UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

MATEUS SANTOS DA SILVA

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E MEIO AMBIENTE: O LUGAR DO GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY NA POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL BRASILEIRA.

Salvador
2012

MATEUS SANTOS DA SILVA

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E MEIO AMBIENTE: O LUGAR DO GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY NA POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL BRASILEIRA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (NPGA), Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Elsa Souza Kraychete

Salvador
2012

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer aos meus pais e minha irmã pelo apoio dando nessa minha escolha de adentrar pelo caminho da academia, pois sem o respaldo deles minha caminhada seria no mínimo mais difícil ou impossível.

Segundo, aos dois professores diretamente ligados à realização desse trabalho: Carlos Milani e Elsa Kraychete. Carlos por ter sido e continuar sendo uma referência de profissional na área e também pelo processo de inserção junto à pesquisa iniciada em 2007, enquanto bolsista IC e que despertou o meu interesse tanto pela acadêmica quanto pela área das relações internacionais e Elsa pelo suporte dado durante a pesquisa e pela experiência e sabedoria com que conduz não apenas a pesquisa, mas todo o trabalho realizado dentro do LABMUNDO.

Ao pessoal do Grupo de Pesquisa do LABMUNDO, especialmente pela relação de amizade e respeito principalmente com Fabio Pablo, Joannes Souza, Cristina "Frentzen", Indira Fagundes e Milena Mendonça (segundo grupo de bolsistas do LAB, também conhecido como exército de reserva..rs). Os demais bolsistas, mestrandos, doutorandos, doutores, enfim que também fizeram ou ainda fazem parte desse grupo e que direta ou indiretamente tiveram participação na construção desse trabalho, principalmente André Santos, Tacilla Siqueira, Dimitri Martins, Danilo Mendonça, Gustavo Menezes, Tássia Camila, Ana Carolina (Aninha) e Elga Lessa.

Não poderia deixar de agradecer ao pessoal da Galera do Eixo, não citarei o nome de todos pelo receio de esquecer alguém e essa turma de uma maneira geral foi e continua sendo bastante unida e fez com que o curso transcorresse de forma mais fácil e BEM mais animada. Agradecimento especial para meus amigos, participantes tanto da galera do Eixo quanto do LABMUNDO, Maria Elisa (Sassá) e Paulo Simões, pelas trocas, brincadeiras, desesperos de final de curso compartilhados e várias outras situações que aconteceram ao longo desses dois anos de mestrado.

Não poderia esquecer de agradecer aos meus amigos reais e virtuais (facefriends) pela paciência diante dos meus vários desabafos durante a madrugada e principalmente dentro desses meses finais de dissertação, o processo criativo não seria o mesmo sem os momentos de diversão que essa interação me permitiu. Cabe um agradecimento especial para Adele, Dido, Birdy, Rihanna e outras bandas, artistas, enfim...todos que participaram direta ou indiretamente seja na construção seja na descontração durante todo o processo de desenvolvimento da pesquisa.

SILVA, Mateus S. Cooperação Internacional e Meio Ambiente: O lugar do Global Environment Facility na Política Externa Ambiental Brasileira. 2012. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

RESUMO

A partir da consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável, enquanto um novo modelo de desenvolvimento do capitalismo, associado ao processo concomitante, de inserção da temática ambiental no cenário político internacional, no contexto da globalização caracterizada pelo aumento dos fluxos financeiros, econômicos, culturais, dentre outros e com reflexo direto na maior porosidade entre nas noções de interno e externo, a partir da maior atuação dos atores não-estatais no cenário internacional e pelo processo de reformulação do Estado frente às novas demandas desencadeadas durante esse processo, o presente trabalho se concentra na análise da atuação do Global Environment Facility, enquanto um fundo internacional criada nos anos 1990, para fornecer suporte financeiro aos países em desenvolvimento dentro de temas ligados ao meio ambiente, no processo de construção da política externa ambiental brasileira, entre os anos de 1994 e 2010. O trabalho apresenta uma abordagem predominantemente qualitativa, assim como se caracteriza enquanto uma pesquisa explicativa quanto aos seus fins, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental, aliado ao desenvolvimento de entrevistas semi-estruturadas com atores-chave para a realização do trabalho. A cooperação internacional, dentro do contexto apresentado, é construída a partir da teoria dos regimes e também da abordagem da governança, como base para a caracterização tanto da organização estudada quanto das mudanças na política externa brasileira durante a década de 1990, e dos impactos dessas mudanças na política ambiental do Brasil, com atuação direta do Fundo, enquanto principal financiador dos projetos e políticas desenvolvidas pelo país na construção das respostas aos compromissos assumidos pelo governo nas quatro convenções internacionais que o Brasil faz parte e que têm o Fundo como instrumento oficial de financiamento, com ênfase especial, para a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

Palavras-chave: Global Environment Facility – Política Externa – Meio Ambiente – Cooperação Internacional.

SILVA, Mateus S. International Cooperation and Environment: The place of the Global Environment Facility in Brazilian Environmental foreign policy. 2012. Master Dissertation – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ABSTRACT

From the consolidation of the sustainable development's concept, while a new model of development of capitalism, associated to the concomitant process, the environmental theme's insertion in the international policy scene, in the globalization context characterized by the increase of financial flow, economic, cultural, among others and with a direct reflection in the biggest porosity between the notions of internal and external, from the higher interaction of the non-estate-owned actors in the international scene and through the Estate reformulation process facing the new demands triggered during this process, this paper focuses in the analyses of the Global Environment Facility acting, as an international fund created in the 90's, to give financial support to developing countries in themes connected to the environment, in the process of the Brazilian foreign policy's construction, between the years of 1994 and 2010. The paper presents a quality-like approach, as well as it characterizes itself as an explanatory research about its purposes, using both a bibliographical and a documental research, allied to the development of semi-structured interviews with key-actors to the work's achievement. The international cooperation, in the presented context, is built from the regimen theory and it also uses the governance approach, as a basis to the characterization thus of the studied organization as to the changes in the Brazilian foreign policy during the 90's decade, and of the impact of such changes in the Brazilian environmental policies, with the Fund's direct proceeding, as the main sponsor of projects and policies developed by the country as a built answer to the engagements taken on by the government in the four international conventions in which Brazil takes part and that have the Fund as an official sponsoring instrument, with special emphasis, to the Convention towards Biological Diversity and the United Nation Convention about Weather Changes.

Key-words: Global Environment Facility – Foreign Policy – Environment – International Cooperation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Matriz de Análise	18
Quadro 2	Relação entre a visão tradicional das Relações internacionais e Governança Global	59
Gravura 1	Organograma do GEF	70
Quadro 3	Distribuição geográfica dos grupos de países que recebem financiamento do GEF	71
Quadro 4	Distribuição dos Projetos Brasileiros por Modalidade de Financiamento	80
Quadro 5	Alocações de Recursos do GEF (por país) de 1991 até 2005 (Em milhões de dólares)	83
Quadro 6	Participação do Brasil, China Índia, México e Rússia nos Comitês de Recomposição de Capital do GEF	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Número Total de Projetos por Área Focal e por Fase do GEF	73
Tabela 2	Distribuição Total do Financiamento do GEF por Área Focal	73
Tabela 3	Distribuição do Financiamento do GEF por Modalidade de Financiamento (em milhões de Dólares)	74
Tabela 4	Projetos Brasileiros aprovados pelo GEF de 1991 até 2012 (US$).	79
Tabela 5	Distribuição dos Projetos Brasileiros pela Alocação nas Agências Implementadoras do GEF e pela Modalidade de Financiamento utilizado entre 1991 e 2012	81
Tabela 6	Histórico da alocação de recursos do GEF por ciclo, por país e por área focal entre os anos de 1991 e 2012 (Em milhões de dólares)	84
Tabela 7	Projetos Globais do GEF com a participação do Brasil entre os anos de 1991 e 2012 (US$)	86
Tabela 8	Projetos Regionais do GEF com a participação do Brasil entre os anos de 1991 e 2012 (US$)	86
Tabela 9	Distribuição dos projetos brasileiros por proponente, submetidos para financiamento no GEF-4	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAI	Assessoria de Assuntos Internacionais
Abiquim	Associação Brasileira da Indústria Química
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CDB	Convenção sobre a Diversidade Biológica
CEBDS	Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
CITES	Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção
CMS	Convenção sobre a Conservação de Espécies Migratórias de Animais Selvagens
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAH	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano
COPs	Conferência das Partes
CQNUMC	Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
CTC	Coordenação Técnica de Combate à Desertificação
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNBIO	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade

GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEF	Global Environment Facility
GTAP	Grupo de Trabalho de Análise de Projetos
IED	Investimentos Estrangeiros Diretos
ISPN	Instituto Sociedade, População e Natureza
JDN	Jogo de Dois Níveis
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OI	Organizações Internacionais
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAN	Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca
PanBio	Diretrizes e Prioridades do Plano de Ação para Implementação da Política Nacional da Biodiversidade
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POPs	Poluentes Orgânicos Persistentes
PPP-Ecos	Programa de Pequenos Projetos Ecossociais
PROBIO	Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira

PROBIO II	Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade
PRONABIO	Programa Nacional de Diversidade Biológica
RAF	Quadro de Alocação de Recursos
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
STAR	Sistema de Alocação Transparente de Recursos
UE	União Europeia
UNICA	União da Indústria de Cana-de-açúcar

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	13
2	**O MEIO AMBIENTE NO CENÁRIO INTERNACIONAL: SURGIMENTO, POLITIZAÇÃO E ATORES ENVOLVIDOS**	21
2.1	A SUSTENTABILIDADE ENQUANTO ASPECTO RELEVANTE DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO	21
2.2	A POLITIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL	29
2.3	A IMPORTÂNCIA DOS ATORES NÃO-ESTATAIS NO CENÁRIO INTERNACIONAL	32
2.4	COM A GLOBALIZAÇÃO, HÁ UM ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO?	37
3	**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL AMBIENTAL**	45
3.1	AS PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL AMBIENTAL.	45
3.2	A TEORIA DOS REGIMES	47
3.2.1	**Regimes internacionais ambientais**	53
3.3	A GOVERNANÇA GLOBAL	54
3.3.1	**Governança Global e Meio Ambiente**	60
3.4	3.4 A CRIAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY	62
3.4.1	**A atuação do GEF no Brasil**	78
4	**A POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL BRASILEIRA DE 1994 ATÉ 2010**	89
4.1	O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990	89
4.2	A POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL BRASILEIRA	97
4.2.1	**A atuação brasileira na Convenção de Biodiversidade (CDB)**	104
4.2.2	**A atuação brasileira na Convenção sobre Mudanças Climáticas**	107

4.2.3 A atuação brasileira na Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes e na Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação 113

4.3 A ATUAÇÃO DO BRASIL NO GEF 118

5 CONCLUSÃO 133

REFERÊNCIAS 137

APÊNDICES 149

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como norte a compreensão acerca da atuação de um fundo multilateral ambiental específico, o Global Environment Facility (GEF) e os seus impactos, na construção e desenvolvimento da política externa ambiental do Brasil, enquanto um país em desenvolvimento e que procura, a partir das suas ações no cenário multilateral, aumentar seu poder de barganha de forma a inserir as suas demandas na construção dos acordos, regimes e instituições que compõem esse cenário.

A temática ambiental, cada vez mais, se apresenta como uma das áreas mais dinâmicas e importantes para o desenvolvimento não apenas das novas configurações de poder dentro do sistema internacional, como, também, dos processos de mudança desse sistema, oriundos nos anos 1980 e característicos da contemporaneidade, tendo a globalização - representada pelo aumento dos fluxos, sejam eles, financeiros, culturais, informacionais, dentre outros - como uma das suas principais características.

A escolha do GEF, enquanto organização a ser estudada, recai sobre dois pontos principais: primeiro, da importância do Fundo, enquanto o único mecanismo existente de financiamento de múltiplas convenções ambientais internacionais, a saber: a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), a Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (e do Protocolo de Quioto), a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs) e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, associado ao fato de ser uma organização formada a partir da articulação tripartite, entre o Banco Mundial (BM), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); e segundo, pela pouca atenção dada ao Fundo, do ponto de vista da academia brasileira, onde o GEF é apresentado sempre de um ponto de vista marginal em estudos acerca das questões ambientais globais.

Na outra ponta, o trabalho enfoca a política externa ambiental brasileira, principalmente, devido ao protagonismo brasileiro em alguns acordos ambientais internacionais (que, por sinal, apresentam o GEF como instrumento de financiamento desses acordos) e pela caracterização do cenário internacional pós-Guerra Fria, que na questão ambiental, ainda apresenta uma forte separação Norte/Sul, acerca das concepções da problemática em questão e seu reflexo na construção da política externa brasileira nas negociações multilaterais ambientais.

Em linhas gerais, o GEF é uma instituição financeira internacional apresentada pela primeira vez na reunião de Paris, em novembro de 1990, enquanto um programa piloto (de 1991 até 1994) para o auxílio a projetos de solução dos problemas ambientais em países subdesenvolvidos. Ele foi fundado em 1991 e reúne 180 países em parceria com instituições internacionais, organizações não-governamentais (ONG) e setor privado, para abordar as questões ambientais globais. Segundo informações do Ministério da Ciência e da Tecnologia, o Fundo "é um mecanismo de cooperação internacional com a finalidade de prover recursos adicionais e fundos concessionais para cobrir custos incrementais em projetos que beneficiem o meio ambiente global" (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA DO BRASIL, 2011).

Após 1994, o Fundo passou por um processo de reestruturação em resposta às críticas apresentadas por ONG e alguns países em desenvolvimento que achavam a sua estrutura pouco democrática (LE PRESTRE, 2005). Sendo assim, a escolha do recorte temporal do trabalho, o ano de 1994, recai justamente, no fato de o Fundo sair da sua fase piloto e, também, da ocorrência desse processo de reestruturação que resultou na atual configuração dessa organização (GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY, 2011b).

A partir do contexto de ascensão do ambientalismo no campo político internacional e da nova configuração das relações internacionais, a partir do surgimento e fortalecimento dos atores não-estatais e da reformulação do papel do Estado na globalização, este trabalho tem como pergunta de partida o seguinte questionamento: *Como as ações desenvolvidas pelo Global Environment Facility (GEF) influenciaram a política externa ambiental brasileira a partir de 1994?*

Assume-se como pressuposto do trabalho que, pela forma como o Fundo foi criado e pelo seu desenvolvimento, aliado à sua agenda de financiamento, existe uma interferência tanto na construção de projetos que necessariamente se enquadrarão na agenda do Fundo, como também, no posicionamento brasileiro frente às questões ambientais dando maior importância aos temas presentes na agenda do GEF.

As justificativas levantadas para a relevância deste trabalho repousam, em primeiro lugar, no interesse em trabalhar com a temática ambiental, desenvolvido ao longo da trajetória acadêmica do pesquisador, através da realização de um estudo de caso, enquanto produto final da sua graduação, sobre uma organização não-governamental ambiental, o Greenpeace Brasil, estudando as relações entre os diferentes atores não-estatais no cenário internacional e da necessidade de compreender o outro lado, ou seja, como o Estado se posiciona frente às

mudanças e muitas vezes à sua própria incapacidade de responder às dinâmicas sociais, políticas, econômicas e ambientais, características do mundo atual.

Em segundo lugar, a globalização e a redinamização nos mais diversos campos, seja o político, o econômico, o social dentre outros, está cada vez mais presente nos trabalhos acadêmicos, assim como, a efervescência de temas que antes não estavam tão em voga, a exemplo do próprio ambientalismo. Desta forma, usar essa temática ambiental como pano de fundo para analisar o papel desempenhado pelo Global Environment Facility, enquanto instituição internacional com grande expressividade no cenário da construção e desenvolvimento da cooperação internacional voltada para o meio ambiente, na elaboração da política externa de países subdesenvolvidos, no caso o Brasil, frente à diversidade de interesses, tanto dos atores de um mesmo grupo, como dos Estados (principalmente, em relação às divergências de identificação e solução dos problemas ambientais pelos países do Norte e do Sul) quanto dos diversos movimentos ambientalistas e corporações transnacionais existentes e que têm influência no jogo da construção da agenda mundial ambiental.

O terceiro fator relevante para a elaboração desta pesquisa está representado na importância do Brasil, enquanto país de rica biodiversidade e também, como um dos que mais contribuem para o avanço da degradação ambiental, principalmente no que se refere ao desmatamento florestal e à liberação de dióxido de carbono pela queimada das matas equatoriais. Após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), celebrada em 1992, no Rio de Janeiro, o Brasil passou a ser centro das atenções internacionais e o governo vem desempenhando papel importante nas negociações multilaterais, em matéria de mudanças climáticas, biodiversidade, etc.

No que se refere à contribuição teórica desenvolvida por este trabalho, evidencia-se primeiro a ausência de estudos sobre o papel da organização estudada, por parte dos pesquisadores nacionais, informação verificada a partir de pesquisa realizada nas principais bases de dissertação do país, como por exemplo, a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações[1] (2010) e o Domínio Público[2] (2010), nessa pesquisa foram encontrados aproximadamente, 17 trabalhos entre teses e dissertações que têm alguma relação com a temática trabalhada, mas todos de forma meramente tangencial, apenas um trabalho de doutorado encontrado tendo como enfoque a política externa ambiental brasileira se aproxima

[1] Pesquisa realizada no site da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (http://bdtd.ibict.br/) a partir dos principais termos (ex: Política Externa Ambiental Brasileira, Global Environment Facility, assim como variações da sigla do Fundo estudado) que englobam a temática a ser estudada por essa pesquisa.

[2] Pesquisa realizada no site do Domínio Público (http://www.dominiopublico.gov.br)a partir dos principais termos(ex: Política Externa Ambiental Brasileira, Global Environment Facility, assim como variações da sigla do Fundo estudado) que englobam a temática a ser estudada por essa pesquisa

da proposta do presente trabalho, embora com uma perspectiva diferenciada. E também, por um esforço de tentar compreender, como as assimetrias de poder no sistema internacional interferem na construção da política externa de um país como o Brasil, inserido no contexto de um conjunto de países que têm perspectivas ambientais diferenciadas das posições dos países do Norte, em relação à questão ambiental, a partir da atuação de uma organização significativa na temática trabalhada.

Este trabalho apresenta como objetivo geral, analisar como as ações desenvolvidas pelo Global Environment Facility (GEF) influenciaram a política externa ambiental brasileira, a partir de 1994. A partir deste objetivo geral, os seguintes pontos serão analisados, enquanto objetivos específicos desta pesquisa:

- Compreender e analisar a organização interna do Global Environment Facility;
- Analisar e identificar com quais organizações e instâncias governamentais, o GEF se relaciona no Brasil;
- Identificar as principais temáticas trabalhadas pela política externa ambiental brasileira de forma a relacioná-las com as temáticas trabalhadas pelo GEF;
- Verificar o posicionamento brasileiro frente às Conferências e encontros internacionais sobre a temática ambiental, assim como a composição das comissões brasileiras presentes nestes eventos enquanto forma de verificar quais os atores que compõem essas comissões;

Em relação à metodologia utilizada, este trabalho se caracterizada por ter uma abordagem predominantemente qualitativa, a partir da percepção, de que esta abordagem permite uma análise mais profunda do fenômeno, feita de forma compreensiva, ao mesmo tempo em que considera a sua complexidade e particularidade (BIGNARDI, 2003). Quanto aos fins, esse trabalho pode ser considerado como uma pesquisa explicativa, pois, conforme aponta Moreira e Caleffe (2008) e Vergara (2003), é uma pesquisa que busca identificar os fatores que contribuem para a ocorrência de um determinado fenômeno.

No que diz respeito às técnicas de coleta de dados, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, como ponto principal e base para o desenvolvimento da temática estudada e, como possibilidade de verificação do pressuposto enunciado. A necessidade do uso da pesquisa bibliográfica e documental no processo de criação deste trabalho se verifica pelo fato desta se constituir como alicerce necessário para a elaboração de qualquer trabalho de pesquisa (VERGARA, 2003).

A pesquisa documental se assemelha bastante com a pesquisa bibliográfica, diferindo-se desta última, principalmente, em relação à natureza da fonte, onde na primeira, a fonte é

caracterizada pela coleta de dados apenas em documentos, sejam eles escritos ou não (MOREIRA E CALEFFE, 2008). Vergara (2003) traz alguns exemplos de documentos que fazem parte de uma pesquisa documental, a saber: registros, circulares, memorandos, balancetes, comunicações informais, filmes, fotografias, diários, cartas pessoais, etc.

Tanto a pesquisa documental quanto a pesquisa bibliográfica permitem trabalhar na caracterização e construção do GEF e da política externa ambiental brasileira, de forma individual e também, possibilita a construção de caminhos para verificar a influência do GEF sobre a essa política, embora seja, principalmente, através das entrevistas, realizadas tanto com membros dos principais Ministérios relacionados com o tema, quanto com algumas organizações da sociedade civil, também vinculadas à temática, que as questões ligadas ao relacionamento entre GEF e política externa brasileira na área ambiental serão percebidas e analisadas, de forma a se alcançar o real objetivo dessa pesquisa. Sendo assim, a elaboração de entrevistas semi-estruturadas, com atores importantes dentro da temática em questão, também se configura como importante ferramenta metodológica para a execução deste trabalho. As entrevistas realizadas para o desenvolvimento do trabalho foram feitas ou via email ou via telefone (Os cargos dos entrevistados é apresentado no apêndice A).

