do Banco continua a ver como importante a questão em torno de se e em que condições o uso da certificação melhorou os resultados da gestão sustentável das florestas.

28. O IEG não abordou o papel do Grupo de Assessoramento Externo sobre Florestas, o qual foi criado para “avaliar a concepção, a pertinência e o progresso” após a adoção da Estratégia Florestal. A avaliação do IEG poderia ter examinado a eficácia do Grupo de Assessoramento

como ente supervisor e a sua utilidade à luz da evolução da natureza da carteira relacionada às florestas.

**29. Colaboração no Grupo do Banco Mundial.** O IEG identificou uma importante falha com respeito à debilidade da colaboração no GBM. A Direção concorda que devem ser empreendidas ações para facilitar a obtenção de resultados mais eficazes e complementares no que tange às florestas. Os investimentos do setor privado nas florestas em todo o mundo totalizam cerca de US\$ 15 bilhões por ano, o que supera em muito os recursos que poderiam ser mobilizados pelo Banco ou por qualquer outra instituição de desenvolvimento para fazer novos investimentos nas florestas. O Banco procurará envolver-se de forma mais proativa com a IFC e a MIGA para identificar a melhor maneira de financiar reformas institucionais e de políticas para ajudar a criar um ambiente propício para investimentos privados mais eficazes. Conforme observado no relatório do IEG, se o Banco puder trabalhar com os clientes para melhorar as políticas e a legislação florestais, ele criará um ambiente mais propício para a IFC mobilizar investimentos privados subsequentes.

### **Resposta da Direção da IFC**

30. A IFC acolhe a avaliação constante do relatório sobre as operações do seu setor de produtos florestais, bem como as recomendações pertinentes à IFC. As sugestões do relatório para o futuro de modo geral apoiam a intenção da IFC de perseguir um modelo integrado, industrial e baseado na paisagem para investir em produtos florestais do setor privado.

31. A IFC também reconhece que o relatório é positivo quanto à resposta do setor privado aos três pilares da Estratégia Florestal de 2002, conforme articulada nas atualizações dessa Estratégia pela IFC. A IFC aprovou 56 projetos no Setor de Produtos Florestais (FPS) no período EF03–EF11, com o total de investimentos chegando a US\$ 1,5 bilhão. A avaliação pela IEG dos 32 projetos no setor de produtos florestais já em estágio maduro de operação (ou seja, aprovados entre EF02 e EF06) mostra que a IFC obteve resultados sólidos em matéria de desenvolvimento, em linha com a sua média geral nos diversos setores. Os investimentos no setor de produtos florestais ajudaram empresas a fabricar produtos com mais valor agregado, aumentar a sua produtividade e a capacidade de produção e promover mercados satélites e a geração de empregos para as comunidades pobres rurais. A contribuição desse setor para o desenvolvimento do setor privado foi particularmente forte, com 81% dos projetos classificados como satisfatórios ou excelentes, o que implica que eles catalisaram investimentos e oportunidades de criação de postos de trabalho para além da empresa do projeto.

32. A IFC observa que, em virtude da data do relatório, alguns desdobramentos recentes e significativos não foram considerados. Em primeiro lugar, a constatação do relatório de que a carteira da IFC concentra operações a jusante não leva em consideração alguns dos projetos mais significativos a montante executados após o EF11. Além disso, desdobramentos positivos em alguns dos maiores projetos da carteira da IFC ocorreram após o relatório haver sido redigido. Por exemplo, em dezembro de 2012, um projeto da IFC na China abrangendo quase 100 mil hectares de áreas florestais recebeu a certificação do Forest Stewardship Council (FSC).

## RESPOSTA DA DIREÇÃO

33. Com vistas ao futuro, é importante não perder de vista o papel importante do setor florestal em geral na ampliação do desenvolvimento das economias e na obtenção de melhores resultados, inclusive o papel vital da silvicultura e dos produtos de madeira nos setores de energia, agronegócio, produtos químicos e construção ecológica. A saúde futura da vasta maioria das florestas remanescentes somente poderá ser preservada caso lhes seja atribuído um valor financeiro que efetivamente lhes permita concorrer com outros usos da terra, como a conversão para fins agrícolas.