Ao todo, foram realizadas cinco entrevistas, três correspondem a funcionários do governo que trabalham nas seguintes pastas: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a escolha das pastas recai na importância central desses Ministérios tanto na construção da política externa ambiental brasileira quanto da relação dos funcionários entrevistados com o GEF e a sua atuação no Brasil. Sendo as outras duas entrevistas realizadas com representantes de organizações que compõem a lista brasileira de organizações não-governamentais existente, no perfil brasileiro, dentro do Fundo. A escolha das duas organizações está diretamente relacionada ao fato de serem organizações que atuam dentro da temática ambiental e que têm alguma relação com o GEF no Brasil. A identidade das pessoas entrevistadas será mantida em segredo, de forma que elas serão inseridas na análise do presente trabalho pela alocação, ou seja, como foi entrevistada uma pessoa por Ministério, a inserção dos dados da entrevista será pela identificação do Ministério ao qual o entrevistado está alocado. Em relação as duas entrevistas realizadas com as ONG ambientais, as mesmas serão apresentadas no corpo do trabalho, enquanto organização 1 e organização 2.

No que se refere à forma como os dados serão analisados, construiu-se uma matriz de análise empírica, que visou a permitir um melhor direcionamento da pesquisa, para responder à sua pergunta principal. Conforme quadro abaixo:

Matriz de análise		
Nível 1: Questão principal		
Como as ações desenvolvidas pelo Global Environment Facility (GEF) influenciaram a política externa ambiental brasileira, a partir de 1994?		
Nível 2: Campos de Análise:		
Dimensão Institucional (GEF)	Dimensão Política (Política Externa Ambiental Brasileira)	Dimensão temático-financeira (GEF e Brasil)
Pretende dar conta dos desenhos institucionais criados pelo Global Enviroment Facility.	Tem o objetivo de analisar quais são as posições e posturas oficiais tomadas pelo Brasil em relação às questões ambientais a partir de 1994.	Tem o intuito de levantar quais são as principais áreas temáticas trabalhadas no Brasil com financiamento do GEF.
Nível 3: questões secundárias:		
Qual a estrutura de votação interna do Fundo?	Qual o posicionamento brasileiro nas reuniões e conferências ambientais internacionais?	Qual o montante de verba destinada a projetos no Brasil desde 1994?
De que maneira são definidas as linhas gerais de atuação do Fundo?	Quem participa da construção da política externa ambiental brasileira?	Para que projetos e que temáticas essas verbas são alocadas?
Qual o alinhamento e grau de dependência do Fundo junto às OIs que fazem parte dele?	Qual a posição do Brasil frente às divergências entre Norte e Sul nas discussões sobre a área ambiental?	Qual a posição do Brasil na América Latina, em relação ao montante total de verbas utilizadas pelo GEF?
	Quais os temas trabalhados pela política externa ambiental brasileira e sua relação com a política doméstica do país?	

Quadro 1 – Matriz de Análise

Como apresentado no quadro anterior, a composição desta matriz se desdobra em três diferentes níveis, o primeiro nível reporta-se à questão principal, pois esta se configura como marco norteador de todo o trabalho; o segundo nível se direciona aos campos de análise, ou seja, quais os campos que serão tomados como principais, para se chegar aos resultados da pesquisa; e, por fim, o terceiro nível que se caracteriza pela construção das questões secundárias que venham a facilitar a elaboração do resultado final do trabalho.

As dimensões escolhidas refletem a complexidade e o objetivo geral do trabalho; desta forma, foram inseridas: a dimensão institucional, enquanto forma de verificar como a organização, no caso, o GEF, está organizada e quais as relações estabelecidas entre ela e as demais organizações internacionais, principalmente em função da sua constituição que conta com a participação mais direta do Banco Mundial e de duas organizações do Sistema das Nações Unidas (ONU). A dimensão política, com ênfase no processo de construção e elaboração da política externa ambiental brasileira, levantando pontos como: quem são os atores que participam dessa construção, de forma a captar a complexidade da formulação do posicionamento brasileiro nos temas relativos à questão ambiental, assim como, quem são os representantes dessa política no cenário internacional. Por fim, a dimensão temático-financeira que tem por intuito, identificar quanto e para onde vão os recursos do GEF destinados aos programas realizados no Brasil, assim como, verificar qual o montante de verbas destinadas aos países vizinhos, de maneira a visualizar qual o peso do Brasil dentro da região ao qual está inserido.

Desta forma, este trabalho apresenta-se subdividido em quatro partes, a saber: essa introdução, que corresponde ao capítulo um, trazendo as questões relacionadas à metodologia, objetivos e justificativas da pesquisa. O capítulo dois, caracterizado enquanto um espaço para contextualização da questão ambiental, inicialmente a partir da discussão da ideia da sustentabilidade enquanto um possível modelo de desenvolvimento do capitalismo, e em seguida, da análise do processo de politização da questão ambiental no cenário internacional. Associado a estes dois pontos, este capítulo, ainda dentro da contextualização da pesquisa, traz a importância dos atores não-estatais no campo das relações internacionais e a modificação do papel do Estado frente aos processos de globalização.

O capítulo três tem como questão central a cooperação internacional ambiental, para isso, apresenta algumas das principais abordagens teóricas da área, com ênfase especial, a teoria dos regimes e a abordagem da governança, ressaltando a importância, principalmente, da primeira teoria, na construção e desenvolvimento da cooperação internacional na área de meio ambiente, ao mesmo tempo, em que busca ampliar a compreensão dessa teoria, a partir

da inserção da ideia de governança. Posteriormente, traz a caracterização e apresentação do Global Environment Facility enquanto organização constitutiva da governança ambiental global, ressaltando a atuação dessa organização no Brasil.

Já o capítulo quatro se concentra na área da política externa, apresentando algumas das suas características, especificamente, a partir da década de 1990, depois analisando esta mesma política, mas dentro do âmbito ambiental, levantando a participação do Brasil em alguns dos principais acordos ambientais internacionais, assim como, apresentando as características dessa política, a partir da percepção dos estudiosos da área. Essa última parte, também se reporta a atuação brasileira frente ao GEF e, em seguida, responde à pergunta central do trabalho. Por fim, são apresentadas possíveis pesquisas futuras que podem ser desenvolvidas a partir da realização deste trabalho, assim como, as considerações finais do mesmo.

2 O MEIO AMBIENTE NO CENÁRIO INTERNACIONAL: SURGIMENTO, POLITIZAÇÃO E ATORES ENVOLVIDOS

2.1 A SUSTENTABILIDADE ENQUANTO ASPECTO RELEVANTE DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO

Embora a ideia de desenvolvimento sustentável nos remeta ao final da década de 1980 e início dos anos 1990, mais especificamente, à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, no ano de 1992, ela é resultado de uma série de acontecimentos que tem início na década de 1960. Sendo assim, buscaremos apresentar os principais relatórios e documentos que foram relevantes para a construção desse conceito nessas últimas cinco décadas, com o objetivo não apenas de compreender como surgiu e se desenvolveu o conceito de desenvolvimento sustentável, mas também, de relacionar essa ideia de sustentabilidade intercalada ao esgotamento de um determinado modelo ou padrão de desenvolvimento, que segundo Diegues (1992), está diretamente ligado ao conceito de progresso que é tido como:

> (...) essencial para se entender os modelos clássicos de desenvolvimento, tem como base a crença na razão, no conhecimento técnico-científico como instrumento essencial para se conhecer a natureza e colocá-la a serviço do homem, na condição de que a civilização ocidental é superior às demais, entre outras razões pelo domínio da natureza, na aceitação do valor do crescimento econômico e no avanço tecnológico (NISBET apud DIEGUES, 1992, p. 23)

O crescimento econômico seria alcançado exclusivamente via industrialização e tem seu apogeu no período que vai do final da Segunda Guerra Mundial até o fim dos anos 1960, este período se caracterizou pelo consumo de massa, sustentado por um modelo energético barato, representado, basicamente, pelos Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão, aliado à expansão das suas multinacionais nos países subdesenvolvidos, confirmando a dominação ideológica, econômica e política, sustentada pela eficiência da economia de mercado frente a outras formas de organização social (DIEGUES, 1992).

O período pós-Segunda Guerra também representou o apogeu da ideia de desenvolvimento, principalmente, por apresentar um cenário composto pelo bipolarismo (URSS X EUA) e pelo processo de descolonização, responsável pela ampliação do número de Estados nacionais (que aumentou a demanda de correções das desigualdades entre os Estados dentro do sistema internacional) que se constituiria em um campo propício para expansão do

desenvolvimento. Essa expansão ocorre, a partir do projeto hegemônico dos Estados Unidos (ponto quatro do discurso de Truman de 1949) que basicamente se caracterizava por apresentar o subdesenvolvimento enquanto fruto da estrutura interna dos próprios países, assim como, a percepção de que o subdesenvolvimento deveria ser entendido como uma ameaça à segurança de todos e também do próprio sistema, e, por fim, os países desenvolvidos deveriam ajudar os demais a saírem da miséria. Desta forma, o subdesenvolvimento passa a ser caracterizado enquanto sinônimo de pobreza, sendo esta, reflexo do atraso técnico e da escassez de capital dos países. Dentro desse cenário, o desenvolvimento integra, cada vez mais, a ideia de progresso, no sentido de passagem de uma sociedade tradicional para uma moderna (dentro do modelo ocidental), essa transformação seria realizada a partir das organizações internacionais recém-criadas (baseadas nas ideias de cooperação, segurança e estabilidade do sistema internacional), das elites modernizantes dos países subdesenvolvidos e do próprio Estado (SANTOS FILHO, 2006).

Voltando para os anos 1960 e para a questão da sustentabilidade, são os acontecimentos desta década, relacionados, principalmente, a partir do que Diegues (1992) aponta, como o processo de movimentação da própria sociedade civil, em especial, da classe média dos países desenvolvidos (movimentos ditos “marginais”, como hippies, de mulheres, raciais e outros), associado com os trabalhos de diferentes intelectuais, que indicavam os limites ecológicos e sociais da sociedade e caracterizam o início do processo de crise dos modelos desenvolvimentistas e de crescimento econômico. Essa crise ganha maior proporção, a partir dos choques do petróleo, desencadeados em 1973, ao abalar a ideia de progresso linear e perene, sustentado por uma base energética e de matéria-prima barata e oriunda dos países chamados, na época, de Terceiro Mundo.

A partir daí, a década de 1970, vem trazer uma série de acontecimentos que viriam a questionar a possibilidade de manutenção do modelo de desenvolvimento vigente, mais especificamente, em relação à capacidade do planeta de oferecer as bases energéticas e de matéria-prima para o desenvolvimento do próprio capitalismo. Já no ano de 1970 é realizada a primeira sessão do comitê preparatório da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano - CNUMAH, realizada em Estocolmo, em 1972. Esse período é marcado pela publicação de dois documentos distintos, o primeiro é o relatório elaborado pelo Clube de Roma, no ano de 1972, chamado “Os limites do crescimento” e o segundo é o relatório Founex, elaborado em 1971, durante os preparativos da Conferência de Estocolmo, enquanto documento que apresenta as demandas dos países subdesenvolvidos, em resposta às ideias relacionadas ao crescimento zero. Esse relatório foi desenvolvido, a partir de uma reunião

organizada por Maurice Strong[3] na cidade de Founex, com o objetivo de evitar o boicote dos países subdesenvolvidos, em função do conteúdo e dos argumentos utilizados para a construção da CNUMAH, em 1972.

O relatório "Os limites do crescimento" afirma, que para se alcançar uma estabilidade econômica e ecológica, é necessário um congelamento do crescimento, tanto da população do mundo quanto do capital industrial (crescimento zero), principalmente, diante de um quadro de recursos limitados (BRÜSEKE, 1994). Ainda de acordo com o Brüseke (1994, p. 29): "A tese do crescimento zero, necessário, significava um ataque direto à filosofia do crescimento contínuo da sociedade industrial e uma crítica indireta a todas as teorias do desenvolvimento industrial que se basearam nela". Garcia (1999), também comenta sobre essa crítica ao modelo de desenvolvimento da época, ao afirmar que os eventos adversos vivenciados nesse período foram ocasionados pelo próprio modelo. Segundo Brüseke (1994), esse relatório sofreu algumas críticas oriundas, principalmente, dos teóricos que se identificavam com a teoria do crescimento, como o Prêmio Nobel da Economia Solow e alguns intelectuais de países do hemisfério sul.

O relatório Founex foi desenvolvido, justamente, enquanto forma de resposta dos países subdesenvolvidos ao forte crescimento das propostas voltadas para o crescimento zero, o Secretário Geral da Conferência de Estocolmo, Maurice Strong, teve papel importante nesse processo, principalmente, em função de evitar que a Conferência ficasse comprometida, dada a resistência desses países em aceitar a propagação das ideias voltadas ao não crescimento (LAGO, 2007). Basicamente, este relatório representa uma das primeiras formulações que tentam interligar meio ambiente e desenvolvimento, nesse caso, sob o ponto de vista dos países subdesenvolvidos. Em relação ao seu conteúdo, o relatório aponta inicialmente questões mais conjunturais do sistema internacional, como a diferença de poder entre os Estados, associado aos efeitos de possíveis ações ambientais dos países desenvolvidos sobre os demais, principalmente, em relação ao aumento de dificuldades e estabelecimento de altos padrões e regras que viessem a atrapalhar o desenvolvimento destes últimos (RELATÓRIO FOUNEX, 1971).

O relatório Founex traz, também, três pontos que passam a ser centrais nos anos 1990 que são: a transferência de tecnologia, a cooperação entre os Estados e o aumento de investimentos, inclusive com a indicação de criação de fundos específicos para a temática ambiental (sempre a partir de uma lógica de diferenciação de poder e responsabilidades nas

[3] Maurice Strong além de ter sido o Secretário-Geral da CNUMAH, foi subsecreteráio geral da ONU nos anos 1970.

relações Norte-Sul). Além disso, esse documento buscou apresentar os problemas ambientais dos países subdesenvolvidos dentro de outra percepção, onde esses problemas seriam, primordialmente, oriundos da pobreza (uma espécie de inadequação dos estágios de desenvolvimento), diferente dos países desenvolvidos que teriam problemas ambientais em função do modelo de desenvolvimento adotado por eles (RELATÓRIO FOUNEX, 1971).

De acordo com Vieira (1992, p. 08):

> Esse relatório teve o mérito de ampliar tanto o escopo da discussão ambiental, quanto o conceito de desenvolvimento. Assim, com tal reconceitualização, ambiente passava a incorporar a preocupação com desenvolvimento humano e social, da mesma forma que desenvolvimento passava a considerar a dimensão ambiental. Entendendo-se o Painel Founex como apenas uma "reunião preparatória" à conferência oficial, considera-se como divisor de águas da discussão ambiental a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972.

Foi a partir das posições distintas dos dois documentos acima, que se construiu a CNUMAH. Que, conforme mencionado, possibilitou o estabelecimento da ligação entre os conceitos de desenvolvimento e meio ambiente, assim como, tornou incontestável a junção desses conceitos no desenrolar da conferência. Fora isso, a CNUMAH permitiu a criação de um espaço para que o meio ambiente fosse tratado dentro do multilateralismo de maneira definitiva (LAGO, 2007). Ainda de acordo com o autor, essa conferência teve como principais conquistas o fortalecimento da ONU (enquanto tentativa de acompanhar as mudanças no mundo), a entrada da temática ambiental na agenda multilateral, servindo também para determinar quais seriam as prioridades dentro das negociações futuras sobre o tema, a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, assim como, o desenvolvimento de órgãos nacionais dentro dessa temática.

Resultado direto dessa conferência e desses relatórios foi a construção do conceito de ecodesenvolvimento, proposto por Maurice Strong, no ano de 1973.

> Nesta formulação havia o princípio de estabelecer que o bem-estar aumenta quando melhora o padrão de vida de um ou mais indivíduos, sem que decaia o padrão de vida de outro indivíduo e sem que diminua o estoque de capital natural produzido pelo homem. Esta concepção de ecodesenvolvimento tinha maior possibilidade de ser desenvolvida em países do Terceiro Mundo, pois buscava a satisfação das necessidades básicas com base nos próprios recursos sem copiar os estilos de consumo dos países industrializados (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2004, p. 06).

Vieira (1992) caracterizou esse conceito enquanto uma posição de conciliação entre os dois grupos principais que compuseram a CNUMAH, no caso, os países desenvolvidos (voltados para a conservação) e os países subdesenvolvidos (buscando garantias para a manutenção da ideia de crescimento). Brüseke (1994) analisa a ideia de ecodesenvolvimento

enquanto uma concepção alternativa da política de desenvolvimento, que além de Maurice Strong, teria Ignacy Sachs (apud BRÜSEKE, 1994) como um de seus principais teóricos, este último, elencando quais seriam os princípios básicos do ecodesenvolvimento: satisfação das necessidades básicas, solidariedade intrageracional, participação social, preservação ambiental, dentre outros.

Na sequência dos acontecimentos, dois outros documentos foram criados, a Declaração de Cocoyok e o relatório Dag-Hammerskjöld, respectivamente, nos anos de 1974 e 1975. O primeiro documento discorre sobre a questão da explosão populacional e sua relação com a falta de recursos no futuro, assim como, trata das questões ambientais a partir de uma separação Norte-Sul, onde no Sul os problemas se concentrariam na pobreza, associada a maior exploração dos solos e demais recursos, enquanto que no Norte os problemas estariam relacionados com os níveis exagerados de consumo, ao passo que o relatório Dag-Hammerskjöld se baseia na confiança do desenvolvimento criado a partir da mobilização das próprias forças (BRÜSEKE, 1994), ou seja, "descreve uma abordagem para um outro desenvolvimento, concebido para satisfazer as necessidades humanas com base na autossuficiência e harmonia com o meio ambiente" (DAG-HAMMERSKJÖLD FOUNDATION, 1975, p 02). Os dois documentos "enfatizam a relação entre as estruturas de poder e o problema ecológico, bem como os impasses entre o meio ambiente e o desenvolvimento capitalista" (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2004, p. 06).

Terminada a década de 1970, entramos nos anos 1980, que é marcado pela publicação do Relatório Brundtland, também conhecido como *Nosso Futuro Comum*, em 1987, sendo o documento que serviu de base, tanto para a exacerbação e consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável no mundo, como para construção da CNUMAD. De acordo com o relatório, as falhas que precisam ser corrigidas (problemas socioambientais) são resultado tanto da pobreza (ou falta de desenvolvimento) quanto de um modelo equivocado de busca da prosperidade (consequências inesperadas do crescimento econômico). Esses problemas ambientais são apresentados dentro de quatro ideias básicas: pobreza (através da concentração de terras e outros bens), crescimento (aumento tanto da qualidade quanto do padrão de vida e a sua relação direta com novos produtos e tecnologias que geram um aumento no consumo de matéria-prima e energia), sobrevivência (aumento da população e da produção) e a crise econômica (antigamente a relação entre meio ambiente e desenvolvimento era percebida dentro de uma lógica de quais eram os efeitos do desenvolvimento para o meio ambiente, enquanto que a partir da década de 1980, essa relação é entendida como até que ponto a

deterioração ambiental pode impedir ou reverter o desenvolvimento econômico) (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

Além desses pontos, o relatório apresenta também novas maneiras para relacionar meio ambiente e desenvolvimento, onde, basicamente, quatro itens são apontados: a) os desastres ambientais estão interligados e isso deve ser levado em consideração ao se pensar as soluções para esses problemas; b) esses desastres estão diretamente relacionados com os padrões ou modelos de desenvolvimento e que é necessária a integração da economia com a ecologia dentro dos processos decisórios e legislativos, a fim de proteger tanto o meio ambiente quanto o desenvolvimento; c) os problemas ambientais e econômicos estão relacionados também com fatores sociais e políticos e, por fim, d) as características do sistema não interferem apenas dentro das nações, mas também, na relação entre elas. O documento apresenta a questão da preocupação com as gerações futuras como ponto crucial do conceito de desenvolvimento, que é, por sinal, o conceito mais conhecido dentro do tema: "o desenvolvimento sustentável procura atender às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro" (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 44).

De acordo com Brüseke (1994, p. 17):

> O conceito de desenvolvimento sustentável tem uma conotação extremamente positiva. Tanto o Banco Mundial, quanto a UNESCO e outras entidades internacionais adotaram-no para marcar uma nova filosofia do desenvolvimento que combina eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica. Esse tripé virou fórmula mágica, que não falta em nenhuma solicitação de verbas para projetos da natureza mais variada no campo eco-sócio-econômico dos países e regiões do nosso velho Terceiro Mundo. O conceito desenvolvimento sustentável sinaliza uma alternativa às teorias e aos modelos tradicionais do desenvolvimento, desgastadas numa série infinita de frustrações.

Ainda sobre esse conceito, alguns autores o consideram demasiado vago e polissêmico, e que ele foi construído dessa forma, justamente para conseguir uma maior adesão ao tema, com um mínimo de consenso dentro da agenda internacional. O desenvolvimento sustentável, segundo o relatório Brundtland, também busca apresentar o desenvolvimento (entendido como crescimento econômico) e o meio ambiente (enquanto estoque de recursos naturais) como se não houvesse uma contradição entre essas ideias, se usando, por exemplo, de um distanciamento entre as noções de crescimento econômico e desenvolvimento sustentável e aproximando este último a questões de caráter inter e intrageracionais (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

Uma crítica mais dura ao conceito, elaborado pelo relatório de 1987, foi feita por Stahel (1994). Segundo o autor, embora bastante disseminado, a ideia de desenvolvimento sustentável é trabalhada, sem que haja um real consenso sobre o seu significado e, principalmente, sem se colocar um questionamento central que é se esse conceito tem sentido dentro do quadro institucional e econômico capitalista atual. Nas palavras do autor:

> Ao buscar-se um desenvolvimento sustentável hoje está-se, ao menos implicitamente, pensando em um desenvolvimento capitalista sustentável, ou seja, uma sustentabilidade dentro do quadro institucional de um capitalismo de mercado. No entanto, não se colocando a questão básica quanto à própria possibilidade de uma tal sustentabilidade, o conceito corre o risco de tornar-se um conceito vazio, servindo apenas para dar uma nova legitimidade para a expansão insustentável do capitalismo (STAHEL, 1994, p. 61).