34. Uma opinião de longa data sobre as áreas de proteção aponta que todas as florestas deveriam ser geridas pelos povos locais com vista a obter benefícios para o local. Seguramente, em todo o mundo se concorda que cerca de 20 florestas mundiais deveriam ser preservadas nas suas presentes condições naturais e que o restante poderia e deveria ser tratado como “florestas de trabalho” para a obtenção de benefícios múltiplos e sustentáveis. Assim, existe o risco de que a incerteza quanto as “áreas de proteção” possa inadvertidamente limitar investimentos vitais do setor privado na silvicultura sustentável.

35. Análises futuras poderiam se beneficiar de uma atenção maior ao aumento dos investimentos em florestas reservadas por governos soberanos e entidades privadas para a gestão sustentável da produção de produtos florestais e não madeireiros. Eles são vitais e poderiam ser dinamizados por instituições de desenvolvimento, como o GBM.

36. O GBM como um todo se beneficiará da inclusão de plantações de florestas comerciais na discussão dos modelos para aproveitar os recursos florestais para o desenvolvimento. A restauração e o reflorestamento de terras degradadas é um elemento importante da equação para gerir a demanda por produtos de madeira e aliviar a pressão sobre as florestas naturais restantes. A IFC está aumentando o uso de modelos de paisagem integrados para o trabalho de plantação, a fim de melhorar a contribuição agregada da silvicultura e dos produtos de madeira para a redução da pobreza e o impacto no desenvolvimento. Embora sugestões construtivas visando melhorias sejam bem-vindas, a IFC não acredita que a análise do IEG justifique a sugestão de que o Banco/GBM contemple a possibilidade de encerrar o seu trabalho nas concessões florestais ou nas reformas dos regimes de concessão florestal. Regimes de concessão devidamente estabelecidos que incorporem práticas de gestão sustentável e verificação externa são indispensáveis para os investimentos da IFC na silvicultura a montante.

# Histórico de Ações da Direção

Constatações e conclusões do IEG	Recomendações do IEG	Concordância da Direção	Resposta da Direção
<p>A redução do desmatamento é mais eficaz nas áreas de proteção quando essas áreas são concebidas e geridas por pessoas que vivem nelas e/ou próximo a elas e dependem dos recursos da floresta.</p> <p>A pobreza pode ser exacerbada quando o acesso das comunidades às florestas é limitado ou restrito pela criação ou expansão de um parque ou área de proteção e não se dá a devida consideração aos meios de subsistência dessas comunidades. Os projetos estão acionando a OP 4.12, mas, salvo algumas exceções, não estão informando se os possíveis impactos adversos sobre os meios de subsistência foram atenuados.</p>	<p><b>Aumentar a eficácia do Grupo do Banco nos seus esforços para proteger serviços e valores ambientais vitais nos níveis local e mundial, construindo uma participação mais significativa das comunidades na concepção e gestão das áreas de proteção.</b></p> <p>Estudar as seguintes ações: incluir as comunidades na concepção de áreas de proteção novas ou ampliadas, bem como no processo de tomada de decisões sobre a gestão dessas áreas, auxiliando na ampliação da posse da terra e na segurança dos recursos, conforme necessário, e usar técnicas inovadoras para monitorar a biodiversidade; avaliar o bem-estar e os meios de subsistência das pessoas que vivem em um sistema de áreas de proteção e/ou próximo a ele e lançar mão de instrumentos de reassentamento para atenuar os possíveis impactos negativos causados pelas intervenções dos projetos; incluir na preparação dos projetos uma avaliação da</p>	<p>BM: concorda</p>	<p>A Direção concorda que a participação efetiva das comunidades é essencial para melhorar a gestão de áreas de proteção e continuará a apoiar esse modelo nos seus projetos de conservação da biodiversidade das florestas. Faltam às comunidades, porém, as qualificações técnicas e especializadas necessárias para <u>conceber</u> áreas de proteção, sobretudo quando um parque está sendo anunciado oficialmente como área de proteção da biodiversidade. Conhecimentos técnicos sólidos sobre quais biomas precisam ser protegidos como bens públicos mundiais, assim como o papel do setor público na criação de áreas de proteção e regulamentação do uso da terra contida nessas áreas, continuam a ser cruciais e não devem ser comprometidos pela percepção de que, de alguma maneira, as comunidades podem fazer melhor.</p> <p>Dito isso, a eficácia da gestão dependerá, em última instância, da negociação, dos acertos e da concordância sobre os direitos de uso e de acesso. O Banco vem sistematicamente apoiando medidas de maneira mais integral para envolver as comunidades na gestão de áreas de proteção e tem um histórico expressivo para respaldar essa opinião.</p> <p>Com relação à OP 4.12, a Direção concorda que a informação mais sistemática do</p>