Para fundamentar a sua crítica, Stahel (1994) vai trabalhar com as leis da termodinâmica: a primeira lei, ou lei da conservação da energia, diz que em um sistema fechado, adiabaticamente, toda energia é conservada, embora possa ser transformada em outra e a segunda lei, ou lei da entropia, discorre sobre o processo de transformação qualitativa de uma energia livre em uma energia dissipada e não mais disponível. Para melhor compreensão dessa ideia de entropia, o autor usa o exemplo da queima do carvão que dissipa calor pelo sistema e transforma o carvão em cinzas. A relação dessas leis com o conceito de desenvolvimento sustentável é apresentada na passagem abaixo:

> A atual crise ambiental e a busca de um desenvolvimento sustentável tornam urgente a inclusão da problemática da entropia no pensamento econômico, uma vez que o que ameaça a sustentabilidade do processo econômico é justamente a base material que lhe serve de suporte, bem como a capacidade do meio de absorver a alta entropia resultante do processo econômico. (...) o processo econômico é, do ponto de vista físico, uma transformação de energia e de recursos naturais disponíveis (baixa entropia) em lixo e poluição (alta entropia) traz uma luz nova e fundamental ao problema da sustentabilidade (GEORGESCU-ROEGEN apud STAHEL, 1994, p. 61 e 62).

A partir do exposto, o autor trabalha com o desenvolvimento do capitalismo, partindo de Marx, com o ciclo de reprodução do capital (D-M-D′) que caracteriza a lógica de acumulação e expansão do mesmo, através de uma base unidirecional, quantitativa e monetária e que tem o mercado como cenário e ratificador dos modelos de desenvolvimento do capitalismo. Desta forma, a eficiência produtiva é uma necessidade para a sobrevivência do sistema, mesmo que ela implique em ineficiência nos campos sociais e ambientais (externalidades negativas do capitalismo). Dessa relação entre entropia e capitalismo, onde, basicamente, se trabalha com as reservas energética e material do planeta e que ao mesmo tempo é a base para que o capitalismo se reproduza, o autor conclui que:

> (...) o problema da sustentabilidade se insere na problemática geral da entropia material e energética crescente de um lado, frente à capacidade dos organismos

> vivos em manterem o seu nível de entropia baixo, do outro. Insere-se na dialética da vida e da morte, onde encontramos ao mesmo tempo uma contradição e complementaridade, sendo o movimento do todo dado por esta relação entre os pólos. A insustentabilidade surge quando a degradação entrópica suplanta a capacidade dos seres vivos em assegurar uma baixa entropia, ou seja: a base material e energética da vida vai se reduzindo. A questão da sustentabilidade do atual modelo de desenvolvimento capitalista-industrial, vista a partir da perspectiva da lei da entropia, mostra claramente este quadro de insustentabilidade. De fato, como vimos, trata-se de duas dinâmicas ou forças que caminham em direções opostas. Enquanto a lei da entropia aponta para os limites materiais e energéticos, o capital aponta para uma necessidade inerente de expansão infinita. Enquanto a entropia aponta para uma questão qualitativa, o desenvolvimento do capitalismo é orientado e sancionado pelas regras quantitativas do mercado. Enquanto a vida se afirma frente à entropia buscando equilíbrios qualitativos, a lógica do capital se manifesta pela busca constante da ruptura dos equilíbrios qualitativos. (STAHEL, 1994, p. 69).

A partir do exposto, o autor afirma que propostas como a do crescimento zero, dos anos 1970, e o atual conceito de desenvolvimento sustentável acabam por cair no vazio, ao não levarem em consideração que o atual modelo de desenvolvimento é insustentável em função da própria dinâmica do capitalismo. Dupas (2008) ao tentar apresentar respostas possíveis a seguinte pergunta:

> Como produzir uma mudança radical de modelo se o mercado livre é a lei, e os grandes atores econômicos têm total liberdade de definir a direção dos vetores que determinam o "progresso" e a característica dos produtos transformados em objetos de desejo pela massiva propaganda global? (DUPAS, 2008, p. 09)

De acordo com o autor, as respostas que emanam dos intelectuais, movimentos ambientalistas, dentre outros, podem ser divididas em dois grandes grupos: os otimistas que acreditam no poder de reformulação e transformação do capitalismo (principalmente, através dos avanços tecnológicos) e que o mesmo encontrará uma forma de resolver os problemas ambientais; e os pessimistas que afirmam que enquanto o modelo de desenvolvimento econômico estiver baseado nas leis do mercado e no encolhimento do Estado regulador, o resultado de tal combinação será de mais degradação ambiental. Para o autor, a resposta à questão ambiental deve ser dada através de busca de um caminho que seria o meio termo entre as opções acima, principalmente pelo fato de que não há, na atualidade, um modelo econômico alternativo que consiga dar conta das complexidades sistêmicas da sociedade. Assim, embora críticas importantes quanto à insustentabilidade do capitalismo pelas suas estruturas e formas de desenvolvimento, apontadas por Stahel (1994), assim como a construção de conceitos mais simples e polissêmicos (RELATÓRIO BRUNDTLAND, 1987) não levando em consideração as diferenças de poder entre os Estados e outros agravantes do sistema internacional, acabam por apresentar pontos extremos na busca de solução de um problema que ainda está longe de ser resolvido e do qual não existem, ainda, instrumentos ou formas eficientes de tratá-lo. No decorrer desse trabalho, alguns dos mecanismos elaborados,

mais especificamente, na área de financiamento de projetos no âmbito multilateral, serão melhor apresentados, de forma que se possa tentar situar esses mecanismos, a partir das suas aproximações, ou não, das posições acima apresentadas, assim como, de uma visão otimista ou pessimista da problemática ambiental.

2.2 A POLITIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL

A partir dessa breve exposição sobre o desenvolvimento do conceito de sustentabilidade enquanto tentativa de construção de um novo modelo de desenvolvimento (ou da inclusão do meio ambiente enquanto variável importante e essencial não apenas para a manutenção do desenvolvimento, mas, mais importante ainda, para a manutenção da vida humana na terra) e da confirmação, através dos autores utilizados, do papel dos modelos de desenvolvimento anteriores e dos atuais, pautados na industrialização e na lógica de expansão do capital, como responsáveis diretos dos problemas ambientais atuais, cabe, dentro da construção desse trabalho, uma apresentação sucinta acerca da inserção da temática ambiental no cenário político internacional. Para isso, torna-se novamente necessário um retorno aos anos de 1970, só que dessa vez de maneira mais específica, para explicar esse processo de inserção.

Dentro dessa situação, conforme aponta Leis (2004) o processo de inserção do ambientalismo no campo político internacional data dos anos 1970 e 1980 e têm no desenvolvimento dos partidos verdes, em conjunção com a institucionalização das instituições governamentais relacionadas ao meio ambiente em diversos países, alguns de seus pontos marcantes. Já Porter, Brown e Chasek (2000) enfatizam que, até a década de 1980, os problemas ambientais globais eram considerados menores e marginais para as grandes potências, os seus interesses nacionais e para a política internacional; a ascensão da temática ambiental dentro do cenário político internacional é resultado do crescimento dos movimentos ambientalistas dos países desenvolvidos e pela crescente midiatização das ameaças ambientais globais, assim como, das suas consequências para o bem-estar da humanidade. Ainda de acordo com esses autores, as questões ambientais deixam de ser vistas sob um ponto de vista meramente técnico e científico e passam a se entrelaçarem com as questões centrais da política mundial: como o sistema internacional de produção e utilização de recursos, a liberalização do comércio e as relações norte-sul, por exemplo, além do fato de que esse

crescimento de significância, dentro da política internacional, não pode ser considerado como um acidente histórico, e sim como uma resposta atrasada, a partir da alteração da maior parte dos componentes da biosfera, devido à intensidade da ação humana na exploração dos recursos do planeta terra no século XX.

Milani e Laniado (2010) trazem o processo de internacionalização e transnacionalização da problemática ambiental, a partir dos anos 1970, enfocando principalmente, a importância do relatório intitulado, *Os Limites do Crescimento*, elaborado pelo Clube de Roma, como ponto de partida para uma mudança nos estilos de vida e nas práticas de gestão nos diferentes âmbitos (do local ao global) como resposta à crise ambiental. Ainda segundo os autores, a inserção da temática ambiental na agenda política internacional, acontece a partir da conjunção de alguns fatores como: os diferentes fenômenos ambientais (mudanças climáticas, por exemplo), o nível de conhecimento acumulado sobre esses fenômenos e o grau de conscientização pública em todos os níveis (local, nacional e mundial) que possibilitaram a conformação de uma demanda institucionalizada.

Segundo Inoue (2007), a questão ambiental era estudada principalmente por especialistas das áreas ligadas diretamente ao meio ambiente e, hoje, há um deslocamento para outros campos, onde, dentre estes, o principal é o da política mundial. Nesse sentido, as conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) se configuram como pontos que marcam a inserção da questão ambiental na política internacional. Essa penetração do meio ambiente na política, após Estocolmo em 1972, é verificada a partir do aumento do número de países que tinham programas voltados para a questão ambiental. Antes de Estocolmo, apenas 12 países tinham algum tipo de instituição que estava ligada ao meio ambiente e 10 anos depois esse número é aumentado para 140 países (WORLD ENVIRONMENT CENTER apud LEIS, 2004). Leis (2004) ressalta ainda, a elaboração de um encontro paralelo à Estocolmo, que contou com mais de 400 organizações não-governamentais e que foi reconhecido pela ONU enquanto um fórum ambiental.

Esse enfoque político da questão ambiental, também é tratado por Milani e Laniado, (2010) ao afirmarem que enquanto nos anos setenta, o debate ambiental repousava sobre os fundamentos dos elementos conceituais do meio ambiente, como, por exemplo, o que poderia ser considerado um problema ambiental; atualmente, a questão ambiental é trabalhada sob um ponto de vista político, onde:

> Trata-se de conciliar a difusão dos interesses dos Estados, dos operadores econômicos e dos atores sociais, de um lado, e a implementação de soluções preconizadas para o meio-ambiente na escala global, do outro. Isso significa que, atualmente, o debate se dá notadamente sobre os modos de compatibilidade entre

> uma economia de mercado globalizada e a proteção dos global commons. Na política internacional de bens comuns planetários, debate-se que bens devem ser protegidos, que instrumentos devem ser implementados para a sua preservação, assim como os modos de financiamento para as medidas de proteção adotadas (MILANI e LANIADO, 2010, p. 377)

Essa maior importância da temática ambiental, no campo da política, pode ser verificada também com base na seguinte passagem:

> A interação entre o desenvolvimento econômico continuado e os ecossistemas complexos e frágeis dos quais depende o desenvolvimento tornou-se uma questão política internacional fundamental, sendo que não somente o número e escopo de problemas ambientais transfronteiriços cresceram, mas uma nova categoria de questões ambientais globais emergiram. Esse caráter global é o traço distintivo da presente era (HURREL E KINGSBURY apud INOUE, 2007, p. 38).

A importância da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD ou Rio 92), nesse processo, se evidencia pelos seus próprios números, onde:

> Reuniu 178 países, oito mil delegados, dezenas de OIGs, três mil representantes de ONGs credenciadas, mais de mil ONGs num fórum paralelo, nove mil jornalistas. Na sessão final 103 chefes de Estado e de governo estavam sentados ao redor da mesa, o que constituiu a maior assembleia de chefes de Estado e governo na história, até as celebrações do 50° aniversário da ONU, no outono de 1995 (LE PRESTRE, 2005, p. 202, 2° Ed.).

E, também, pelo estabelecimento de uma nova solidariedade internacional sustentada nos princípios de responsabilidades comuns, embora diferenciadas, e pelo processo de reconhecimento por parte dos próprios Estados (desenvolvidos) das suas responsabilidades na degradação do meio ambiente mundial (PRIEUR apud LE PRESTRE, 2005).

A existência de uma separação clara das relações norte-sul, no que se refere à questão ambiental, é bastante forte, isso se evidencia principalmente, pela parcela de responsabilidade dos países ditos desenvolvidos na ampliação dos atuais níveis de degradação ambiental e da posição dos países subdesenvolvidos que se utilizam da temática do meio ambiente, muitas vezes de forma instrumental, como meio de promoção do desenvolvimento (LE PRESTRE, 2005) e da busca por melhorias econômicas, pautadas nas mesmas lógicas utilizadas pelo primeiro grupo de países que já se comprovou serem insustentáveis. Dentro dessa mesma ideia, Doyle e McEachern (2008) apontam duas formas diferentes de se colocar o debate ambiental, os países dos continentes africano, asiático e sul-americano utilizam-se da questão ambiental como plataforma para a promoção da mudança do *status quo*, onde poucos e poderosos países consomem e têm acesso, de forma desproporcional, a grandes quantidades de recursos naturais limitados e também como espaço para a promoção do desenvolvimento econômico, de forma a melhorar o padrão de vida de suas populações, fazendo com que as

políticas ambientais estejam concentradas nas questões de sobrevivência humana relacionadas a melhores condições de moradia, abastecimento de água, soberania alimentar, comércio justo, dentre outros pontos. Já os países desenvolvidos buscam promover suas próprias definições sobre os males ambientais e sobre os melhores meios e planos para a resolução desses problemas. Esses autores exemplificam essa diferença na construção dos problemas ambientais a partir da ideia de ecologia global, onde, as prioridades apresentadas pelo norte recaem sobre o controle populacional, espécies em extinção, mudanças climáticas e desflorestamento, enquanto que as do sul repousam na solução dos problemas ambientais que tenham impactos nos níveis básicos de padrão e da qualidade de vida.

2.3 A IMPORTÂNCIA DOS ATORES NÃO-ESTATAIS NO CENÁRIO INTERNACIONAL

Após essa breve apresentação acerca do surgimento das preocupações ambientalistas associada à ideia de desenvolvimento, assim como, do processo de politização dessa temática, torna-se necessário apontar quais são os principais atores presentes e atuantes no cenário internacional e, principalmente, a sua relação enquanto atores dentro da problemática ambiental. Além do Estado, central dentro das construções relacionadas ao sistema internacional, os atores não-estatais (representados, basicamente, pelas ONG, movimentos sociais e empresas transnacionais) vêm ganhando cada vez mais espaço dentro de questões antigamente sob o monopólio do Estado. De acordo com Muñoz (2010), os atuais desafios enfrentados dentro do sistema internacional, em função, principalmente, dos processos de globalização e aumento da interdependência, ultrapassam os limites do Estado e permitem justamente a construção de espaços de atuação e fortalecimento desses atores não-estatais. Tussie e Riggiorozzi (2003) argumentam que as mudanças políticas voltadas para o mercado e a democratização de grande parte do mundo criaram um processo de modificação das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil e que tem impactos tanto domésticos quanto globais, onde, os movimentos sociais, por exemplo, buscam a promoção de demandas por governança mais inclusiva e democrática.

De acordo com Tomassini (apud VILLA, 2001) existe uma série de características que renovam o papel desses atores nas atuais relações internacionais, onde, basicamente, há uma maior diversificação de centros de poder (não mais pensado apenas em função do Estado, mas

dentro de uma ideia de sociedade civil organizada); há também, uma maior ampliação da agenda internacional, que se apresenta menos hierarquizada e, por fim, os novos problemas são geridos por diferentes atores e não apenas pelo Estado. Ainda de acordo com o autor, essas características permitem o desenvolvimento de novas formas de poder (não tradicionais) em uma arena diferenciada.

Antes de caracterizar, mais especificamente, cada um desses atores, cabe aqui uma apresentação sucinta sobre as Organizações Internacionais (OI), principalmente em função da importância dessas organizações para a temática ambiental. Existem autores que afirmam que as OI, não podem ser consideradas atores do sistema internacional, principalmente em função das suas características, como, por exemplo, serem criadas e constituídas por Estados, como uma suposta sociedade formada por Estados considerados (teoricamente) soberanos e iguais em relação aos seus direitos, embora sejam desiguais em poder, ou seja, qual o grau de autonomia dessas organizações e qual a sua capacidade de atuação, frente aos membros que as constituem (MERLE, 1981). Le Prestre (2005) afirma que é inegável a influência das OI na questão ambiental desde a CNUMAH, mas que ainda existem bastantes obstáculos para que estas organizações possam vir a ser consideradas atores internacionais.

Um dos principais obstáculos seria o princípio de soberania, que permite aos Estados enxergarem as OI enquanto instrumentos de sua política e não como atores autônomos, associado ao fato, que grande parte dessas organizações é dependente política e financeiramente dos Estados. O êxito de determinada OI pode provocar uma delimitação da sua atuação, como, por exemplo, no caso relacionado à camada de ozônio, onde os Estados passaram a criar novas instituições de pesquisa de forma a impedir que as bases científicas apontadas pelo PNUMA fossem as bases utilizadas para o desenvolvimento das negociações sobre o tema (LE PRESTRE, 2005).

Em relação à sua atuação as OI, de acordo com Porter, Brown e Chasek (2000), podem influenciar nos resultados das questões ambientais de quatro formas distintas: a) definição da ação global (determinando quais pontos serão tratados na comunidade internacional); b) podem convocar e influenciar nas negociações dos regimes ambientais internacionais; c) podem desenvolver códigos de conduta para várias questões ambientais e d) podem influenciar políticas estatais em questões de negociações que não sejam internacionais. Os autores ressaltam que nenhuma OI tende a utilizar todas essas quatro formas de atuação no campo ambiental, elas tendem a se especializar apenas em uma função política, levando-se em conta a influência de uma forma sobre as outras. Le Preste (2005) apresenta ideias similares de atuação das OI, segundo o autor, as atividades dessas organizações recaem sobre a criação

de demandas (principalmente dos países menores), a influência na construção da agenda internacional, a formulação de políticas (com a aproximação das visões de cada Estado sobre determinada temática), influência na decisão dos Estados (desde que os últimos aceitem a definição do problema proposto pelas OI), além das funções de implementação de acordos multilaterais (via assistência técnica, principalmente) e da avaliação desses acordos (dada a impossibilidade de implementação direta das políticas).

Assim, embora tendo um papel importante no cenário internacional, onde "podem induzir comportamentos ou uma evolução da política internacional do meio ambiente, que não teria lugar na sua ausência, não significa que elas podem impor políticas a Estados, que não as desejam" (LE PRESTRE, 2005, p. 115). As OI aparecem mais como um instrumento das relações internacionais concorrente às atividades estatais e as características relacionadas à sua construção e sua dependência só diminuem a possibilidade do estabelecimento das OI enquanto atores do sistema (LE PRESTE, 2005).

Saindo das OI e entrando nos atores não-estatais em questão, as grandes corporações, ou empresas multinacionais (ou transnacionais, são várias as nomenclaturas utilizadas), enfim, já desempenhavam papel importante no cenário internacional, antes mesmo da caracterização da globalização que temos hoje e que repousa nos anos 1980 e 1990. Já nas décadas anteriores de 1960 e 1970, essas corporações faziam a internacionalização do seu capital produtivo e tiveram papel decisivo na revolução técnico-científica que permitiu a expansão da capacidade de ação desses atores. Assim, as grandes corporações conseguiram ter no seu corpo uma série de características que favoreceram a sua expansão e o aumento da sua importância no cenário internacional, entre essas características, as principais são: o quase monopólio e comércio de novas tecnologias; a possibilidade de mobilização; a sua grande maioria está relacionada com países desenvolvidos (embora haja uma tendência à dissociação das empresas multinacionais aos países de origem, onde as primeiras mantêm ainda fortes vínculos com os últimos e com as suas estruturas) (REYNO, 1999).

Dupas (2005) analisa o setor privado, a partir da relação deste com o Estado e a própria globalização, dando enfoque principalmente à questão da inovação tecnológica enquanto forma de manutenção e aumento de poder por partes das multinacionais. A globalização, segundo ele, permite a criação de novas formas de legitimação dos atores econômicos, primeiro a partir da relação entre direito e capital (através da criação de uma estrutura normativa favorável ao capital) e, segundo, pela maior aproximação entre capital e Estado (através da adoção de políticas neoliberais). Em relação à maior aproximação entre direito e capital, Reyno (1999) argumenta que há um aumento na criação de processos

normativos, principalmente, dentro do antigo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), hoje Organização Mundial do Comércio (OMC) de forma a assegurar a livre concorrência entre as multinacionais e as economias nacionais, assim como há, dentro das relações bilaterais, acordos voltados para normatividade dos investimentos (leis não discriminatórias de investimentos estrangeiros), desta forma tanto no âmbito multilateral, quanto no bilateral as multinacionais recebem incentivos, a partir dos acordos firmados.

Sobre a atuação do setor privado no campo ambiental, esta pode ser caracterizada a partir das representações junto aos governos e OI e também com a promoção, principalmente da indústria, tanto dos seus interesses quanto da busca por soluções duráveis. Essa promoção se dá em duas correntes: primeiro com uma tendência à ampliação da ação política da indústria diretamente no campo internacional, já que tradicionalmente as indústrias buscavam defender seus interesses a partir do Estado e, segundo, um aumento tanto da consciência quanto da importância de considerar os problemas ambientais transnacionais devido à possibilidade destes virem a prejudicar a operação destas indústrias (LE PRESTRE, 2005).

Segundo Porter, Brown e Chasek (2000), a importância dessas corporações em relação à temática ambiental, enquanto atores, dentro do sistema internacional, se dá justamente, em função das regulações ambientais internacionais impactarem diretamente com os seus interesses. Esses atores tendem a se opor a políticas, sejam elas nacionais ou internacionais, que venham a impor um aumento significativo nos custos ou uma redução dos lucros, desta forma, estas organizações trabalham no intuito de enfraquecer os regimes internacionais (tendem a preferi-los apenas quando esses regimes apresentam regulações mais fracas sobre as suas atividades do que as políticas nacionais de determinado país). Essas fortes regulações nacionais de determinadas atividades podem fazer também, com que as corporações transnacionais atuem de forma a dar suporte a acordos internacionais específicos que permitam a criação de padrões similares aos estabelecidos internamente enquanto forma de impor os mesmos níveis de regras e padrões para os seus concorrentes internacionais.

De forma simples, as grandes corporações têm significativa influência dentro da política ambiental global, principalmente pelo fato destas organizações manterem bons contatos com os *decision makers* dos governos e das organizações internacionais, além de contarem com uma boa expertise técnica nas questões em que elas têm interesse. As grandes corporações contam também, com a formação de associações tanto nacionais como internacionais, para representar os seus interesses em questões políticas. A influência dessas organizações é diminuída basicamente pelo fato de que elas trabalham mais com base no próprio interesse do que no interesse global (PORTER, BROWN e CHASEK, 2000).

Por fim, chegamos à sociedade civil, mais precisamente representada pelos movimentos sociais globais e ONG, no cenário internacional. Muñoz (2010) distingue essas duas categorias ao afirmar que embora haja várias interações entre ambos, elas apresentam estratégias tanto de participação quanto de atuação diferenciadas, pelo fato de responderem a lógicas distintas. Ainda de acordo com a autora, a própria globalização levou os movimentos sociais a ampliar o seu âmbito de ação, de forma a transpor as suas fronteiras nacionais, entrando no cenário internacional, entendido enquanto espaço onde são tomadas as decisões que recairão sobre a própria sociedade. Um movimento social "refere-se à presença de redes de interações predominantemente informais, baseadas em crenças compartilhadas e na solidariedade, que se mobilizam acerca de temáticas conflituosas mediante uso frequente de várias formas de protesto" (DELLA PORTA, 2007, p. 23) e adquire o caráter global a partir da expansão dessas redes para além das fronteiras do Estado, assim como, da presença de três características básicas: a presença de identidades e valores comuns; a existência de um repertório de ação não-convencional e a presença de redes de organização. Ainda de acordo com Della Porta (2007), esses movimentos se apresentam de forma heterogênea e centrados em objetivos específicos, tendo como ponto de comunhão a crítica à globalização neoliberal, assim como a identificação de valores convergentes dentro dos movimentos.

Ainda em referência aos atores não estatais que são parte da sociedade civil, as ONG emergiram no cenário internacional dentro de quase todos os domínios, já nos anos 1960. O seu crescimento e também a sua mobilização internacional se baseiam em cinco fatores: a) o desenvolvimento dos meios de comunicação; b) uma maior percepção, por parte das ONG nacionais, de que elas apresentam preocupações semelhantes (em relação ao aumento no número de problemas nos países industrializados); c) o desenvolvimento de movimentos dedicados à ação local; d) a vontade de alguns governos em estabelecer bases locais para sua atuação (assim como, a necessidade das ONG dos países desenvolvidos e de organismos de cooperação internacional em conhecer melhor as realidades locais) e e) as ONG podem ser consideradas opções para a mobilização política em países onde esta é limitada (LE PRESTRE, 2005).

A influência das ONG no cenário internacional recai basicamente em três fatores: o teor da própria área de atuação, as táticas de ação e em que fóruns elas a exercem. As ONG ambientalistas tendem a agir tradicionalmente no processo de geração de reivindicações e no agendamento das mesmas (promoção de definições diferenciadas de determinados problemas ou valores ignorados pelos governos), assim como procuram atuar mais nas deliberações e implementação das decisões, tanto como executoras quanto como controladoras. As ONG,

hoje, têm papel importante na iniciativa de proposições relacionadas à cooperação, na execução de projetos e, também, no monitoramento desses projetos, embora a real importância delas na estrutura internacional ainda possa ser considerada ambígua, pois a maioria dos dados trabalhados e apresentados são fornecidos por elas próprias (LE PRESTRE, 2005).

Ainda em relação à temática ambiental, a capacidade de influência no cenário internacional está diretamente relacionada com o conhecimento e a capacidade de pensar inovações em relação ao tema, adquiridos pela especialização dessas ONG nos temas em negociação. Essas ONG se dedicam ao alcance de metas que transcendem as fronteiras nacionais e alguns interesses setoriais, assim como, a sua representatividade dentro dos seus países de origem que pode vir a influenciar determinadas políticas internas (PORTER, BROWN e CHASEK, 2000).

2.4 COM A GLOBALIZAÇÃO, HÁ UM ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO?

A partir dos avanços dos processos de globalização e, concomitantemente, com a inserção de novos atores dentro do cenário internacional, assim como da disseminação dos ideais do neoliberalismo nos anos 1980 e 1990, o Estado passa a ser compreendido a partir de duas construções distintas, uma primeira representada pela perda de sua força no cenário internacional, principalmente, em função do processo de internacionalização do capital; e uma segunda, dando ênfase a sua capacidade adaptativa (sem perda de poder) às novas configurações e situações frutos da própria globalização.

Partindo da segunda construção sobre o Estado, Weiss (1997) desenvolve seus argumentos a partir de um enfoque basicamente econômico da questão. Segundo a autora, há um excesso, do ponto do vista dos autores considerados defensores da globalização, na extensão dos movimentos transnacionais e também uma subestimação da capacidade dos Estados de responder às mudanças do mundo. Esse exagero é frisado pela autora, que evita usar o próprio termo globalização, preferindo utilizar a palavra internacionalização (essa diferenciação seria pelo fato de que as novidades e a magnitude das mudanças econômicas seriam insuficientes para dar base à ideia de transnacionalização, pois indicaria que não haveria mais constrangimentos locais e institucionais dentro da concepção de mercado global). O argumento da autora é que os Estados (fortes) participam diretamente das

mudanças chamadas de globalização enquanto facilitadores desse processo, ao mesmo tempo, em que esta última, pode ser considerada como um subproduto dos Estados a partir do momento em que estes promovem estratégias de internacionalização das empresas e também da própria capacidade estatal.

Para sustentar seus argumentos, Weiss primeiro busca demonstrar os limites da globalização, em seguida ela discorre sobre a extensão da impotência do Estado e, por fim, são apresentadas as características da capacidade estatal (variedade x convergência). Ao falar sobre os limites da globalização, a autora parte da ideia dos volumes dos fluxos transfronteiriços e de qual é o seu significado, para isso, busca apresentar essa novidade dos fluxos globais e diminuir sua importância, enquanto uma das características principais da chamada globalização, ao demonstrar que durante a história (a partir de 1913) essa questão dos fluxos sempre sofreu oscilações derivadas de períodos de guerra, da disseminação das ideias de Keynes, do fim do padrão-ouro, enfim, busca demonstrar que esse não é um período sem precedentes. A magnitude da integração global também é questionada pela autora que trabalha com os investimentos estrangeiros diretos (IED) e com a mobilidade do capital, onde o IED, em sua grande maioria, não é voltado para a área produtiva (em alusão ao fato de que o IED representaria o processo de transnacionalização da produção como instrumento da integração econômica) e que quando está ligado à produção se concentra em empreendimentos já existentes (fusões e aquisições) e não a novas atividades; sobre a mobilidade do capital, Weiss (1997) enfatiza que a quantidade de empreendimentos genuinamente transnacionais é muito pequena, devido principalmente à importância da base doméstica (propriedades, gestão, emprego, localização de P&D, etc).

Ao falar sobre a extensão da impotência do Estado, relacionada às novas restrições da capacidade de fazer e implementar políticas, a autora afirma que o erro dos chamados globalistas é não relativizar essa afirmação e também de vincularem essa ideia ao fim do Estado, o que no seu ponto de vista, representa uma história evolutiva de adaptação do Estado frente aos desafios tanto internos quanto externos. Weiss (1997) busca enfraquecer o argumento dos globalistas a partir de três pontos: a) os globalistas tendem a exagerar os poderes estatais anteriores aos processos de globalização, a fim de enfraquecer o Estado no presente; b) eles exageram também em relação à uniformidade da resposta estatal aos problemas mundiais (enfatizando que nem todos os Estados seguem os ditames neoliberais, dando exemplos como a Alemanha e o Japão) e c) há uma tendência dos próprios líderes políticos em contribuir para essa visão de impotência estatal, enquanto forma de obter apoio em determinadas políticas de pouco apelo popular.

Em seguida, Weiss (1997) trabalha com a capacidade de resposta do Estado. Seu argumento principal é que existe uma variedade de capitalismos nacionais e que, consequentemente, existe uma variedade de capacidade estatal para a criação de estratégias de ajustes internos, assim, essas diferenças nacionais tenderiam a se tornar cada vez maiores em um ambiente altamente internacionalizado, permitindo também um agravamento das atuais diferenças entre Estados fortes e fracos. A resposta estatal às mudanças atuais é caracterizada pela própria adaptabilidade do Estado enquanto inserido dentro de um sistema econômico dinâmico e interestatal. Essa afirmação é construída pela autora a partir de três argumentos: a) não há um declínio das funções estatais e sim uma adaptação dos estados às mudanças (essa ideia de declínio é fruto, principalmente, da ênfase dada às políticas macroeconômicas, mais especificamente, ao neoliberalismo; para a autora, o Estado tem papel importante e decisivo dentro das políticas industriais, por exemplo.) b) Arranjos institucionais (a capacidade de gerar estratégias de ajustes internos repousa na estratégia industrial, na habilidade das autoridades de articular poupança e investimento e na promoção do seu desenvolvimento via geração de atividades de alto valor agregado) e c) O Estado é vítima ou facilitador da globalização? A autora afirma que Estados fortes internamente podem ser hábeis para se adaptarem, assim como, podem fornecer assistência às empresas nacionais para torná-las mais eficientes no ambiente externo. Dentro dessa concepção, Weiss (1997) traz a ideia dos Estados catalisadores, que basicamente teriam como norte dar o suporte necessário para a internacionalização das empresas nacionais.

Por fim, Weiss (1997) reafirma a não diminuição do papel do Estado frente aos desafios da globalização, o que há é uma reconstituição do poder em face da consolidação de vínculos nacionais e internacionais, aliado às tentativas de controle do próprio ambiente externo mediante o processo de construção e fortalecimento de alianças tanto com outros Estados (coalizões interestatais regionais e internacionais) quanto com o setor privado (fortalecimento do mercado doméstico e internacionalização das empresas nacionais).

Le Prestre (2005) apresenta uma ideia similar à apresentada por Weiss (1997) em relação ao impacto da globalização na reformulação do Estado, ao afirmar que os Estados são os atores dominantes nas relações internacionais, mas que agora não são mais os únicos atores significativos. Assim, em função dessa nova situação, os Estados buscam formas de manter o seu controle e as suas características principais, para isso, a adaptação e a criação de novos mecanismos institucionais se configuram como alguns dos aspectos cruciais dessa reformulação.

Embora mantendo uma argumentação bastante segura, Weiss (1997), ao dar exclusividade ao ponto de vista econômico, acaba de certa forma simplificando o que viria a ser a globalização, principalmente, ao expor uma visão (dos autores globalistas) que apresenta esse fenômeno como algo que estivesse intimamente ligado com as ideias de igualdade (redução das diferenças entre Estados fortes e fracos, por exemplo) e uniformidade. Vários autores que trabalham diretamente com a ideia de globalização, como Ianni (1996), por exemplo, enfatizam que a homogeneização não é uma característica desse processo, conforme seguinte passagem do autor:

> "É claro que a globalização não tem nada a ver com homogeneização. Esse é um universo de diversidades, desigualdades, tensões e antagonismos, simultaneamente às articulações, associações e integrações regionais, transnacionais e globais. Trata-se de uma realidade nova, que integra, subsume e recria singularidades, particularidades, idiosincrassias, nacionalismos, provincianismos, etnicismos, identidades ou fundamentalismos." (IANNI, 1996, p. 33);

Ao mesmo tempo, o autor apresenta a globalização enquanto uma forma de desenvolvimento do capitalismo (modo de produção e processo civilizatório) e que não se restringe apenas a esfera econômica, tendo impacto na cultura, na política, etc. O processo de universalização do capitalismo seria desencadeado com base em quatro pontos: novas tecnologias, novos produtos, recriação da divisão internacional do trabalho e a mundialização do capital. No campo econômico, Ianni (1996) traz como argumentos principais da globalização exatamente os pontos contestados por Weiss, como a questão do IED e a relação com a reestruturação do processo produtivo via deslocamento de empresas pelo mundo. No que tange, especificamente, a questão do aparato estatal, o autor argumenta que há uma redução do significado da soberania estatal devido às estruturas globais de poder que orientam os espaços de soberania nacional, sobre isso ele diz: "A regionalização pode ser vista como uma necessidade da globalização, ainda que seja simultaneamente um movimento de integração de Estados-nação" (IANNI, 1996, p. 18).

Em outro trabalho, Ianni (2006) caracteriza o processo de regionalização acima, associado com o desenvolvimento das organizações internacionais e de acordos bilaterais, como base para a caracterização da interdependência entre os Estados. Assim como, trabalha com uma visão de separação entre o Estado e as empresas transnacionais, embora reconheça que algumas vezes haja convergência entre as partes, ao mesmo tempo em que afirma que as bases nacionais do capitalismo deixam de ser determinantes para o mesmo, embora persistam.

Da confrontação entre as ideias de Weiss (1997) e Ianni (1996) dois pontos ficam evidentes, o primeiro é o reducionismo da concepção de globalização na construção dos argumentos da autora, associado ao fato de que seus argumentos basicamente são construídos

a partir da capacidade de ação dos Estados desenvolvidos (e alguns, em maior grau de desenvolvimento, como os tigres asiáticos) de forma que deixa em aberto qual seria a capacidade de resposta dos países que se encontram aquém, seja a nível institucional ou econômico, dos países fortes (utilizando o termo usado pela autora) em relação a esses processos de mudanças globais. O segundo ponto recai sobre a fraca sustentação das noções de estruturas globais, assim como, a relação dessas estruturas com a redução ou não do aparelho estatal presente nos trabalhos de Ianni (1996, 2006), aliado ao fato que o próprio autor afirma que os Estados, mesmos enfraquecidos, ainda apresentam uma posição privilegiada dentro das dinâmicas internacionais, principalmente, por que são eles que protagonizam grande parte das tensões dentro dessas dinâmicas (IANNI, 2006).

Os países pobres e ou subdesenvolvidos, ausentes na construção de Weiss (1997), aparecem no trabalho de Kraychete (2006), que aponta o consenso de Washington, pautado na desregulação do mercado, abertura comercial e financeira, privatização do setor público e redução das funções do Estado, dentro de um cenário de globalização financeira e produtiva, como via quase única de inserção desses países ao novo padrão do capitalismo. A implementação desse consenso tem o FMI como instituição responsável até o ano de 1985, assumindo, a partir do mesmo ano, o Banco Mundial, as rédeas do processo de implementação das reformas estruturais relacionadas à estabilização macroeconômica. A imposição das políticas neoliberais sobre os países subdesenvolvidos recai sobre o fato de o Banco Mundial apontar a interferência estatal como principal empecilho à concorrência desses países nos mercados, assim, o Estado como foco da reestruturação, passava a ser encarado como um entrave ao desenvolvimento dos países (KRAYCHETE, 2006).

A partir dos resultados desastrosos da implementação das medidas acima nos países subdesenvolvidos, há uma nova reconstrução do papel do Estado, com enfoque no fortalecimento do papel das instituições no desenvolvimento desses países, associado ao estabelecimento de uma relação complementar entre o Estado e o mercado, de forma que o primeiro venha a resolver as imperfeições que possam vir a surgir no segundo. O foco de atuação do Estado sai da esfera produtiva e passa para o gerenciamento do controle social, entendido como mecanismo para o funcionamento equilibrado do Estado (KRAYCHETE, 2006). Esses efeitos desastrosos repousam, principalmente, no campo socioeconômico, onde acarretam um processo de pauperização social e ambiental em um estágio inédito na história da humanidade (DIEGUES, 2008).

Outro ponto do enfoque dos autores que trabalham com a globalização está relacionado à questão da soberania e da sua real necessidade dentro de um cenário de

interdependência (BADIE, 2000). A perda gradual da consistência do conceito de soberania estatal, durante os processos de globalização, dada a incapacidade do Estado de responder, habilmente, às mudanças originadas por esses processos e pelos intensos fluxos, principalmente de informação, que fogem do controle estatal. Em relação a essa questão, Ianni (2006) acredita que há uma necessidade de nova jurisprudência e estatuto jurídico-político que a sustente, enquanto que Badie (2000) faz o mesmo questionamento acerca da soberania estatal, caracterizando-a enquanto uma ficção que serve apenas para dar coerência formal ao sistema internacional. A alternativa construída por esse autor é a utilização do princípio de responsabilidade, que não exclui a soberania, mas que se configura como outro ponto norteador das atividades estatais no mundo contemporâneo.

Em relação às assimetrias do sistema internacional, aqui especificamente, entre os Estados que compõem o sistema, Velasco e Cruz (2004) aponta que o enfraquecimento do Estado não deve ser entendido enquanto um processo uniforme, devido às assimetrias existentes entre as unidades do sistema. A questão da soberania também é apresentada pelo autor, enfocando a confusão existente entre esse conceito e a capacidade do Estado de regular os processos socioeconômicos e resolver os problemas coletivos (VELASCO E CRUZ, 2004).

Ao falar sobre o atual papel de Estado, Dupas (2005) enfatiza a pressão que o aparelho estatal sofre, a partir da implementação das políticas neoliberais, por parte do capital global (representado pelas empresas transnacionais). Dialogando com Diegues (2008), Dupas associa a perda de porções do poder estatal com a incapacidade destes de dar respostas positivas às demandas sociais (aumento da pobreza e também da concentração de renda). Dentro das ideias trabalhas pelo autor, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) têm papéis importantes nesse processo, ao passarem de indutores do desenvolvimento para emissores de palavras de ordem. Dentro de sua construção, o autor busca demonstrar a diferença de poder entre os Estados, onde a posse da tecnologia seria o fator determinante para a posição hegemônica dos capitais e também de alguns Estados. Dupas (2005) ainda estabelece uma diferenciação na relação entre os Estados e o poder econômico, onde o primeiro estaria ligado a um território e o segundo tem a possibilidade de se deslocar pelos espaços globais (desterritorialização do poder econômico), esse seria o argumento para confirmar o processo de dominação do econômico sobre o Estado. Essa habilidade do capital seria caracterizada pela exploração das brechas existentes nos sistemas jurídicos nacionais.

A questão das diferenças entre os Estados (fortes e fracos) também é alvo do autor Chang (2004) ao afirmar que existe uma contradição entre as políticas consideradas

importantes para permitir o crescimento dos países subdesenvolvidos (pautadas na lógica neoliberal) e a perspectiva histórica dos Estados desenvolvidos que recai sobre um Estado ativo na formação das suas políticas (industrial, comercial e tecnológica). O título da obra do autor (chutando a escada) se reporta diretamente à ideia de que os países, hoje desenvolvidos, chegaram ao *status* em que estão, em função da participação ativa do Estado, através da atuação via uma série de políticas protecionistas, mas que enquanto forma de manutenção do *status quo* do sistema internacional "recomendam" políticas de caráter liberal, que como já foi apresentado no texto, gerou péssimos resultados socioeconômicos nos países que as adotaram.

Outro autor que trabalha com a ideia de redução do poder do Estado é Moraes (2006). Para ele, a globalização desencadeia um processo de delimitação, redução e monitoramento dos três monopólios que caracterizam o Estado moderno (o monopólio da produção da norma jurídica, da extração e uso coletivo de parte do excedente econômico do setor privado e o monopólio da coerção legítima). Seriam as "autoridades" supranacionais, entendidas pelo autor como credores sem rosto e entidades multilaterais (FMI, BM e OMC) que teriam esse poder de delimitação. O autor questiona se os Estados hoje são sujeitos no cenário internacional ou são arena, sua resposta recai sobre as duas opções. O Estado é o sujeito no campo internacional pautado pela cooperação e pelos conflitos e é a arena de conflito de outros sujeitos (classes, grupos, movimentos, partidos, etc.).

Em suma, a resposta para a pergunta que intitula esta parte do trabalho não pode ser respondida de maneira geral, pois, a posição e resposta do Estado às transformações oriundas dos processos de globalização devem ser dadas levando em consideração as hierarquias e discrepâncias de poder entre os Estados dentro do sistema internacional, assim como, o grau de desenvolvimento tanto econômico quanto institucional destes, associado ao próprio histórico de cada Estado. Sendo assim, países da América Latina e da África apresentam uma possibilidade de adaptação mais restrita que os países desenvolvidos, por exemplo, já que são estes últimos que indicam os mecanismos e instrumentos que os primeiros devem utilizar para que possam se tornar competitivos no mercado internacional. Essa indicação é dada, via organizações internacionais, em especial as financeiras, FMI e BM, onde os países desenvolvidos possuem maior poder de voto e veto.

Antes de encerrar essa questão é importante frisar a relevância do Estado enquanto determinante final dos resultados ligados às questões ambientais globais. São os Estados que negociam a criação dos instrumentos legais para a construção dos regimes ambientais globais, assim como, são os responsáveis pela adoção de políticas financeiras e comerciais que afetam direta ou indiretamente o meio ambiente. Eles também têm papel central no processo de

aceitação de determinadas questões pela comunidade global (seja a partir de uma ação internacional em uma área específica, seja por meio dos membros participantes dos conselhos das organizações internacionais). A capacidade de doação (recursos financeiros) também é um elemento de influência direta dos Estados nas políticas ambientais, tanto nos seus programas de ajuda bilateral quanto nas doações aos bancos multilaterais (PORTER, BROWN e CHASEK, 2000).