HISTÓRICO DE AÇÕES DA DIREÇÃO

Constatações e conclusões do IEG	Recomendações do IEG	Concordância da Direção	Resposta da Direção
	<p>propriedade da terra e dos direitos de uso, abrangendo, entre outros, os direitos consuetudinários e os direitos tradicionais, bem como os direitos relacionados a pastagens, colheitas, terras cultivadas e trânsito, e o acesso a fontes de combustível e forragem. Deve-se avaliar também a contribuição dos recursos florestais para a segurança dos agregados familiares.</p>		<p>progresso da atenuação e, se necessário, a compensação pelos impactos adversos sobre os meios de subsistência também seriam úteis. O Banco já está trabalhando para assegurar que as informações prestadas sobre a aplicação dos instrumentos de salvaguarda sejam mais abrangentes. Atualmente, as informações sobre o desempenho das salvaguardas são incluídas nos relatórios das missões de supervisão divulgados ao público. A prestação mais sistemática de informações à época da conclusão do projeto seria útil.</p>
<p>A gestão participativa das florestas, quando efetivamente implementada, produziu resultados ambientais positivos e benefícios que reforçaram os meios de subsistência. Contudo, o seu potencial muitas vezes é prejudicado pela incapacidade de efetivamente transferir a autoridade para as comunidades e por ambientes regulatórios que, não raro, discriminam os pequenos produtores. Quando é esse o</p>	<p><b>Ampliar o apoio à gestão participativa das florestas com ajuda, para equilibrar as condições para as empresas florestais baseadas nas comunidades, trabalhando com os clientes para melhorar os regulamentos e procedimentos e incorporar atividades florestais informais e de pequena escala.</b></p> <p>Isso encontra respaldo no trabalho analítico (com estratégias claras de disseminação), nos empréstimos para políticas de desenvolvimento, nos serviços de assessoria e investimento da IFC e na incorporação de questões regulatórias nos indicadores dos projetos.</p>	<p>BM: concorda</p>	<p>A gestão participativa das florestas pode ser uma ferramenta eficiente na gestão sustentável das florestas e na melhoria dos meios de subsistência rurais. Não se trata de uma panaceia e muito depende da qualidade da floresta, do acesso aos mercados e do clima de investimento. O Banco continuará a apoiar as operações florestais que incorporem fortes elementos participativos. Com relação à complexidade das regulamentações, essa não é uma limitação sistêmica nem um entrave obrigatório às empresas comunitárias do setor florestal. Os direitos de uso e posse das florestas constituem uma limitação bem mais significativa e a ‘regulamentação excessiva’ normalmente é apenas um sintoma de questões mais fundamentais relacionadas à posse da terra.</p>

HISTÓRICO DE AÇÕES DA DIREÇÃO

Constatações e conclusões do IEG	Recomendações do IEG	Concordância da Direção	Resposta da Direção
<p>caso, os benefícios desfrutados pelas comunidades podem ser demasiado limitados para oferecer incentivos suficientes para garantir a gestão sustentável das florestas.</p>		<p>IFC: concorda</p>	<p>As evidências das operações do Banco mostram que o aumento da segurança dos direitos de uso e de acesso melhora os resultados da gestão das florestas e que, uma vez que essas questões tenham sido resolvidas, as empresas comunitárias têm um espaço enorme para operar de forma mais eficiente e eficaz (por exemplo, sob os mecanismos regulatórios instituídos e geridos pelas próprias comunidades).</p> <p>O Banco dará prosseguimento ao seu trabalho analítico sobre os ambientes de políticas e de negócios para os investimentos no setor florestal, em todos os níveis de investimento (grandes e pequenos, privados e de propriedade da comunidade). Isso será feito em estreita colaboração com a IFC.</p> <p>Em programas/projetos futuros pertinentes, a IFC promoverá o conceito geral de gestão participativa das florestas entre os patrocinadores dos projetos, sempre que apropriado e dentro do que possa ser autorizado no âmbito do projeto.</p>
<p>O apoio do Banco Mundial às reformas dos regimes de concessão da exploração de madeira para fins industriais em países tropicais úmidos ajudou a promover o império da lei, aumentar a transparência e a</p>	<p>Fazer e divulgar uma avaliação abrangente dos resultados econômicos, ambientais e sociais associados ao apoio do Banco Mundial às reformas dos regimes de concessão da exploração de madeira para fins industriais em países tropicais úmidos em que a governança é fraca. Isso deve abranger, entre</p>	<p>BM: discorda IFC: discorda</p>	<p>Já existe uma literatura razoavelmente vasta, publicada pelo Banco e por outros, e amplamente disponível sobre os impactos sociais, ambientais e econômicos das reformas dos regimes de concessão. Destacam-se, por exemplo, uma avaliação abrangente das reformas institucionais, jurídicas e de políticas em Camarões, os três relatórios enviados à Diretoria Executiva sobre o progresso da</p>