Desta forma, é dentro desse contexto de complexificação do cenário internacional, reflexo direto dos processos de globalização e tendo como principais resultados a maior participação das organizações não-governamentais, dos movimentos sociais e do setor privado no cenário internacional e a reformulação do Estado diante desses processos, que são consolidadas as discussões acerca da questão ambiental, tendo o conceito de desenvolvimento sustentável como um dos seus principais pilares. É exatamente a partir desse conceito e também dos processos que o originaram, com ênfase nas duas conferências desenvolvidas pela ONU, em 1972 e 1992 (CNUMAH e CNUMAD), que são desenvolvidas as estratégias para institucionalização da cooperação internacional ambiental no cenário multilateral, sendo, exatamente, as bases teóricas de sustentação dessa cooperação os próximos pontos trabalhados dentro dessa pesquisa.

3 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL AMBIENTAL

3.1 AS PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL AMBIENTAL

Em relação à cooperação internacional, Lima (2006) acredita que os seus processos se iniciaram no século XIX, mas só se dinamizaram a partir do desenvolvimento do sistema das Nações Unidas, através da inserção dessa prática entre os propósitos dispostos na Carta da ONU. Para a autora, a cooperação internacional pode ser compreendida enquanto um princípio instrumental para o tratamento de temas que necessitam do consenso dos Estados e da criação de novas normas e diretrizes.

De acordo com Sant'Anna (2008), ao se estudar o campo das relações internacionais nos últimos anos, há um aumento da cooperação entre os Estados, fruto, principalmente, das novas conjunturas desenvolvidas a partir do contexto exposto no primeiro capítulo. Ainda segundo essa autora, há uma tentativa de definição do que vem a ser a cooperação internacional pelas diferentes escolas das relações internacionais, enquanto que para os realistas a cooperação é retratada a partir do direito internacional e com o objetivo de assegurar a posição central do Estado no sistema, baseados no principio de igualdade e soberania; os idealistas apresentam a cooperação enquanto forma de institucionalizar o sistema internacional. Outras escolas também são apresentadas pela autora, como o funcionalismo, explicando a cooperação a partir das instituições e o neo-institucionalismo liberal como uma das principais correntes teóricas utilizadas hoje para a compreensão da cooperação internacional, e busca analisar esta a partir da teoria dos regimes, onde a cooperação acarreta na criação das instituições internacionais.

O neo-institucionalismo liberal, originado a partir da teoria econômica, se concentra no papel do mercado enquanto meio de regulação, assim como, nas suas imperfeições, sendo estas últimas responsáveis, pelo fato de não haver nem concorrência perfeita nem preços verdadeiros, devido às assimetrias de informação entre os agentes econômicos. Dessa constatação surge a necessidade da organização enquanto uma forma de redução dos custos das trocas relacionadas às imperfeições do mercado. Ao serem criadas, as organizações funcionam enquanto estrutura, ou seja, modificam a forma como os atores constroem seus interesses e o próprio funcionamento do mercado. Essa ideia acaba sendo transportada para a

ciência política e, posteriormente, para as Relações Internacionais e se configura enquanto referência necessária para os interessados tanto na cooperação internacional quanto pelo multilateralismo (SMOUTS, 2004).

Rodrigues (2008) acrescenta que os neo-institucionalistas aceitam que o sistema internacional tem uma natureza conflituosa, o que prejudicaria a possibilidade de cooperação entre os Estados, embora acreditem no estabelecimento de cenários onde haja uma diminuição dos conflitos e o desenvolvimento da cooperação entre os atores, principalmente em função da existência de estruturas (instituições internacionais) hábeis na construção de processos cooperativos no sistema internacional, marcado cada vez mais pela interdependência dos atores.

A relação cooperação internacional e meio ambiente é considerada vital na proteção deste último para Lima (2006), pois permite, através das suas estruturas, a elaboração de ações voltadas para a adoção de políticas ambientais, a partir dos tratados internacionais. Principalmente em função das características dos fenômenos físicos ambientais que não obedecem às fronteiras nacionais dos Estados e precisam dessa cooperação enquanto forma de solução dos eventuais problemas. De acordo com Le Prestre (2005, p. 159):

> A cooperação internacional em matéria de meio ambiente não é nova. As primeiras organizações internacionais, como a Comissão do Reno de 1815 ou as comissões de pesca do começo do século XX, registraram uma certa cooperação neste domínio. Entretanto, o objeto e a natureza desta cooperação mudaram profundamente durante os três últimos decênios. Voltada essencialmente à gestão de recursos naturais de importância econômica antes de Segunda Guerra Mundial, a cooperação ambientalista engloba, hoje, questões variadas, que vão da gestão de recursos naturais e de ecossistemas à luta contra a poluição nos meios diversos, à proteção da biodiversidade e da atmosfera e à promoção da saúde pública. Nos anos 1960 e 1970, a estrutura da cooperação internacional se complexificou para englobar todos os níveis de interações internacionais: inter e trans-estatais, transnacionais (ONGs) e intergovernamentais (OIG).

Do ponto de vista de Barros-Platiau, Varella e Scheicher (2004), a cooperação internacional na área de meio ambiente, apresentada com o nome de gestão coletiva no texto destes autores, é geralmente analisada a partir de três diferentes abordagens, a saber: a organizacional, a dos regimes internacionais e a da governança ambiental. A primeira abordagem recai sobre a ideia de ‘governo mundial’ e de uma legalização das relações entre os Estados e teve um peso bastante forte nas relações internacionais até fins da década de 1960. A segunda abordagem traz que, embora não houvesse uma autoridade central no sistema internacional, os Estados estavam inseridos em redes institucionais que apresentam regras implícitas e explicitas que teria como resultado a modificação do comportamento dos Estados, assim como uma convergência de interesses entre estes.

Por fim, Barros-Platiau, Varella e Scheicher (2004) apresentam a abordagem da governança global que para eles além de não apresentar uma definição fechada, pressupõe um alto grau de capacitação dos indivíduos que estão sendo governados assim, a abordagem da governança global se baseia nas ideias de democratização, legitimidade, comunicação aberta e reflexibilidade coletiva. Para o presente trabalho iremos detalhar melhor as duas últimas abordagens citadas anteriormente, a teoria dos regimes e a governança global, lembrando que existe forte complementaridade entre as duas ideias (BARROS-PLATIAU, VARELLA e SCHEICHER, 2004).

3.2 A TEORIA DOS REGIMES

No que tange o estudo da cooperação internacional em questões ambientais, a teoria dos regimes se caracteriza como a principal abordagem utilizada. Dentro dessa perspectiva, as questões ambientais são tratadas enquanto um problema clássico das relações internacionais, a busca da ordem em um sistema anárquico formado por Estados soberanos, por essa razão, grande parte dos trabalhos sobre cooperação internacional na área de meio ambiente voltam-se para o direito internacional e para as organizações dentro da análise dos regimes (SANT'ANNA, 2008). Indo nessa mesma linha de raciocínio, Oliveira (2008, p. 63 e 64) destaca que:

> Os regimes ambientais correspondem às tentativas de solução do problema político estabelecido buscando regular e padronizar ações, estabilizar as expectativas e aumentar a transparência, estabelecendo-se regras e procedimentos de tomada de decisão coletiva, normalmente pactuados através de um tratado, envolvendo Estados e outros atores. Regimes do meio ambiente não são estáticos e contêm um conjunto de medidas que devem evoluir em função da evolução dos conhecimentos.

A teoria dos Regimes começa a se desenvolver a partir dos anos 1970, especialmente nos Estados Unidos, decorrente da desastrosa política americana no Vietnã e do sucesso econômico europeu e japonês, que vieram a por em dúvida a capacidade dos Estados Unidos de manter seu *status* hegemônico. As duas principais escolas das relações internacionais, realismo e liberalismo, interpretam esse mesmo momento, a partir de percepções diferentes, onde o primeiro enxerga a perda da capacidade hegemônica americana enquanto uma mudança no equilíbrio de poder e um processo de mudança dos princípios liberais que servem de base para os regimes estabelecidos pelos Estados Unidos, e o segundo analisa a diminuição

do poder americano enquanto um obstáculo para o estabelecimento de novos regimes (LITTLE, 2001).

Dentro do liberalismo, mais especificamente, o institucionalismo neoliberal, se desenvolveu como meio para explicar como a cooperação internacional iria se desenvolver a partir do declínio do poderio americano, associado ao fato de que a teoria dos regimes serviu para movimentar o ambiente intelectual cada vez mais preocupado com as estruturas formais incapazes de satisfazer as demandas por um governo global por parte da sociedade internacional. Assim, os estudos sobre regimes se fortalecem com o novo institucionalismo entre os anos 1970 e 1980, enquanto forma de renovação do pensamento acerca de um governo em nível internacional (YOUNG, 2009a). Desta forma, há um domínio da teoria dos regimes no campo da cooperação internacional até meados dos anos 1990 (SMOUTS, 2004).

No que se refere à sua definição, os regimes, de maneira geral, são apresentados a partir da definição de Krasner (1982, p. 185), onde: "são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, sobre os quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática". A grande maioria dos principais pesquisadores que trabalham com o tema, apresentam os regimes com base nesse conceito de Krasner (1982) (LE PRESTRE, 2005; BARROS-PLATIAU, VARELLA e SCHEICHER, 2004). Além dessa definição, Porter, Brown e Chasek (2000, p. 13) utilizam uma segunda definição de regimes, entendido enquanto "um sistema de normas e regras que são especificados por um acordo multilateral entre estados relevantes para regular as ações nacionais em uma área específica, ou conjunto de áreas inter-relacionadas". Esses autores preferem utilizar a segunda definição, principalmente por trabalharem com regimes internacionais ambientais, pois para eles, embora um conjunto de normas e regras administrando o comportamento internacional possa existir em algumas áreas temáticas na ausência de acordos formais, é difícil identificar os regimes relacionados ligados ao meio ambiente que não são definidos por um acordo explícito de normas e regras.

As negociações multilaterais são caracterizadas enquanto etapa principal para a formação de um regime, sendo responsáveis tanto pela criação quanto pela operacionalização do mesmo e tendo como ponto de partida uma situação onde os Estados não aceitam o *status quo* em relação a determinado tema (PORTER, BROWN e CHASEK, 2000). Segundo Young (2009), o processo de formação de um regime pode ser caracterizado a partir de três tipos: os regimes espontâneos (que como o próprio nome indica, são autogerados, onde os padrões comportamentais se desenvolvem sem grandes esforços); os regimes impostos (que são acordos desenvolvidos a partir da ação de um ator dominante – tipo mais utilizado pela

corrente realista das relações internacionais) e, por fim, os regimes negociados (situados entre os dois extremos acima). Ainda de acordo com Young (2009a), essa tipologia é apenas analítica, sendo que geralmente há uma presença desses três tipos no processo de formação de um regime. Em relação à negociação propriamente dita, o autor ressalta a sua importância, principalmente, em função da heterogeneidade cultural da sociedade internacional e, concomitantemente, pela ausência de sentido de comunidade que é a base de arranjos institucionais autogerados.

A partir dessa heterogeneidade cultural e dessa tipologia descritas acima, enquanto parte do processo de formação e, mais especificamente, do processo de negociação - já que segundo Young (1998 apud Young 2009a) a formação de um regime recai sobre três fases: a formação da agenda, a negociação e a operacionalização – e desenvolve a ideia de barganha institucional que se caracteriza por três pontos principais: a) ocorre em situações de grande incerteza; b) em função da primeira característica, há uma necessidade de uma relação produtiva entre os atores envolvidos, enquanto meio para criar coalizões onde o ganho possa ser alcançado pela maioria dos participantes e c) a elaboração de textos que são refinados com o tempo e, consequentemente ganham a forma de acordos internacionais no ponto em que a maioria dos participantes estejam prontos para assiná-los e passá-los para o nível nacional (YOUNG 1998 apud YOUNG 2009a). Essa relação com o internacional também é apresentada por Porter, Brown e Chasek (2000) ao afirmarem que após a formação dos regimes e do estabelecimento das regras dos mesmos são geralmente os atores privados, como as empresas transnacionais, por exemplo, que atuam nas áreas geridas pelos regimes, cabendo aos Estados assumir a responsabilidade de assegurar que essas organizações atuem de acordo com os regimes e suas regras.

Enquanto Young (1998 apud Young 2009) trabalha com a negociação enquanto um processo separado da agenda e da operacionalização, Chasek (1994 apud LE PRESTRE, 2005) caracteriza o processo de negociação multilateral (especialmente de negociações de acordos e convenções ambientais) a partir de seis fases principais (e que seriam parecidas com as etapas de formação de política pública propostas por Le Prestre (2005)), a saber: catálise (acontecimentos ou informações que permitem à comunidade internacional começar as negociações), definição do problema, apresentação das posições iniciais, redação e definição de um quadro geral, negociações finais, ratificação e aplicação. Dentro dessas fases, a negociação, propriamente dita, acontece a partir da apresentação das posições iniciais dos envolvidos até a etapa de negociações finais que está relacionado com a construção e aprimoramento do documento ou acordo final para consolidação do regime.

Em relação às correntes teóricas mais importantes para a Teoria dos regimes, realismo e liberalismo são unanimidades entre os diversos autores que trabalham com o tema. O realismo apresenta os regimes sob a perspectiva das relações de poder no sistema internacional, onde, os Estados não buscam apenas ganhos absolutos, como também, buscam ganhos relativos. Desta forma, os realistas dão algum grau de significância para as instituições internacionais, reconhecendo também que o regime baseado na cooperação inter-estatal é uma realidade que ainda precisa de explicação (HASENCLEVER, MAYER e RITTBEGER, 2000). Dentro da mesma ideia, Little (2001) afirma que a ênfase realista na natureza competitiva do sistema internacional seria mais um obstáculo do que um facilitador para compreender como e porque os estados colaboram para a obtenção de vantagens mútuas derivadas do desenvolvimento dos regimes. Le Prestre (2005) analisa a construção dos regimes, dentro da perspectiva realista, a partir da presença de Estados capazes e com vontade tanto para estabelecer as regras e normas que definem esses regimes, assim como para punir os eventuais desertores, desta forma os regimes seriam criados apenas quando os Estados (dotados com determinadas características) se predispusessem a criá-los. A distribuição de poder entre os participantes do regime afetaria fortemente tanto as perspectivas quanto a natureza do mesmo, tendo impacto direto nas distribuição dos benefícios da cooperação (HASENCLEVER, MAYER e RITTBEGER, 2000).

Dentro da perspectiva liberal, os regimes são considerados necessários para superar os problemas oriundos da estrutura anárquica do sistema internacional, assim, os teóricos liberais se utilizam da microeconomia e da teoria das jogos para mostrar por que esse sistema internacional dificulta a formação dos regimes internacionais (LITTLE, 2001). Em contraposição aos ideais realistas, os liberais acreditam que existe mais ordem e regularidade dentro do sistema e que as normas e princípios têm um papel crucial nesse processo, assim como, afirmam a possibilidade de conciliação entre o interesse nacional e o interesse comum, desta forma, a cooperação se dá através desses interesses e vantagens comuns e não apenas ao poder dos Estados (LE PRESTRE, 2005). Sendo assim, nessa perspectiva, os regimes permitem aos Estados coordenarem os seus comportamentos de maneira que possam evitar resultados coletivos subótimos, onde os últimos tendem a manter o interesse na manutenção dos primeiros, mesmo quando os fatores que levaram a criação destes já não são mais relevantes (HASENCLEVER, MAYER e RITTBEGER, 2000).

Além dos realistas e liberais, alguns autores trabalham com o cognitivismo enquanto uma terceira opção de corrente teórica que interage com a teoria dos regimes (LE PRESTRE, 2005; HASENCLEVER, MAYER e RITTBEGER, 2000). Essa corrente concentra-se na

origem dos interesses dos Estados, assim como, na relação desse interesse com as ideias de causalidade e normatividade. A contribuição dessa corrente seria a introdução da perspectiva sociológica ao invés da escolha racional atribuída aos liberais, onde os Estados são melhor caracterizados como jogadores centrais do que maximizadores utilitários dentro das instituições internacionais (HASENCLEVER, MAYER e RITTBEGER, 2000). Le Prestre (2005) caracteriza essa corrente a partir das ideias de informação (importância das ideias e da ciência) e de regulação (ajustamento das políticas à informação), onde "se interessa pelo processo de aprendizagem mediatizado pelos fatores sociais" (LE PRESTRE, 2005, p. 314).

Mesmo tendo uma importância significativa no campo das relações internacionais, principalmente nas últimas décadas, a teoria dos regimes foi alvo de inúmeras críticas, dentre elas, a mais conhecida foi elaborada por Susan Strange (1982), onde ela questiona a validade do conceito de regime a partir de cinco pontos diferentes. O primeiro ponto da crítica de Susan Strange (1982) recai sobre o fato da autora enxergar a teoria dos regimes enquanto uma moda passageira, esse modismo seria resultado principalmente do fato da teoria dos regimes ter sua origem nos Estados Unidos, onde a autora aponta diversos exemplos de modismo americano nos últimos anos. A autora também questiona o real peso da perda de hegemonia americana, por exemplo, para explicar os motivos que levaram à criação dos regimes. O segundo ponto está relacionado com a imprecisão terminológica dos regimes, onde, esse seria mais um conceito vago do que um fonte propícia para eventuais discussões. O terceiro ponto diz respeito ao caráter tendencioso e perigoso do uso da palavra regime, a autora vai buscar na origem da palavra, argumentos para embasar suas ideias, ela afirma que o uso da palavra regime, principalmente a partir da ótica estatal, sempre foi utilizado para caracterizar governos ditatoriais, de forma que o uso dessa terminologia no plano internacional é construído de forma bem diferente dos relacionados aos sentidos originais da mesma.

O quarto ponto desenvolvido por Strange (1982) dirigi-se ao caráter estático que a ideia de regime internacional produz. A autora enfatiza que a realidade é dinâmica e também que ao se concentrar em um resultado (que seria um acordo internacional) a teoria dos regimes acaba menosprezando a importância de fatores como os avanços tecnológicos e o mercado enquanto modificadores da realidade, assim como, da construção das políticas nacionais que são transmitidas para as posições dos estados dentro das negociações multilaterais, assim, a teoria dos regimes acaba ignorando os fatores determinantes que são as bases para a construção dos próprios acordos internacionais. Como último ponto, a autora explora o reducionismo dessa teoria, em especial em função da mesma ser estatocêntrica, associado ao fato de tender a supervalorizar os aspectos positivos da cooperação internacional

e menosprezar os negativos. Após apresentar estes cinco pontos, Strange (1982) elabora duas críticas relacionadas diretamente com eles: 1) Os estudos de relações internacionais acabam se concentrando no *status quo* de forma a excluir determinadas agendas, ou os não-regimes que estariam além das ideias de burocracia internacional e negociações diplomáticas; 2) Há um processo de busca por um padrão onipresente de comportamento político dentro das relações internacionais.

Os autores que trabalham com a teoria dos regimes, respondem de diversas formas às críticas de Susan Strange (1982). Young (2009a) apresenta, por exemplo, a existência de regimes formados por atores não-estatais e dentro da sua concepção de regime apresenta o Estado enquanto ator essencial mas, não como exclusivo. Krasner (1982) por sua vez, enfatiza que a autora está inserida em uma orientação intelectual que acredita em um mundo formado por atores sociais egoístas que teriam suas ações dentro do cenário internacional pautados pelos seus próprios interesses, poderes e interações, onde a ideia de modificação do comportamento dos Estados frente aos princípios e normas de um regime seria ilusória. Independente desses posicionamentos, Strange (1985) levanta pontos que são importantes para a compreensão da ideia de regimes, assim como, aponta para alguns dos seus limites, que indiretamente, levam ao desenvolvimento da ideia de governança enquanto conceito maior do que o de regimes, conceito este que será desenvolvido a posteriore.

A relação entre regimes e governança é apresentada por Smouts (2004), a partir da algumas críticas a teoria dos regimes, que pode ser resumida com base na seguinte passagem:

> A abordagem em termos de regimes faz supor que regras existem em torno de uma dada questão, que elas são conhecidas e que os Estados as têm como referência. Bastante estatista, ela não permite considerar as situações incertas, as temporalidades cruzadas, o emaranhado dos diferentes níveis de atores e de trocas que ocorre a cada momento da vida internacional. Ademais, ela aplica-se caso a caso, domínio por domínio (issue area). Ela não permite pensar a mundialização na sua complexidade (SMOUTS, 2004, p. 142)

Ainda segundo a autora, a abordagem da governança teria como papel minimizar essas falhas e completar o conceito de regime e, consequentemente, permitiria analisar a gestão dos temas internacionais como um processo contínuo, sendo praticada por atores de naturezas diferentes e com múltiplas racionalidades, desta forma, a regulação não estaria presente em um conjunto de regras, mas ela é construída de forma conjunta a partir das trocas permanentes, negociações e afins.

3.2.1 Regimes internacionais ambientais

A compreensão da natureza das políticas ambientais globais requer um reconhecimento acerca da importância dos regimes internacionais. A maioria dos regimes internacionais ambientais apresenta como instrumento legal a convenção – contendo todas as obrigações que esperam ser negociadas ou acompanhadas da elaboração de um instrumento legal mais detalhado – quando uma convenção é realizada antes de se existirem textos mais elaborados sobre determinada questão, ela é chamada de convenção-quadro (busca o estabelecimento das normas e princípios, assim como mecanismos de cooperação para a questão), essas convenções-quadro geralmente são seguidas pela elaboração de protocolos que servem para descrever mais detalhadamente as obrigações das partes envolvidas. Os regimes ambientais internacionais têm sido negociados nos mais variados projetos, indo da proteção das baleias, mudança climática à desertificação (PORTER, BROWN e CHASEK, 2000).

Little (2001) aponta duas questões referentes aos regimes ambientais internacionais, a primeira refere-se aos cientistas que têm papel importante no processo de elaboração desses regimes, através dos seus levantamentos acerca dos perigos ao meio ambiente, decorrentes da ação humana na terra; e a segunda enfatizando que embora exista uma grande variedade de regimes para a proteção ambiental, a grande maioria tende a se transformar em regimes do tipo *full-blown* (regimes caracterizados pelo alto grau de convergência das expectativas das partes envolvidas com um alto grau de formalidade), ou no pior dos casos, regimes do tipo *dead-letter* (são regimes caracterizados pela baixa convergência de expectativa das partes envolvidas associada a um alto grau de formalidade).

Geralmente, os regimes ambientais contemporâneos são negociados por uma grande quantidade de países, sob a orientação da ONU, em especial, dentro do PNUD e ou PNUMA. A percepção da questão ambiental não é tratada de maneira isolada, ela tende a estabelecer relações com questões ligadas ao comércio, tecnologia, estratégia, segurança e outros. Outro fator relevante da construção desses regimes ambientais, é que, na sua maioria, apresentam a liderança de um país desenvolvido, principalmente, os países da União Europeia (UE), de forma que a agenda desses regimes é construída a partir dos interesses desses países, motivo pelo qual sempre surgem reações, por parte do restante do mundo a estas propostas iniciais (BARROS-PLATIAU, 2011).

A construção dos regimes ambientais tende a durar anos (período de negociações), fora o tempo necessário para a ratificação, por parte dos Estados, destes regimes. Em geral, as

obrigações estabelecidas nesses acordos tendem a ser muito flexíveis, de forma que, são fortes do ponto de vista moral e ético, mas fracos, do lado jurídico, logo, se caracterizam mais como obrigações políticas, de forma que não há meios de aplicação de uma eventual sanção mediante o seu não cumprimento, além da falta de clareza, delegação e precisão dessas obrigações (ABBOTT, SNIDAL, 2000 apud BARROS-PLATIAU, 2011).

3.3 A GOVERNANÇA GLOBAL

De acordo com Weiss (2000), a governança é um conceito antigo, tendo se generalizado a partir dos anos 1980 e 1990, principalmente nos temas relacionados ao desenvolvimento, mais especificamente, na área da ordem pública internacional. Ainda de acordo com o autor, esse conceito se desenvolve a partir de dois níveis, a saber: o primeiro nível está relacionado com o descontentamento dos países do bloco socialista e da maioria do terceiro mundo frente aos modelos de desenvolvimento econômico e social desenvolvidos pelos Estados dominantes, entre as décadas de 1950 e 1970; e o segundo nível se reporta ao âmbito internacional, mais especificamente, às teorias liberal e realista que dominaram os estudos ligados às organizações internacionais, nas décadas de 1980 e 1990 e a insuficiência dessas teorias de compreender adequadamente o aumento quantitativo e qualitativo dos atores não-estatais e também dos efeitos dos avanços tecnológicos característicos dos processos de globalização.

Dentro dessa perspectiva temporal, Kahler (2009), trabalha com a ideia de governança a partir de 1945 – ao inserir as instituições internacionais no centro da governança global – e do processo de modificação dessa governança, em função do impacto da globalização na sociedade. Desta forma, a globalização força uma redefinição da governança, a partir do momento que produz um mundo onde as instituições criadas, por meio dos Estados, são modificadas enquanto forma de adaptação ao ambiente global diferenciado. Partindo de 1945, o autor analisa a governança a partir do modelo da organização intergovernamental, onde essas organizações foram desenvolvidas dentro dos setores-chaves da cooperação internacional, tendo os Estados como centrais no seu interior e apresentando como objetivo principal, evitar ou frear o comportamento desviante de determinados Estados que poderia vir a causar crises ou guerras no cenário internacional. Essa configuração da governança dura até o final do século XX, onde os processos de globalização vão criar um novo ambiente para o

desenvolvimento desse modelo de governança, que teve como resultado, a modificação das instituições existentes e também da própria governança, através da proliferação de demandas dos *stakeholders*, da complementaridade entre os diferentes níveis da governança. Desta forma, a governança sofre uma mudança para cima com o aumento do poder das instituições internacionais, estimulado pelas demandas de identidade local e autonomia, e também para baixo, a partir das jurisdições sub-nacionais (KAHLER, M, 2009).

Keohane (2001) também trabalha com foco nas instituições internacionais e a relação com a globalização, esta apresentada pelo autor, como algo também antigo, embora mais limitada do que em comparação com as características da globalização contemporânea. Segundo o autor, vivemos em um mundo parcialmente globalizado onde é provável que a governança efetiva se desenvolva a partir da cooperação interestatal e das redes transnacionais do que por um governo mundial. O autor trabalha a questão das instituições, a partir de duas premissas: 1. O aumento da interdependência entre os seres humanos produz discórdia (ações individuais afetam o bem-estar dos outros) e 2. As instituições podem promover a valorização e a opressão (dilema da governança, enquanto as instituições são essenciais para a vida humana, elas são também perigosas). Em relação ao primeiro ponto, Young (2009b) relaciona o aumento pela demanda por governança como resultado direto dessa interdependência entre os humanos (esta aumenta rapidamente e acontece em escalas cada vez maiores devido às mudanças sociais e ambientais globais decorrentes da globalização). Assim, as instituições são apresentadas enquanto conjunto de regras formais e informais persistentes e conectadas onde acontece o jogo da influência e contam com três dimensões distintas: 1. Consequência (como os resultados da governança global afetam a vida dos indivíduos), 2. Função (devem ser executadas nos níveis locais e globais, em função da diversidade cultural e política do mundo) e 3. Procedimentos (accountability, participação e persuasão) (KEOHANE, 2001).

De maneira geral, tanto Keohane (2001) quanto Kahler (2009) procuram compreender a governança global a partir do desenvolvimento histórico das instituições internacionais, assim como, a partir desse novo momento, onde essas instituições precisam responder a uma nova configuração internacional, que além de diferente é mais dinâmica e complexa do que no período em que estas foram criadas. Voltando para Young (2009b), ao falar sobre a demanda por governança, resultado da maior interdependência, assim como, da governança enquanto uma função social voltada para a orientação das sociedades em direção a resultados benéficos coletivamente, o autor apresenta a governança de forma tipificada, a saber: governos (utilizando a sua estrutura para responder às demandas por governança – mais especificamente se referindo às culturas ocidentais – o problema advém da própria estrutura

do governo que não permite uma resposta no mesmo ritmo do crescimento por essa demanda, devido a sua falta de flexibilidade); acordos governamentais (caracterizados sob a forma de regimes, mas que geralmente esbarram no difícil processo de transição do papel para as práticas dos problemas globais); privada (que confrontaria as deficiências encontradas nas duas formas de governança anteriores e teria como centro, a oportunidade de elaborar as próprias regras ao invés de esperar que estas sejam criadas dentro de outros âmbitos. A sua representatividade é incerta em função tanto da diversidade das organizações como das diferentes relações estabelecidas entre o setor privado e os Estados) e a governança pela sociedade civil (expansão das redes de sociedade civil que se situam acima dos indivíduos e abaixo dos Estados). O autor enfatiza a existência de mecanismos híbridos, através da interação desses diferentes tipos de governança, ao mesmo tempo em que afirma ainda ser insuficiente a atuação desses mecanismos na busca de soluções dos problemas que a governança poderia alcançar (YOUNG, 2009b).

A construção da ideia de governança feita por Young (2009a, 2009b) acaba sendo confusa e ao mesmo tempo transmite uma certa similaridade entre este conceito e a teoria dos regimes, já que o mesmo trata os regimes enquanto ilhas de governança. Rosenau (2000) procura diferenciar esses dois conceitos, inicialmente questionando a semelhança existente entre os dois, principalmente pela ausência de um governo central nas duas estruturas para, em seguida, argumentar que a diferenciação entre estas ideias seria decorrente do fato de que enquanto os regimes voltam-se para áreas temáticas, a governança está voltada para a ordem mundial, referindo-se também aos hiatos existentes entre os regimes, assim como, na busca por resoluções frutos de uma eventual sobreposição destes últimos. Em função da dificuldade de conceituação, a governança também acaba sendo apresentada, algumas vezes, como sinônimo de governo. Em relação a essa confusão entre as ideias de governo e governança, o primeiro se caracteriza enquanto uma atividade que é sustentada por uma unidade formal enquanto que a segunda se refere a atividades que são sustentadas a partir de objetivos comuns, que podem ou não serem derivadas de responsabilidades legais e formais, ao passo que não dependem, necessariamente, de um poder de polícia para que sejam aceitas, logo, além de não serem sinônimos, a governança se caracteriza enquanto conceito mais amplo que o de governo (ROSENAU, 2000).

Em relação a sua definição, a governança é caracterizada sobre as mais diversas formas, sendo que não há uma definição que sirva como base para os demais (contrário ao que acontece sobre o conceito de regime, onde a definição de 1982, de Krasner, é considerada base para o desenvolvimento deste conceito). Essa ausência de uma referência mais sólida, fez

com que alguns autores a considerassem enquanto algo que poderia ser virtualmente qualquer coisa (FINKELSTEIN, 1995 apud DINGWERTH e PATTBERG, 2006). Ainda em relação a essa dificuldade de conceituação da ideia de governança, Dingwerth e Pattberg (2006) enfatizam que embora seja teoricamente aceitável e também inevitável a flexibilidade existente no uso de conceitos, existe uma verdadeira desordem, acerca do desenvolvimento de teorias relacionadas com a governança, que se tornam obstáculos para a elaboração de discussões mais produtivas sobre o tema. Essa desordem seria fruto, principalmente, pelo fato do conceito ser utilizado não apenas a uma ideia de governança, no sentido em que ela foi introduzida na teoria política, mas também em outros contextos variados. As diferenças em torno do processo de conceituação do termo teria reflexo também na falta de acordo sobre o significado de ambos os termos "global" e "governança" (DINGWERTH e PATTBERG, 2006).

A governança para Smouts (2004) sempre foi apresentada a partir de três discursos: 1. Um discurso do Banco Mundial, voltado para os países em desenvolvimento, tendo a governança como sinônimo de "boa gestão". A governança é definida pelo BM, como a forma através da qual o poder é exercido na gestão dos recursos sociais e econômicos dos países e é caracterizada por três aspectos diferentes (o regime político adotado; o processo no qual a autoridade é realizada na gestão dos recursos nacionais e pela capacidade dos governos de formulação e implementação das políticas) (BANCO MUNDIAL, 1994 apud WEISS, 2000); 2. O discurso da revista *Global Governance* que seria uma forma mais ampliada da ideia de regime, já que seria mais global e não apresenta a cooperação internacional tão separada por domínios; e por fim 3. O terceiro discurso embasado na Comissão sobre a Governança Global, onde, de forma resumida, a gestão internacional seria compreendida como um processo contínuo e não como um resultado.

De acordo com essa Comissão:

> Governança é a soma dos diversos meios que indivíduos e instituições, público e privado, administram seus interesses comuns. É um processo contínuo pelo qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. Inclui as instituições formais e regimes para que possa se fazer cumprir, assim como arranjos informais que as pessoas e as instituições tenham aceitado ou percebem ser do seu interesse (COMISSÃO SOBRE A GOVERNANÇA GLOBAL, p. 2, 1995).

Ainda com base no documento gerado pela Comissão sobre a Governança Global, a governança é apresentada a partir de uma escala multinível (indo do local ao global) e tendo os Estados enquanto as principais instituições públicas responsáveis pela construção das

respostas para os problemas que afetam a comunidade global como um todo, embora reconhecendo que os estados não suportam todo o peso da governança global.

Segundo Dingwerth e Pattberg (2006), a governança global apresenta duas formas diferentes de uso na literatura acadêmica, a primeira seria o uso analítico – a governança enquanto um fenômeno observável e a segunda seria o uso normativo – enquanto programa político. Em relação ao primeiro ponto, os autores afirmam haver uma variedade grande de fenômenos na análise da governança global, tais como: os movimentos sociais globais, a atuação das organizações internacionais, a mudança da capacidade reguladora dos Estados, as formas de autoridade privada, elaboração de normais transnacionais, dentre outros. Raciocínio similar é apresentado por Spath (2005) que também usa a governança enquanto conceito analítico, através de duas linhas de explicação dessa ideia: uma primeira linha voltada para o Estado – onde a governança é impulsionada pelos problemas da ação coletiva que vão além da capacidade de resolução dos estados; e uma segunda linha, centrada nos atores não-estatais – que contribuem para a construção das regras a nível global, de forma que a perspectivas baseadas apenas no Estado possam ser complementares ou substituídas face às novas forças sociais moldando as regras e mecanismos de controle dos sistemas de governança.

A governança é concebida para incluir sistemas de normas aos mais diversos níveis da atividade humana, onde a busca por metas, através do controle apresenta repercussões a níveis transnacionais (ROSSENAU, 1995 apud DINGWERTH e PATTBERG, 2006). Essa definição de governança pode ser separada em quatro elementos diferentes: 1. O sistema de regras (como o controle é exercido nas políticas transnacionais); 2. Os níveis da ação humana (mecanismo de controle do local ao transnacional); 3. A busca por metas (as interações só se tornam parte da governança a partir do momento que são consideradas intencionais) e 4. As repercussões transnacionais (que seria um elemento mais restritivo do que ampliador da ideia de governança) (DINGWERTH e PATTBERG, 2006).

Ainda dentro da governança enquanto fenômeno observável, esta, na sua conceituação, reconhece que existe uma infinidade de formas de organização social e processos de tomada de decisão política que não são direcionados para os Estados, assim como não emanam destes, sendo assim, esse conceito se afasta das visões mais tradicionais dentro da disciplina das relações internacionais em quatro pontos, resumidos no quadro a seguir:

	Relações Internacionais	Governança Global
Atores	Estados	Multiatorial
Interações sociais	Analisadas separadamente (internacional e nacional)	Analisadas conjuntamente
Poder	Hierarquia entre Estados	Hierarquia difusa dos mecanismos de Governança
Autoridade	Interesse egoísta do Estado	Novas esferas de autoridade

Quadro 2 - Relação entre a visão tradicional das Relações internacionais e Governança Global
Fonte: elaborado a partir da obra DINGWERTH, Klaus e PATTBERG, Philipp. Global Governance as a Perspective on Word Politics. In: **Global Governance**, 12, pp. 185-203, 2006.

Em relação aos atores, enquanto que o conceito de relações internacionais recai, mais precisamente, para relações entre nações e ao mesmo tempo, dá menor ênfase aos atores não-estatais, a governança assume uma perspectiva multiatorial da política mundial sem que haja uma hierarquia clara entre estes atores; Sobre as interações sociais, o termo relações internacionais sugere a possibilidade de análise das interações internacionais separadamente das interações sociais de outros níveis, enquanto que a governança apresenta a política mundial sob uma perspectiva multinível (os processos políticos dos âmbitos locais e globais encontram-se relacionados, de forma que o interesse estaria justamente nas interligações entre os diferentes níveis da política); tradicionalmente o conceito de relações internacionais está relacionado com as relações de poder, barganha interestatal e outros, e a governança assume a existência de uma variedade de formas de governança, assim como, não existe uma clara hierarquia acerca desses mecanismos e, por fim, enquanto as relações internacionais se concentram na autoridade e seu processo de legitimação, a partir da ação estatal e sua habilidade de buscar seu interesse egoísta, a governança busca apresentar novas esferas de autoridade na política mundial independentemente da soberania do Estado-nação (DINGWERTH e PATTBERG, 2006).

Sendo assim, a governança é apresentada enquanto um conceito útil, pois ajuda a identificar e caracterizar os processos de transformação na política mundial, sendo um reflexo das atuais transformações globais, estas últimas fomentam a criação de novas ferramentas conceituais que chegam a superar as dificuldades das abordagens tradicionais de analisá-las. O conceito de governança global também pode ser considerado útil pela presença de dois pontos fortes, a saber: a ideia de global que conglomera as interações transfronteiriças no mundo, realizadas entre os mais diversos atores, assim como, entre os diferentes níveis das diversas políticas e pela aposta numa maior variedade de mecanismo de direção e esferas de

autoridade, de forma a caracterizar melhor a realidade política no mundo contemporâneo (DINGWERTH e PATTBERG, 2006).

A governança global, no seu uso normativo, ou enquanto programa político, seria um conceito político que procura demonstrar como as sociedades podem abordar os problemas mais urgentes, e esses problemas estão ligados diretamente com os processos de globalização econômica e a consequência perda de autoridade nacional (a questão acerca da redução ou não do papel do Estado na atual conjuntura internacional já foi apresentada neste trabalho). Esse uso da governança apresenta um viés mais crítico, onde o termo governança não é apresentado como um valor livre, e sim como um conceito altamente politizado enredado em um discurso sobre quem decide o que para quem, sendo assim, a governança não seria uma resposta às falhas estatais nos processos de globalização e sim um discurso hegemônico para disfarçar os efeitos negativos do desenvolvimento econômico liberal em escala global (DINGWERTH e PATTBERG, 2006).

3.3.1 Governança Global e Meio Ambiente

A própria questão ambiental apresenta-se relevante para uma reflexão acerca da governança global, esta reflexão se desenvolve a partir dos seguintes pontos: 1. Os problemas ambientais são transnacionais (logo, não podem ser analisados dentro apenas da esfera estatal), 2. Necessidade de repensar modos tradicionais de pensar e agir (importância dos movimentos ambientais, dos documentos e relatórios sobre os problemas ambientais e seus impactos na percepção dos problemas ambientais pela sociedade civil), 3. A legitimidade dos atores (em função da multidimensionalidade e da intersetorialidade dos problemas do meio ambiente, quais atores devem atuar na resolução destes problemas?), 4. A complexidade das redes (as dinâmicas das redes nas relações transnacionais, associada à presença de diferentes atores e à interação entre os diferentes níveis de interação social), 5. A ação com base em incertezas (necessidade política de ação, por parte dos atores envolvidos, na tomada de decisão mediante cenário de ausência de consenso científico), 6. Caráter evolutivo (utilização da evolução dos problemas ambientais enquanto forma de retroalimentação da governança, entendida enquanto processo), 7. Efeito dos fluxos ambientais (importância destes fluxos, junto com os fluxos culturais, econômicos e outros enquanto forma de repensar as ideias de crescimento, desenvolvimento e dominação da natureza) e 8. Divisão das responsabilidades (a

possibilidade de internalização das externalidades capitalistas). Assim, “tais elementos permitem-nos estabelecer paralelo entre o meio ambiente e governança global: a demanda de regulações transnacionais no campo ambiental é tão importante quanto a demanda de práticas de governança global” (MILANI, p 11, 1999).

No campo ambiental, Smouts (2004) exemplifica essa maior amplitude da noção de governança, ao afirmar que na cooperação internacional para a proteção da camada de ozônio, por exemplo, há a intervenção de diversos atores, como: especialistas científicos, ONGs, empresas, companhias de seguro, diplomatas, países do norte e do sul, dentre outros, sendo que esses grupos não se constituem enquanto grupos homogêneos.

Ao se analisar o GEF, a partir das opções teóricas apresentadas acima, utilizaremos a noção de governança enquanto abordagem que embora apresente uma maior dificuldade de mensuração frente à realidade, também oferece a possibilidade de uma melhor construção acerca da cooperação internacional ambiental, de forma a construir um quadro mais completo da localização do fundo dentro da arranjo como um todo e do reflexo desse quadro mais amplo na construção e caracterização da organização, tal como ela está estruturada hoje. A escolha da abordagem da governança recai também na própria ampliação dessa abordagem frente às demais apresentadas, de forma que ela consegue englobar tanto a abordagem organizacional quanto a da teoria dos regimes (BARROS-PLATIAU, VARELLA E SCHEICHER, 2004). Mais especificamente, a ênfase será dada às abordagens de Keohane (2001) e Kahler (2009), com ênfase nas instituições internacionais e sua atuação no cenário internacional contemporâneo.

Vale a pena ressaltar a relevância da teoria dos regimes dentro do presente estudo, pois os regimes ainda se configuram como a principal forma de estruturação da cooperação internacional na área de meio ambiente, logo, essa cooperação está ligada aos fatores restritivos dessa teoria, principalmente em relação à predominância estatal nos processos de tomada de decisão acerca dos problemas ambientais. Assim, a atuação do Fundo será desenvolvida nesse trabalho levando em consideração que o mesmo é uma organização que foi criada dentro da cooperação internacional inserida na estrutura dos regimes, inclusive pelo fato de o GEF ser o principal financiador de alguns dos maiores regimes ambientais internacionais, como o Regime de Mudanças Climáticas e o Regime sobre Diversidade Biológica.

3.4 A CRIAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY

Antes de entrarmos diretamente no GEF, cabe uma breve síntese que precede e influencia diretamente a criação do Fundo e que nos remete a uma separação acerca da percepção ambiental entre países do norte e do sul (já apresentada no capítulo anterior) e do impacto dessa percepção diferenciada na questão do financiamento dentro da cooperação ambiental.

Do ponto de vista dos países do Sul, dois autores, Lago (2007) e Najam (2005) desenvolveram estudos mostrando a transformação da postura do Brasil e dos países em desenvolvimento, respectivamente, dentro das três conferências ambientais organizadas pela ONU. De acordo com Najam (2005), nos últimos 40 anos houve uma transformação perceptível do conteúdo tanto do discurso ambiental global quanto de como os países em desenvolvimento respondem a esse discurso, de forma que, foi a partir da atuação mais engajada desses países em relação à temática ambiental que o referido discurso foi modificado. Esse movimento duplo é sustentado, segundo o autor, pela construção de respostas e posturas coletivas dos países do Sul, frente aos países do Norte, sobre os temas ambientais que tem o Relatório de Founex e a Declaração do Rio como principais resultados, que basicamente se refere à inserção e permanência do tema do desenvolvimento dentro da temática ambiental e da consolidação do desenvolvimento sustentável nesse processo (o autor ressalta que o bloco dos países do sul não é homogêneo, existem diferentes posturas dentro do bloco, mas elas são trabalhadas de forma a melhor representar os interesses de todos, como meio de ampliar a capacidade de barganha desses países nos espaços de discussão das temáticas ambientais). Já Lago, demonstra a transformação da postura brasileira dentro das três conferências ambientais, conforme trecho abaixo:

> A atuação do Brasil em Estocolmo foi de confronto – uma vez que a tese brasileira estava em oposição à proposta da Conferência – e as posições do País foram defensivas. No Rio de Janeiro, a atuação foi cooperativa, já que o Brasil não tinha uma tese a opor ao desenvolvimento sustentável e o País tinha interesse no sucesso da Conferência, mas as posições, ainda que mais abertas, continuavam a ser percebidas como defensivas. Em Joanesburgo, a atuação do Brasil foi novamente cooperativa, mas desta vez as posições foram menos defensivas e, pela primeira vez, propositivas (LAGO, 2007, p. 216).