HISTÓRICO DE AÇÕES DA DIREÇÃO

Constatações e conclusões do IEG	Recomendações do IEG	Concordância da Direção	Resposta da Direção
<p>prestação de contas (em comparação com um cenário “sem o Banco Mundial”) e estabelecer normas ambientais.</p> <p>Contudo, faltam indícios de que essas reformas nos países tropicais úmidos em que a governança é fraca levaram ao desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo. Falta atenção à pobreza rural nos projetos de reforma de concessões apoiados pelo Banco Mundial. A assessoria em matéria de políticas e os projetos do Banco Mundial que apoiaram a reforma de regimes de concessão da exploração industrial de madeira geralmente negligenciaram ou subestimaram os valores e usos das florestas não ligados à madeira no que diz respeito aos meios de subsistência das pessoas dependentes das</p>	<p>outras coisas, uma análise dos resultados que poderiam ser alcançados com a aplicação de esquemas alternativos de uso da terra.</p> <p><b>Com base nos indícios encontrados, determinar se e como o Grupo do Banco Mundial pode apoiar, de maneira realista, uma gestão eficaz e sustentável das florestas nos países com florestas tropicais úmidas.</b></p>		<p>implementação do Plano de Ação da Direção em resposta à queixa de um Painel de Inspeção na República Democrática do Congo, um grande número de artigos acadêmicos e material de avaliação do Banco. A Direção é da opinião de que uma avaliação adicional agregaria pouco valor e pouco acrescentaria ao desenvolvimento de novas operações.</p> <p>As condições e circunstâncias em torno da questão “‘se e como’ o Banco deveria apoiar a gestão sustentável das florestas nos países com florestas tropicais úmidas” já estão claramente articuladas na OP 4.36. A avaliação do IEG será levada em consideração nos trabalhos da reforma da política de salvaguardas ora em andamento.</p> <p>O apoio do Banco à gestão sustentável das florestas (GSF) em áreas de florestas tropicais úmidas é compatível com o consenso prevalecente nos meios científicos internacionais: a GSF continua a ser um modelo viável para assegurar a conservação e o uso sustentável das florestas no longo prazo. Isso é reiterado pelo consenso política de órgãos como o Fórum sobre Florestas da ONU. O apoio do Banco às medidas de GSF, respaldadas pelo seu reconhecimento da importância de certificação independente por terceiros e do apoio à elaboração e implementação de normas de certificação, constituiu um sinal</p>

Constatações e conclusões do IEG	Recomendações do IEG	Concordância da Direção	Resposta da Direção
<p>florestas, aos seus direitos tradicionais, aos valores socioculturais e à sensação de segurança como um todo. Faltam indícios de que as florestas naturais que foram objeto de concessões estão sendo geridas de forma sustentável.</p>			<p>extremamente importante para os setores público e privado de que medidas de conservação de longo prazo podem ser compatíveis com o uso sustentável.</p> <p>A Direção não acredita que uma revisão do seu enfoque altamente específico para cada país ao abordar as reformas institucionais e jurídicas melhoraria os resultados em termos de desenvolvimento ou aumentaria a eficácia.</p> <p>As equipes dos projetos continuarão a examinar as maneiras mais eficazes de apoiar o desenvolvimento de operações florestais sustentáveis do ponto de vista econômico, social e ambiental (inclusive as concessões) de modo a suprir as demandas dos mercados locais e de exportação com base na realidade específica de cada país.</p>
<p>Os sistemas de monitoramento e prestação de contas do Banco Mundial para as operações do setor florestal são insuficientes para verificar se as suas operações estão apoiando a gestão das florestas de maneira sustentável dos pontos de vista ambiental e social, em linha com a Estratégia de 2002 e em conformidade com as Políticas Operacionais do</p>	<p><b>Orientar os funcionários e incentivá-los ativamente a desenvolver e usar indicadores de resultado da gestão sustentável das florestas que possam acompanhar adequadamente o progresso nos três pilares, abrangendo indicadores que permitam acompanhar e mecanismos que possibilitem administrar tensões e dilemas inerentes à paisagem das florestas.</b></p>	<p>BM: concorda</p>	<p>Medir e informar os impactos e as mudanças estruturais decorrentes do envolvimento do GBM no setor florestal são ações essenciais e precisam ser reforçadas. A Direção do Banco concorda que essa é uma área importante que exige atenção, e está empenhada em trabalhar com especialistas e parceiros no desenvolvimento para esclarecer a melhor forma de desenvolver e implementar esses tipos de indicadores com boa relação custo/benefício. O uso de modelos quase-experimentais também será examinado e incorporado ao trabalho planejado sobre o uso das avaliações de impacto nos projetos de gestão de recursos</p>

## HISTÓRICO DE AÇÕES DA DIREÇÃO

Constatações e conclusões do IEG	Recomendações do IEG	Concordância da Direção	Resposta da Direção
<p>Grupo do Banco. Os indicadores ambientais usados nos projetos florestais são, principalmente, medidas de processo ou esforço (como o número de hectares plantados ou de hectares abrangidos por planos de gestão). A maioria dos indicadores de alívio da pobreza era indicadores menos diretos da pobreza do que o desejável, tanto na avaliação precisa dos resultados dos projetos, como na comparação entre projetos. Os indicadores da redução da pobreza, como o número de investimentos produtivos realizados, medem de maneira imperfeita se os programas estão alcançando os membros mais vulneráveis de uma comunidade.</p> <p>Vários dos investimentos a montante do Setor de Produtos Florestais da IFC não podem ser avaliados do ponto</p>		<p>IFC: concorda</p>	<p>naturais. Nos próximos meses, pretendemos lançar uma iniciativa com esse objetivo em mente, a qual deve complementar o apoio do Banco ao trabalho para orientar o monitoramento da conservação e o seu trabalho nos Indicadores Setoriais Centrais.</p> <p>O monitoramento das mudanças no nível dos projetos cria desafios metodológicos enormes. Os investimentos na melhoria da gestão das florestas ou na conservação da biodiversidade simplesmente levam um longo tempo até revelarem o seu impacto.</p> <p>A variabilidade das populações naturais torna problemática a mensuração dos resultados de curto prazo em termos de biodiversidade, e a gestão da sustentabilidade das florestas apenas pode ser medida após vários rodízios. Os métodos empiricamente robustos para avaliar os impactos dos investimentos florestais sobre os resultados em termos da pobreza são igualmente desafiadores em virtude do problema da atribuição. Essas considerações serão cruciais no desenvolvimento de modelos mais robustos de monitoramento.</p> <p>Os mais recentes projetos a jusante do Setor de Produtos Florestais da IFC que não foram abarcados pela avaliação já rastreiam a cadeia de custódia das matérias-primas, garantindo que os nossos clientes busquem insumos de origens geridas de maneira sustentável.</p>

Constatações e conclusões do IEG	Recomendações do IEG	Concordância da Direção	Resposta da Direção
<p>de vista da gestão sustentável das florestas porque faltam informações sobre a cadeia de custódia das fontes dos produtos de madeira.</p>			<p>Os mais recentes projetos a jusante do Setor de Produtos Florestais da IFC que não foram abarcados pela avaliação já rastreiam a cadeia de custódia das matérias-primas, garantindo que os nossos clientes busquem insumos de origens geridas de maneira sustentável.</p>
<p>Os investimentos do Setor de Produtos Florestais (FPS) da IFC ajudaram empresas florestais a fabricar produtos com mais valor agregado, aumentar a produtividade e a capacidade de produção e promover mercados satélites e a geração de empregos para as comunidades pobres rurais. Esses investimentos foram direcionados principalmente para segmentos a jusante.</p> <p>Os investimentos no processamento a jusante de florestas e produtos de madeira são altamente pertinentes para a gestão sustentável das florestas quando são direcionados para</p>	<p><b>Direcionar os investimentos a jusante da IFC e o apoio da MIGA para empresas que possam ter um efeito catalisador na geração de mais oferta e demanda de produtos florestais sustentáveis. Fazer da possibilidade de rastreamento uma prioridade nos investimentos do Setor de Produtos Florestais da IFC e das garantias correspondentes da MIGA, tanto a montante como a jusante.</b></p>	<p>IFC: concorda</p>	<p>A IFC buscará oportunidades para investir em projetos catalisadores a jusante que favoreçam a possibilidade de rastreamento e uma cadeia logística sustentável.</p>