Ainda dentro dessa relação Norte-Sul, Le Prestre (2005), enfatiza que a partir da Conferência de Estocolmo, os países do Sul procuraram impedir a propagação de normas diretamente relacionadas com a ideia de crescimento zero e ao mesmo tempo se opunham ao

desvio da ajuda financeira em direção a objetivos ambientais, que eram considerados menos importantes que os problemas sociais por esses países, mas devido à amplitude dos problemas ambientais e também às prioridades dos países do Norte, os primeiros buscaram utilizar a proteção do meio ambiente como uma fonte de financiamento adicional. Nesse cenário, dois foram os princípios que nortearam a questão financeira, a partir de Estocolmo: o princípio da adição e o da compensação.

O primeiro princípio foi desenvolvido no relatório Founex (já mencionado acima) e depois incorporado na Declaração de Estocolmo, de 1972, sendo o 12° princípio dessa declaração:

> 12 - Deveriam ser destinados recursos à preservação e melhoramento do meio ambiente, tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e quaisquer custos que possam emanar, para esses países, a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente, em seus planos de desenvolvimento, assim como a necessidade de lhes ser prestada, quando solicitada, maior assistência técnica e financeira internacional para esse fim. (CNUMAH, 1972)

De forma simplificada, o princípio da adicionalidade aponta que serão necessárias medidas adicionais para os países do Sul e que os mesmos não dispõem de recursos para essas medidas, logo, haverá um aumento das suas necessidades financeiras. Do lado dos países desenvolvidos, em função do próprio controle que exercem na aplicação das políticas ambientalistas, deverão responder a essas carências financeiras criadas por eles mesmos. Tal princípio foi aceito pelos países do Norte, embora na prática não tenha sido executado de acordo com o prometido e também se mantém abaixo das expectativas dos países em desenvolvimento. O GEF surge dentro dessa linha de financiamento adicional e também dentro dessa dinâmica nas relações Norte-Sul e das diferentes visões sobre a problemática ambiental apresentada pelas partes (LE PRESTRE, 2005).

Ainda de acordo com Le Prestre (2005, p. 273), o princípio da compensação “obriga os países desenvolvidos a compensar financeiramente os países do Sul pelas consequências provocadas em suas economias, pelas medidas de proteção do meio ambiente, adotadas pelos países industrializados”. Esse princípio é representado pelos pontos 11 e 12 da Declaração de Estocolmo.

Essa breve contextualização da configuração internacional se desdobra na criação, no desenvolvimento e na própria relevância do GEF, entendido:

> [...] como um mecanismo de cooperação internacional com a finalidade de fornecer concessão de novos, adicionais e concessionais financiamentos para cobrir os custos adicionais acordados para as medidas adotadas para alcançar os benefícios ambientais globais nas seguintes áreas focais: Diversidade Biológica; Mudanças Climáticas; Águas Internacionais; Degradação do solo, Desertificação e

> Desflorestamento; Esgotamento da Camada de Ozônio e Poluentes Orgânicos Persistentes (GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY, 2011b, p. 12) [4].

De Acordo com Streck (2001), dois eventos foram cruciais para a criação de um novo fundo "verde": a publicação do relatório da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou "Nosso Futuro Comum" (1987) e a assinatura da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985) e mais especificamente, o Protocolo de Montreal sobre substâncias que empobrecem a camada de ozônio (1987), pois, foi a partir deles que foram elaboradas as primeiras propostas de criação de um fundo global por parte de organizações não-governamentais, organizações multilaterais e agentes governamentais. Em relação a esse último foi criado em 1990 o Fundo do Protocolo de Montreal enquanto mecanismo interino do Protocolo, passando para sua forma final em 1992 com o objetivo de fornecer cooperação financeira e técnica para os países subdesenvolvidos especificamente no campo da proteção e recuperação da Camada de Ozônio (ECOLNEWS).

A criação do GEF, propriamente dita, tem origem em 1989, dentro da Reunião Anual do Conselho de Governadores do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, onde o Primeiro-Ministro francês sugeriu que fosse criado um fundo de doações voluntárias dedicado ao meio ambiente, na mesma ocasião o Primeiro-Ministro se comprometeu em contribuir com 900 milhões de francos em um período de três anos. Essa iniciativa teve apoio do governo alemão na época (CHAZOURNES, 2005). De acordo com Horta (1998), essa postura tanto da França quanto da Alemanha é resultado da crescente pressão doméstica para que algo fosse feito sobre o meio ambiente global.

Horta (1998) argumenta que os Estados Unidos, inicialmente, foram relutantes em aceitar a proposta franco-alemã, principalmente pelo fato de que o país sabia que assumir um compromisso financeiro diante de uma nova entidade internacional seria complicado, em função da posição contrária do Congresso Americano à autorização de financiamentos para cobrir os atrasos do país com a ONU. A posição americana só se modifica a partir dos preparos para a Rio 92 e também da confirmação da presença de mais de cem chefes de Estados na Conferência, assim, o endosso ao GEF seria uma forma convincente de demonstrar a liderança ambiental, principalmente, pelo fato de que a contribuição de cada país é baseada no tamanho da sua economia, logo, os Estados Unidos se tornariam o maior doador do fundo

---

[4] Tradução feita pelo autor, do original em inglês: The GEF shall operate, on the basis of collaboration and partnership among the Implementing Agencies, as a mechanism for international cooperation for the purpose of providing new and additional grant and concessional funding to meet the agreed incremental costs of measures to achieve agreed global environmental benefits in the following focal areas: (a) biological diversity; (b) climate change; (c) international waters; (d) land degradation, primarily desertification and deforestation; (e) ozone layer depletion; and (f) persistent organic pollutants.

seguido pelo Japão e pela Alemanha. Os três países juntos respondiam por aproximadamente 51% do total das doações feitas, onde os Estados Unidos representam 21% desse total, o Japão 19% e a Alemanha 11%[5].

A partir desse cenário, o fundo vai tomando forma, mas em função de uma clara falta de vontade política de se criarem novas estruturas burocráticas (CHAZOURNES, 2005; HORTA, ROUND e YOUNG, 2002) o Banco Mundial foi escolhido, pelos países doadores, para gerenciar o mesmo. De acordo com Horta, Round e Young (2002) o Banco Mundial, inicialmente, relutou em assumir o GEF, mas logo depois, reconheceu o potencial estratégico do projeto enquanto uma oportunidade de ajudar a melhorar a imagem manchada da instituição, refletindo o interesse dos doadores nas questões ambientais, aumentando a influência sobre os destinatários e acrescentando subsídios ambientais e incentivos à sua carteira de empréstimos. Assim, o GEF foi oficialmente criado em março de 1991, através da resolução do Conselho de Administração dos Diretores Executivos do Banco Mundial enquanto um programa-piloto de $1,2 bilhão de dólares.

Em 1991, um acordo foi fechado entre o Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para formalizar os modelos da cooperação operacional na área entre as três instituições, de forma que houvesse uma colaboração entre as partes de acordo com as respectivas vantagens comparativas (CHAZOURNES, 2005). Essa formação tripartite permitiu que o GEF funcionasse:

> [...] no modelo que o Banco Mundial utilizada para os seus próprios projetos. Este arranjo permite tranquilizar os emprestadores de fundos, mas aumenta as suspeitas de seus clientes. Em consequência, o PNUD, voltado para a assistência técnica e o desenvolvimento de aptidões, e o PNUMA, dedicado à especialização em meio ambiente e apoio à pesquisa, estão estreitamente relacionados, em pé de igualdade, no funcionamento do fundo. Já o Banco Mundial supervisiona a preparação e a implementação dos projetos e procura aumentar o volume dos fundos disponíveis (LE PRESTRE, 2005, p. 194).

Dois pontos merecem destaque nessa citação, o primeiro diz respeito à questão da "suspeita dos clientes" e o segundo ao suposto pé de igualdade entre as agências implementadoras do GEF. O primeiro ponto recai sobre a questão das relações Norte-Sul, fica evidenciado a partir do apresentado acima, que todo o discurso de criação do fundo foi desenvolvido a partir da lógica dos países doadores logo, dos países do Norte. A criação do GEF, dentro, basicamente, do G7 permitiu que esses países definissem os problemas ambientais globais de acordo com as suas necessidades e, ao mesmo tempo, estabelecessem

[5] Percentuais retirados do *Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility*, elaborado pelo GEF, na sua versão de 2010.

os próprios limites e o grau de responsabilidade dos mesmos na ajuda aos países subdesenvolvidos (HORTA, 1998). Essa formatação também teria reflexo no tipo de projeto a ser financiado pelo fundo, onde seriam apenas projetos que tivessem benefícios globais, logo, iniciativas que iriam beneficiar também os países financiadores, conforme indica o trecho a seguir:

> Foi notória a divergência de posições entre os desenvolvidos e em desenvolvimento no contexto negociador do Rio, os primeiros insistindo sempre na globalização dos fenômenos ambientais de interesse deles, excluindo processos de efeito localizado, e os segundos defendendo a convergência desses processos e a não distinção entre [...] "benefícios globais" e "benefícios nacionais ou locais" (RICUPERO, 1995 apud LAGO, 2005, p. 79).

Assim, o GEF estaria longe de ser o que os países em desenvolvimento (e também as ONGs) gostariam de ter como mecanismo financeiro criado a partir da Rio 92, principalmente em função da quantidade de recursos necessários para a execução dos programas da Agenda 21 – onde o GEF não teria e não se propunha a cobrir – e pelo fato do fundo ter sido desenhado dentro da estrutura do Banco Mundial – e assim, construído em torno da lógica das instituições de Bretton Woods – ênfase na forma de votação dessas instituições, ou seja, com base nas cotas de contribuição dos países para a instituição (LAGO, 2006).

Dentro dessa mesma ideia, o desenho do GEF na sua criação, com a predominância do Banco Mundial, era visto pelos atores de fora da organização, como um Fundo fechado e escuro, dominado pelos países participantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Mundial. O processo de tomada de decisão não era transparente, assim como a participação em diferentes níveis era limitada (STRECK, 2001). Ainda com base nesse autor, a crítica dessa associação entre o GEF e o Banco Mundial, por parte do G77[6], colocava o GEF enquanto um instrumento de condicionalidades, a partir das políticas de custo incremental do Fundo e do pouco envolvimento das comunidades locais no desenho das suas intervenções.

Diante de tantas críticas, principalmente em torno das estruturas pouco democráticas do GEF, houve, ainda dentro da Rio 92, o início do processo de reestruturação do Fundo, que só terminou em 1994, encerrando assim, a fase piloto do GEF (LE PRESTRE, 2005; YOUNG, 1999; STRECK, 2001). Segundo Streck (2001), as reformas precisavam ser feitas no GEF de forma a buscar o suporte tanto das ONGs quanto dos países membros do G77. Ainda com base no autor, os países desenvolvidos já haviam indicado que apoiariam apenas

[6] O G77 é uma organização intergovernamental formada por países em desenvolvimento, desenvolvida com o objetivo de articular e promover os interesses econômicos dos países envolvidos, de forma a ampliar a capacidade de negociação desses países dentro do Sistema Onusiano e promover a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento.

um mecanismo de financiamento unificado para todas as convenções que viessem a ser criadas na Rio 92, havia uma clara pressão para evitar a proliferação de fundos de acordo com a proliferação dos tratados ambientais, desta forma, o GEF acabou sendo colocado como o mecanismo de financiamento de todas as futuras transferências (Norte-Sul) para projetos ambientais de alcance global. Assim, os países do G77 tiveram que aceitar, mesmo relutantemente, o GEF enquanto mecanismo de financiamento tanto da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) quanto da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC). O Fundo também é o órgão financiador da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes e da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2011b).

De acordo com Streck (2001), o processo de reestruturação do GEF, foi marcado pelo confronto de dois grupos distintos: o primeiro formado pelas Agências da ONU, países em desenvolvimento e a maioria das ONGs (a favor da implementação de uma estrutura de governança parecida com o sistema onusiano, além da busca pelos valores disseminados no Regime da ONU: transparência, democracia, universalismo e accountability) e o segundo composto pelos países desenvolvidos e pelo Banco Mundial (que procuravam manter uma estrutura de governança com base no sistema Bretton Woods, pautado nos valores de eficiência, relação custo-benefício, gestão eficaz e habilidades executivas). Assim, em função da importância conferida ao GEF, a partir do momento que se transformou no mecanismo de financiamento de certo número de convenções, sendo o único fundo de financiamento de múltiplas convenções ambientais existente (CHAZOURNES, 2006), o processo de reestruturação do mesmo se tornou um dos processos mais interessantes dentro do direito e da política internacional (STRECK, 2001).

Os maiores obstáculos dessa reestruturação incluíam o estabelecimento legal do GEF reestruturado, sua estrutura de governança, a distribuição de círculos eleitorais, o procedimento de tomada de decisão do novo Conselho do GEF, as cadeiras do Encontro do Conselho e o *status* formal de participação e observação por parte das ONGs. Mesmo complicada, a reestruturação do GEF foi bem sucedida e fez com que o Fundo se tornasse mais transparente, democrático (através da construção de um sistema de votos de dupla maioria – a aprovação de uma proposta, quando não houvesse consenso, seria realizada mediante 60% dos votos de acordo com a contribuição de cada membro e por 60% dos votos dos países representados no Fundo). O processo de reestruturação também permitiu diminuir o controle que o Banco Mundial exercia sobre o GEF, embora o primeiro ainda mantivesse grande importância e influência dentro do Fundo. Mesmo diante dessas reformas e das

eventuais atualizações do documento de estruturação do GEF, a partir das Assembleias do Fundo nos anos de 1998, 2002, 2006 e 2010, alguns pontos não mudaram muito e ainda pesam sobre a capacidade de atuação do mesmo, entre os principais fatores estão: a ausência do setor privado (o GEF não conseguiu atrair o investimento privado para aumentar suas atividades, principalmente por conta da dificuldade de calcular os riscos existentes nos seus projetos), a distribuição de poder (embora mais democrático, a grande concentração de poder nas mãos de um pequeno grupo – G7 – diminui a capacidade dos países em desenvolvimento de fazer negociações sobre assuntos institucionais), e a complexidade do processo de operacionalização do fundo (a partir da sua reestruturação e da criação de um aparato burocrático mais estruturado, o processo de financiamento e realização de projetos se tornou um dos mais complexos na área, atrapalhando o desempenho da organização) (STRECK, 2001).

Essa complexidade na realização dos projetos, também é apresentada por Chazournes (2005) sendo explicada, primeiro, pelo grande número de atores envolvidos no processo, já que o Fundo não financia projetos apenas para países em desenvolvimento, mas também para ONGs e para outras entidades locais, além disso, para que um projeto seja aprovado, ele precisa ser duplamente avaliado, primeiro pelo Conselho do Fundo e depois pela agência implementadora responsável, além do fato de que os projetos precisam ser alinhados aos requerimentos do GEF e das suas agências implementadoras, tornando ainda mais complexo o ciclo de projetos do Fundo.

Dentro desse processo de desenvolvimento institucional, o GEF, hoje, conta com 182 membros (Estados) em parceria com instituições internacionais, organizações não-governamentais e o setor privado (ressaltando que sem grande participação desse setor conforme trecho anterior), abordando temas relacionados às questões ambientais globais. Sua atividade principal reside no financiamento de projetos ambientais, em determinadas áreas, principalmente, para países em desenvolvimento e com economia em transição, sendo que estes projetos devem apresentar benefícios ao meio ambiente global, relacionado às mudanças ambientais nos níveis local, nacional e internacional. O Fundo já alocou um total de 10 bilhões de dólares, complementado por mais de 47 bilhões de dólares via co-financiamento, para mais de 2.800 projetos em mais de 168 países. Através do Programa de Doações de Pequeno Porte[7], o Fundo já fez mais de 13.000 pequenas doações diretamente para a

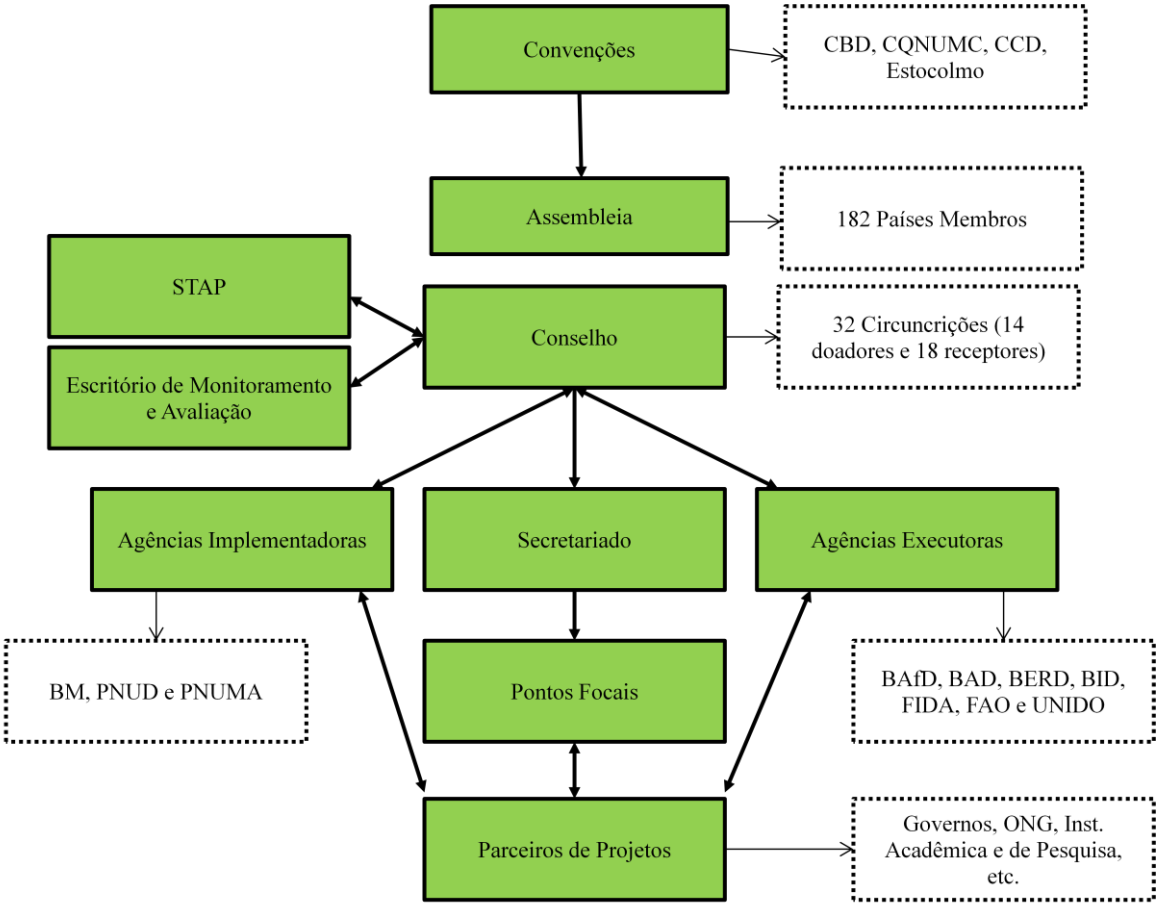
[7] Do original em ingles: SGP (Small Grants Programme).

sociedade civil e organizações comunitárias de base, em um total de 634 milhões de dólares (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2011a).

No que diz respeito à perenidade das ações do GEF, esta é garantida através de rodadas de negociações, denominadas de Comitê de Recomposição de Capital, que geralmente possuem a duração de dois anos e tem por objetivo garantir a continuação das atividades do Fundo por um período de quatro anos. Sendo assim, a partir de 1994, o Fundo contou com cinco momentos de negociações referentes a essa recomposição de capital, garantidores do desenvolvimento dos ciclos da organização: 1995 - 1998 (GEF-1), 1999 - 2002 (GEF-2), 2003 - 2006 (GEF-3), 2007 - 2010 (GEF-4) e 2011 – 2114 (GEF-5) – mais a frente no trabalho será apresentada a participação brasileira dentro desse comitê. O Fundo estabelece datas limites e os procedimentos para que os países efetuem suas doações, que em geral, podem ser feitas através do pagamento total do valor das doações ou em parcelas. Esse pagamento pode ser efetuado em DES (Direito Especial de Saque), em alguma moeda utilizada para a valorização do DES, ou em acordo com o Administrador do Fundo, em outra moeda livremente convertível, onde o Administrador possa trocar os valores recebidos pela moeda que ele decidir (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2011b).

Em relação à sua estrutura, o GEF conta com basicamente três órgãos: A Assembleia, o Conselho e o Secretariado. Além dessas três instâncias, o Fundo conta com as Agências Implementadoras (BM, PNUD e PNUMA) – que desenvolvem um processo de colaboração interinstitucional - e o STAP (Painel Consultivo Científico e Técnico[8]) – para fornecimento de aconselhamento científico – como instâncias importantes para a sua estrutura e adequado funcionamento. A estrutura organizacional do GEF é representada pelo seguinte organograma:

[8] Do original em inglês: Scientific and Technical Advisory Panel.