HISTÓRICO DE AÇÕES DA DIREÇÃO

Constatações e conclusões do IEG	Recomendações do IEG	Concordância da Direção	Resposta da Direção
<p>a geração de demanda por materiais certificados a montante. A IFC intensificou os seus esforços para apoiar a sustentabilidade ao longo da cadeia logística, mas os registros indicam que persistem os desafios à obtenção de certificações e à gestão sustentável das florestas.</p>			
<p>À medida que a IFC busca aumentar os seus investimentos a montante — conforme contemplado na sua Atualização da Estratégia de 2010 — várias lições podem ser extraídas das suas operações com respeito aos direitos sobre a terra e os recursos, bem como ao envolvimento das partes interessadas. Em especial, a vinculação dos serviços de assessoria da IFC com os</p>	<p>Usar a experiência a montante obtida pela IFC com as suas operações de assessoria e investimento para atenuar os riscos dos projetos e auxiliar nas relações com as comunidades e empresas à medida que a IFC aumenta os seus investimentos a montante. Fazer os devidos ajustes em termos de qualificações e competências.</p>	<p>IFC: concorda</p>	<p>A IFC reconhece que vastos conhecimentos sobre os direitos comunitários/sobre a terra já foram acumulados pela IFC por meio dos seus programas de investimento e de recentes avanços nos programas de assessoria. A maior ênfase da IFC em projetos que vinculam assessoria e investimento facilitarão as consultas e a participação das comunidades em investimentos no setor florestal.</p>

Constatações e conclusões do IEG	Recomendações do IEG	Concordância da Direção	Resposta da Direção
investimentos pode ajudar a atenuar os riscos sociais e reforçar os resultados em termos de desenvolvimento.			
<p>Em alguns poucos casos, a cooperação no Grupo do Banco Mundial facilitou a obtenção de bons resultados relacionados ao setor florestal. O Grupo do Banco foi mais eficaz como instituição quando o trabalho do Banco Mundial para ajudar os países a reduzir as barreiras à entrada do setor privado foi combinado com o apoio da IFC e da MIGA para catalisar investimentos sustentáveis no setor florestal. Ações baseadas em serviços complementares como esses foram encontradas na China, Nicarágua, Rússia e Uruguai — porém apenas nesses países.</p>	<p><b>Desenvolver mecanismos e instrumentos entre o Banco, a IFC e a MIGA — como planos de ação conjuntos, o desenvolvimento de negócios coordenados e produtos integrados — em países importantes do ponto de vista estratégico de modo a oferecer aos clientes um pacote bem sequenciado de produtos e serviços relacionados às florestas e aproveitar melhor as sinergias ente os ramos dos setores público e privado do Grupo do Banco Mundial.</b></p> <p>Dependendo das circunstâncias de cada país, as oportunidades de sinergias existem em áreas como: mobilização de recursos privados para a conservação, inclusive estimulando o investimento privado no turismo sustentável e em mercados para produtos ecológicos; uso dos serviços de assessoria da IFC voltados para equilibrar as condições para as pequenas e médias empresas comunitárias no setor da silvicultura; a possível combinação da reforma de políticas do Banco com o apoio da IFC/MIGA para catalisar investimentos com efeitos de demonstração nas concessões para a exploração de madeira;</p>	BM: concorda	<p>A Direção concorda que uma estreita colaboração no nível nacional entre o Banco, a IFC e a MIGA se faz necessária e poderia levar a melhores resultados. O ideal é que o investimento do Banco se concentre em reformas institucionais e de políticas que ajudem a criar o ambiente propício ao tipo de investimentos privados que podem ser mobilizados pelo setor privado.</p> <p>Ao mesmo tempo, a Direção é da opinião de que um modelo coordenado seria viável apenas em condições limitadas, onde houvesse demanda dos governos por esse tipo de sequenciamento e interesse da iniciativa privada em investir. Como os empréstimos do Banco dependem da demanda, o sequenciamento estratégico das intervenções poderia se transformar em um desafio. Consequentemente, as melhores formas de perseguir esse objetivo são intervenções oportunistas, um constante intercâmbio de informações sobre as atividades planejadas nas etapas iniciais da preparação dos projetos e missões conjuntas em vez de planos de ação rígidos. O Banco e a IFC, juntamente com a MIGA, lançarão consultas entre as agências no</p>

## HISTÓRICO DE AÇÕES DA DIREÇÃO

Constatações e conclusões do IEG	Recomendações do IEG	Concordância da Direção	Resposta da Direção
	<p>certificação e normas industriais para práticas comerciais a favor da biodiversidade onde a experiência mostre que a ação voluntária do setor pode efetivamente ser apoiada por políticas governamentais; REDD/agenda do financiamento de carbono onde investimentos-piloto apoiados pela IFC possam complementar o trabalho no nível de políticas liderado pelo Banco e por suas parcerias relacionadas às florestas.</p>	<p>IFC: concorda</p> <p>MIGA: concorda</p>	<p>intuito de identificar e eliminar os entraves a uma franca colaboração e buscar maneiras de reforçar o envolvimento conjunto com os países clientes. Isso ocorrerá tanto no nível da Direção, como no nível das equipes dos projetos.</p> <p>A IFC continuará a buscar oportunidades sinérgicas e a colaborar com o Banco e a MIGA nos níveis estratégico e de projetos em determinados países e mercados em que isso faça sentido.</p> <p>A MIGA colaborará ativamente com o Banco e/ou a IFC ao apoiar o IDE nesses projetos e também buscará oportunidades sinérgicas dentro do GBM.</p>

# Resumo do Presidente: Comitê sobre Eficácia no Desenvolvimento

O Comitê sobre Eficácia no Desenvolvimento (CODE) se reuniu para analisar os documentos *Managing Forest Resources for Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience* (CODE2012-0054) [Gestão dos Recursos Florestais para o Desenvolvimento Sustentável: Uma Avaliação da Experiência do Grupo do Banco Mundial] e *Draft Management Response* (CODE2013-0003) [Resposta da Direção, Versão Preliminar].

O Comitê acolheu a avaliação feita pelo Grupo de Avaliação Independente (IEG) do apoio do Grupo do Banco Mundial à Gestão dos Recursos Florestais para o Desenvolvimento Sustentável.

O Comitê manifestou o seu forte e inequívoco apoio à continuação do envolvimento do Grupo do Banco Mundial (GBM) no setor florestal. Além disso, concordou que o GBM tem um papel único e fundamental a desempenhar no apoio à gestão sustentável das florestas nos países clientes, inclusive apoiando a reforma dos regimes de concessão da exploração de madeira. O Comitê também salientou que o apoio do GBM ao setor teve, em geral, um impacto positivo sobre os resultados ambientais e sobre a melhoria da governança das florestas.

O CODE acolheu a concordância da Direção com a maioria das recomendações do IEG. O Comitê, porém, discordou da recomendação do IEG sobre a reforma dos regimes de concessão da exploração de madeira nos países com florestas tropicais úmidas. O Comitê não se mostrou a favor da realização de uma avaliação paralela à avaliação das salvaguardas ora em andamento. Ademais, o CODE teve dúvidas quanto à abrangência da análise que embasava a recomendação.

O CODE instou a Direção a continuar a avaliar a melhor forma de o GBM agregar valor no desafiante setor florestal. Também viu com bons olhos a proposta de Plano de Ação para as Florestas, que dará sequência à Estratégia Florestal de 2002. Solicitou que, no contexto futuro, seria conveniente articular metas reforçadas para a redução da pobreza; desenvolver indicadores substitutos de curto prazo para os impactos de longo prazo e criar quadros de monitoramento e avaliação melhores. Em especial, o Comitê destacou que as intervenções futuras do GBM deveriam abranger avaliações rigorosas dos impactos esperados nas áreas econômica, ambiental e social, bem como sobre a pobreza, a fim de melhorar a implementação quando houvesse envolvimento em reformas dos regimes de concessão da exploração de madeira em contextos difíceis. O CODE também aguardava com

## HISTÓRICO DE AÇÕES DA DIREÇÃO

expectativa o plano de ação que trata de como o apoio às florestas pode ser incorporado às políticas mais amplas de uso inteligente da terra.