Gravura 1 - Organograma do GEF
Fonte: A guide to the Global Environment Facility for NGOs (GEF, 2005)

A Assembleia consiste no espaço no qual todos os participantes são representados, ocorrendo uma vez a cada três anos, onde cada país participante aponta um representante e um suplente. De forma geral, a Assembleia tem como objetivos: revisar as políticas gerais do Fundo; revisar e avaliar as operações desenvolvidas do GEF, a partir dos relatórios submetidos pelo Conselho; acompanhar a adesão de novos participantes e considerar, por meio de uma aprovação por consenso, eventuais alterações no *Instrumento para o Estabelecimento do Global Environment Facility Reestruturado*, principal documento do GEF do ponto de vista de sua estruturação e desenvolvimento. O Conselho é o responsável pelo desenvolvimento, adoção e avaliação das políticas operacionais e dos programas de atividades financiadas pelo Fundo. Ele é formado por 32 membros, com cadeiras que podem representar apenas um país ou um grupo deles, esses grupos são formulados e distribuídos com base na necessidade de uma representação balanceada e equitativa de todos os participantes, dando um peso maior aos países doadores em função do seu esforço de financiamento. Sendo assim, são 16 grupos formados pelos países em desenvolvimento, 14 por países desenvolvidos e dois por países do leste ou centro europeu. De forma geral, o Conselho deve: observar a operação

do Fundo em relação aos seus propósitos, escopo e objetivos; assegurar que as atividades desenvolvidas pelo Fundo sejam monitoradas e avaliadas em uma base regular; dentre outras atividades (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2011b).

Ainda em relação à constituição do Conselho, o mesmo é composto por 18 circunscrições formadas por países receptores de recursos e outras 14 circunscrições formadas por países doadores. A distribuição geográfica do primeiro grupo de circunscrições é representada da seguinte forma:

Distribuição geográfica dos grupos de países que recebem financiamento do GEF	
África	6
Ásia e Pacífico	6
America Latina e Caribe	4
Europa Oriental, Central e antiga União Soviética	2

Quadro 3 - Distribuição geográfica dos grupos de países que recebem financiamento do GEF
Fonte: Instrumento para o estabelecimento do Global Environment Facility reestruturado (2011b).

A composição exata de todas as circunscrições está disponível no apêndice B deste trabalho, onde evidencia-se de forma clara, o *peso*, mencionado anteriormente, aos países que financiam o GEF, de forma que a maioria dos países desenvolvidos ocupam cadeiras individualmente, com exceção de alguns países europeus menores e da Oceania. Do lado dos países receptores o quadro é o inverso, há circunscrições com mais de 13 países, enquanto que apenas duas (Irã e China) são representadas por apenas um único país.

O Secretariado do GEF direciona seus serviços para a Assembleia e o Conselho, é chefiado pelo CEO/Presidente do Fundo (com mandato de quatro anos, prorrogáveis por mais quatro – sendo o candidato apontado pelo Conselho), que exerce suas funções com o apoio administrativo do BM, de forma a operar de maneira funcional, independente e eficaz. O Secretariado deve, em nome do Conselho, executar as seguintes funções: implementar as decisões da Assembleia e do Conselho; coordenar a formulação e supervisionar a implementação do programa de atividades, efetuar qualquer atividade designada pelo Conselho, dentre outras obrigações. Em relação às estruturas que dialogam, mas não fazem parte direta do Fundo, as agências implementadoras (BM, PNUMA, PNUD) – já mencionadas – são responsáveis, perante o Conselho do GEF, das atividades financiadas, incluindo da preparação, da análise do custo-benefício dos projetos do Fundo e da implementação das políticas operacionais, estratégicas e decisões do Conselho nas áreas de sua competência, em conformidade com o acordo interinstitucional celebrado entre as partes. Por fim, o GEF conta com o apoio STAP, que é estabelecido pelo PNUMA, em consulta com as outras duas

agências implementadoras, enquanto um órgão consultivo para o Fundo (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2011b).

Além da sua estrutura, o Fundo conta com a Rede GEF-ONG[9], que foi estabelecida em maio de 1995, enquanto uma forma de diálogo e parceira entre as ONGs ao redor do mundo e o Secretariado, o Conselho e a Assembleia do GEF, assim como, com outras agências parceiras. Essa rede é formada por organizações que trabalham com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, alinhados ao mandato do Fundo. Em linhas gerais, essa rede tem como princípio básico, o recolhimento das contribuições das ONGs sobre as políticas do GEF, seus projetos e para a divulgação de informações, como os relatórios dessas organizações sobre as reuniões do Conselho e dos projetos do Fundo. Essa rede é organizada a partir de pontos focais regionais e um ponto central (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2005a).

Em relação aos financiamentos, os mesmos podem ser caracterizados em seis tipos, a saber: Grande Porte, Médio Porte, Abordagens Programáticas, Programa de Doações de Pequeno Porte e Projetos de Adaptação às Mudanças Climáticas. Os projetos de grande porte se caracterizam pelo valor de financiamento acima de um milhão de dólares, podem ser desenvolvidos por governos, organizações não-governamentais, comunidades, setor privado e outras entidades da sociedade civil, de forma que respondam às prioridades nacionais e aos objetivos e estratégias da área focal do GEF, além de obrigatoriamente, obedecer aos critérios de elegibilidade das Convenções. Os projetos de médio porte demandam apoio financeiro entre 50 mil e um milhão de dólares, se diferenciam do primeiro tipo de projeto por que apresentam uma tramitação mais rápida, necessitando do endosso dos países envolvidos, da aprovação pelo CEO do Fundo e por fim, da aprovação da agência implementadora com base nos seus próprios procedimentos. Os recursos desses projetos tendem a sair mais rapidamente em função da diminuição do aparato burocrático. Os projetos relacionados com a preparação de diagnósticos estão relacionados às Convenções de Biodiversidade, Mudanças Climáticas e Poluentes Orgânicos Persistentes, enquanto forma de ajudar os países na construção de inventários nacionais, estratégias, planos de ação e relatórios no âmbito dessas convenções. Já as abordagens programáticas se caracterizam pela parceria entre países, o GEF e outros *stakeholders*, como o setor privado e a comunidade científica. Essa abordagem tem como objetivo, promover impactos mais sustentáveis e de longo prazo para o meio ambiente global do que os projetos de grande e médio porte, por meio da integração de objetivos ambientais

[9] Do original em inglês: GEF-NGO Network – The Non-Governmental Organization (NGO) Network of the Global Environment Facility.

entre estratégias nacionais ou regionais. Geralmente contém vários projetos que são interligados através desses objetivos comuns, de forma a construir uma integração vertical e horizontal das questões ambientais na agenda dos países. (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2010b).

Os projetos de adaptação às mudanças climáticas se enquadram na área focal de Adaptação às Mudanças Climáticas que podem ser financiados tanto pelo GEF quanto por outros três fundos: o Fundo Especial para Mudanças Climáticas; o Fundo dos Países Menos Desenvolvidos e o Fundo de Adaptação. Por fim, existem os programas de ação de pequeno porte que financiam projetos até o valor de 50 mil dólares. É um programa corporativo do GEF, sob a implementação do PNUD enquanto mecanismo para dar suporte a organizações comunitárias e não-governamentais, via pequenos financiamentos para projetos comunitários relacionados às áreas focais do Fundo (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2010b).

De acordo com o Relatório de Desempenho Geral do GEF-4 (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2010c), a distribuição de projetos por área, pode ser apresentada a partir da seguinte tabela:

Tabela 1 - Número de Projetos por Área Focal e por Fase do GEF

Área Focal	Fase Piloto	GEF-1	GEF-2	GEF-3	GEF-4	**Todas as Fases**
Mudança Climática	41	141	215	166	96	**659**
Biodiversidade	57	206	286	240	157	**946**
Águas Internacionais	13	13	47	48	51	**172**
Esgotamento da Camada de Ozônio	2	12	7	3	2	**26**
Poluentes Orgânicos Persistentes	0	0	45	96	59	**200**
Degradação das Terras	0	0	0	45	31	**76**
Multifocal	1	6	28	195	80	**310**
Todas as áreas	**114**	**378**	**628**	**793**	**476**	**2389**

Fonte: Traduzido do original no Fourth Overall Performances Study of the GEF, Abril de 2010, p. 08.

Assim como, a distribuição dos recursos do Fundo, dentro das áreas de atuação do mesmo, se apresenta conforme tabela abaixo:

Tabela 2 – Distribuição Total do Financiamento do GEF por Área Focal

Área Focal	Financiamento (em milhões de dólares)	%
Mudança Climática	2.743	31,9
Biodiversidade	2.792	32,5

Área Focal	Financiamento (em milhões de dólares)	%
Águas Internacionais	1.065	12,4
Esgotamento da Camada de Ozônio	180	2,1
Poluentes Orgânicos Persistentes	358	4,2
Degradação das Terras	339	3,9
Multifocal	1.114	13,0
Todas as áreas	**8.591**	**100,0**

Fonte: Traduzido do original no Fourth Overall Performances Study of the GEF, Abril de 2010, p. 08.

A partir dos dois quadros, fica evidente a concentração tanto do número de projetos quanto do montante de recursos, dentro das áreas de Mudanças Climáticas e Biodiversidade, que juntas correspondem até 2010 (término do GEF-4), a aproximadamente 64% do total de recursos alocados pelo Fundo, assim como, a 67% do total do número de projetos apoiados pelo GEF. No que se refere à distribuição de recursos pela modalidade de financiamento, o Fundo tem a seguinte distribuição até 2010:

Tabela 3 – Distribuição do Financiamento do GEF por Modalidade de Financiamento (em milhões de Dólares)

Modalidade	Fase Piloto	GEF-1	GEF-2	GEF-3	GEF-4	**Todas as Fases**
Projetos de Grande Porte	678	1.126	1.566	2.351	1.719	**7.440**
Projetos de Médio Porte	0	7	124	136	104	**371**
Abordagens Programáticas	35	69	91	132	7	**334**
Programa de Doações de Pequeno Porte	13	26	75	165	166	**445**
Total	**726**	**1.228**	**1.856**	**2.784**	**1.996**	**8.590**

Fonte: Traduzido do original no Fourth Overall Performances Study of the GEF, Abril de 2010, p. 09.

De forma clara, a quase totalidade dos financiamentos capitaneados pelo GEF se desenvolve no formato de Projetos de Grande Porte – que ao mesmo tempo são os projetos que apresentam maior grau de complexidade para serem aprovados – chegando a um percentual de aproximadamente 86,61% do total de financiamento do Fundo.

Nos dois últimos ciclos do Fundo, o GEF-4 (2007-2010) e o GEF-5 – que começou em 2011 e vai até 2014 – foram desenvolvidos mecanismos relacionados à alocação de recursos do GEF para os países recipiendatários. Enquanto que no GEF-4 se desenvolveu o Quadro de Alocação de Recursos (RAF[10]), no GEF-5 a alocação dos recursos foi efetuada a partir do

[10] Do original em inglês: Resource Allocation Framework.

Sistema de Alocação Transparente de Recursos (STAF[11]). O RAF é um sistema de alocação de recursos para países de forma transparente, baseado nas prioridades ambientais globais e nas capacidades políticas e práticas relevantes dos países para o sucesso da implementação dos projetos do GEF. Este sistema se baseia em dois pilares: a) no potencial do país de gerar benefícios ambientais globais, refletindo o objetivo do Fundo de promover o financiamento de custos incrementais para gerar os benefícios planejados; b) no desempenho do país, reflexo das políticas nacionais e na capacidade de gerar ambientes que permitam o sucesso da implementação dos projetos. Esses pilares são mensurados a partir de dois índices: o GBI (Índice de Benefícios do GEF) – mede o potencial de cada país de gerar benefícios ambientais em uma área focal particular - e o GPI (Índice de Performance do GEF) – mede as capacidades, as políticas e as práticas relevantes de cada país para o sucesso na implementação dos projetos[12]. A implementação do RAF se deu no mês de julho de 2006 e se restringiu apenas ao financiamento de projetos nas áreas de biodiversidade e mudanças climáticas. O processo de financiamento de projetos dentro das outras áreas temáticas, abarcadas pelo fundo, permaneceu inalterado (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2005b).

Da entrada em vigor do quinto ciclo do GEF, substituiu-se o uso do RAF pelo STAR. Esse sistema determina a alocação de recursos do Fundo dentro das áreas de biodiversidade, mudanças climáticas e degradação do solo e teria como benefício uma maior previsibilidade do financiamento e flexibilidade na programação. Com base na experiência do ciclo anterior, a ideia é evitar a necessidade de ajustamentos para cima ou para baixo das alocações nacionais durante o período de recomposição de capital. Esse sistema permite que países que possuem um indicativo de alocação total até um determinado limite de flexibilidade dado, possam distribuir a soma total dos recursos para projetos em qualquer ou em todas as três áreas cobertas pelo STAR, de forma que o acompanhamento da utilização dos recursos para esses países será efetuado pela soma total das três áreas de alocação e não pelo nível de alocação individual de cada área focal. Ajustes marginais entre áreas focais poderão ser feitos para países que apresentem um total de alocação maior que o limite de flexibilidade dado. Esses ajustes só serão permitidos para países que esgotam sua alocação em uma determinada área focal com a submissão de um projeto especial e precisa cobrí-lo utilizando uma parte dos

[11] Do original em inglês: System for Transparent Allocation of Resources.
[12] Há todo um processo de cálculo desses índices que foge do escopo do presente trabalho, de forma que os mesmos serão ignorados.

recursos de uma área focal diferente (o Brasil se enquadra nesse segundo grupo) (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2010a).

Horta, Round e Young (2002) analisam os dez primeiros anos do GEF e fazem algumas críticas em relação a sua performance, entre estas críticas, podemos destacar: A primeira grande crítica dos autores recai sobre o fato de que o GEF se concentra basicamente, no processo de transferência de tecnologia do Norte para o Sul adquirindo soluções tecnológicas e gerenciais rápidas ao invés de buscar responder às causas subjacentes à destruição ambiental, desta forma, os projetos são desenhados com pouca ou nenhuma base estrutural que permita o alcance de resultados sobre os impactos ambientais, fortalecendo um discurso onde a natureza pode ser preservada mediante a parceria tecnológica entre governos, *experts* e o capital transnacional, ou seja, o GEF apresenta uma visão de cima para baixo, com foco no benefício global e em projetos isolados, ao mesmo tempo em que menosprezam reformas estruturais e o engajamento local. Além desse ponto, os autores trazem alguns outros, como por exemplo: falha em trabalhar com as reais causas da degradação ambiental, a permanência da ideia de financiamento incremental relacionada a benefícios globais, a transferência de impactos ambientais negativos, competição entre as agências implementadoras na busca do controle do Fundo, o papel central desempenhado pelo Banco Mundial, dentre outros.

Assim, conforme apresentado acima, o fundo foi criado e se desenvolveu dentro das turbulências das relações Norte-Sul, e nesse processo, em função principalmente do déficit de poder dos países do Sul, teve sua estrutura e concepções muito mais desenhadas a partir de um ponto de vista dos países desenvolvidos do que dos outros grupos envolvidos. Embora tenha sofrido alguns processos de reestruturação, tenha incorporado novos mecanismos de governança para atender às demandas dos países do G77 e de algumas ONGs, tendo incorporado estas últimas, enquanto observadoras e também participantes, no processo interno do Fundo, e ter desenvolvido um sistema de votação diferente do até então aplicado por qualquer outra organização internacional, o GEF ainda tem como base de sua constituição e da interpretação da questão ambiental as concepções dos países do norte. Embora muitas sejam as críticas elaboradas em função dessa percepção do GEF sobre a problemática ambiental, o mesmo também se apresenta relevante dentro de alguns pontos, principalmente em relação aos projetos menores desenvolvidos pelo fundo, pela tentativa de construção de uma estrutura de governança diferenciada, dentre outros.

Em resumo, dadas às condições do sistema internacional como um todo, e da diferença de poder entre os dois principais blocos de países dentro da questão ambiental no cenário

internacional, o GEF se tornou um órgão relevante no que se refere ao financiamento tanto dos projetos ambientais quanto das principais convenções ambientais e também dos protocolos gerados a partir dessas convenções, assim como pela sua própria construção e desenvolvimento dentro das complexas relações já, anteriormente, mencionadas.

O Relatório de Desempenho Geral do GEF-4 (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2010c), traz alguns pontos referentes às atividades do Fundo durante o seu 4º ciclo, uma das questões principais apresentadas no relatório, diz respeito à insuficiente capacidade de financiamento do Fundo. De acordo com o relatório, os problemas ambientais globais estão piorando e não melhorando com o tempo, e como esses problemas se direcionam a bens públicos, o financiamento público deve desempenhar um papel fundamental na leitura dessas questões – de forma que, enquanto houve um aumento de recursos disponíveis para a cooperação internacional nos últimos anos, houve uma diminuição tanto do financiamento para o meio ambiente quanto para o GEF, em termos reais. Este subfinanciamento do Fundo é apresentado a partir de quatro dimensões, a saber: a 1ª dimensão se refere ao número crescente de avaliações indicando que os custos para a resolução dos problemas ambientais estão aumentando bastante, de forma que o financiamento do GEF, assim como, o co-financiamento realizado, apresentam-se insuficientes para superar esse buraco (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2010c).

A 2ª dimensão se relaciona ao fato que por ser o instrumento financeiro de vários acordos multilaterais, estes acabam solicitando ao Fundo, apoio para os países receptores, de recursos, em questões e níveis acima da capacidade da organização. A 3ª dimensão está relacionada com alguns papéis do fundo, onde primeiro, ele dá suporte para que os governos enfrentem os problemas ambientais via capacitação e outras atividades que levam a mudanças nas políticas e agendas dos mesmos; segundo, o Fundo procura mostrar como novas políticas podem levar a uma melhor gestão ambiental e mudança de mercado e terceiro, as abordagens bem-sucedidas são levadas para o nível nacional, assim, o GEF acabou não se articulando o suficiente nos países menores e mais frágeis, pois o nível de recursos não permite. E, por fim, a 4ª dimensão, que se reporta ao ciclo anterior (GEF-3), onde o tempo médio de aprovação de um projeto chegou a passar dos quatro anos, pois embora todas as normas de qualidade tenham sido cumpridas e a aprovação concedida, se não houvesse dinheiro disponível para os projetos, as propostas tinham que esperar. Um dos motivos que levou ao desenvolvimento do sistema de alocação de recursos (RAF) que não chegou a resolver o problema, pois, a partir dele, a proposta dos projetos passou a esperar a disponibilidade de recursos dentro do Fundo,

até que possam ser inseridos na grade do mesmo (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2010c).

Embora com todos esses problemas, o relatório enfatiza que, a atuação do GEF acarreta em um valor agregado ao seu papel de resolver problemas ambientais globais, pois, em função da sua construção enquanto único mecanismo de financiamento de acordos multilaterais, o mesmo tem a capacidade de se concentrar nas prioridades acordadas internacionalmente e influenciar diretamente os governos nacionais em relação a estas temáticas, de forma que, o Fundo consegue alcançar os seus objetivos principais (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2010c). O Relatório de Desempenho Geral do GEF-5 só deve ficar pronto depois de 2013, enquanto isso, um esquema do mesmo já aponta para as dificuldades que o GEF enfrentará no começo do seu 5º ciclo, a saber: o contexto internacional, no qual vai se desenvolver o GEF-5, está sendo marcado por um lento processo de recuperação da crise financeira da economia global de 2008, de forma que essa lentidão leva ao corte no orçamento em financiamento público da maioria dos países desenvolvidos, assim, a necessidade de encontrar formas de financiamento adequado – tanto público quanto privado – é vital para o Fundo. Outro fator conjuntural deve dificultar mais a atuação do Fundo, no caso, a própria conjuntura ambiental internacional que se demonstra cada vez mais fragmentada, de forma que dificulta o processo de coordenação e harmonização dos financiamentos e das abordagens (GLOBAL ENVIRONMET FACILITY, 2012b).

3.4.1 A atuação do GEF no Brasil.

Depois de apresentar como se deu o desenvolvimento e a criação do GEF, podemos analisar como o Fundo trabalha no Brasil, principalmente, no que se refere aos projetos, áreas trabalhadas, montante financiado e também da comparação do Brasil com outros países no que se refere à quantidade de recursos destinado para cada um.

No Brasil, o GEF se instalou, via pontos focais (um político e um operacional) no Ministério das Relações Exteriores - MRE (político) e na Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG (operacional). Associado aos pontos focais, existe o Grupo de Trabalho de Análise de Projetos (GTAP), que além de incorporar os dois Ministérios acima, conta com a participação do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Esse

grupo de trabalho tem como responsabilidades: identificar projetos passíveis de financiamento pelo Fundo; coordenar a formulação do Programa de Trabalho com as prioridades do governo em relação ao cumprimento dos compromissos assumidos pelo país nas convenções que são financiadas pelo GEF; criar critérios para a seleção de projetos, tanto públicos quanto privados, para solicitação de recursos do Fundo; promover estudos para identificar e avaliar os custos incrementais decorrentes da proteção ambiental; monitorar a execução dos projetos aprovados; dentre outras atividades (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO BRASIL, 2010).

Em relação às ONGs, no Brasil existem nove ONGs que estão inseridas no GEF enquanto membros da Rede GEF-ONGs, são elas: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES); Associação de Preservação Ambiental Lelica Carla (Apaic); Centro de Trabalhadores da Amazônia (CTA); Conservation International do Brasil (CI-Brasil); Fundação Museu do Homem Americano; o Instituto de Ecodesenvolvimento da Baia da Ilha Grande (IED-BIG); o Instituto Ipanema – Instituto de Pesquisas Avançadas em Economia e Ambiente; o Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPE) e o Vitae Civilis – Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz.

No que diz respeito aos projetos, o Brasil teve um total de 46 projetos aprovados no GEF desde 1991, deste total, aproximadamente 71% dos projetos se concentram em duas áreas: Biodiversidade e Mudança Climática, enquanto que os 30% da verba restante se dividem nas outras quatro áreas focais trabalhadas pelo GEF. Conforme mostra a tabela abaixo, de 1991 até 2012, o Brasil recebeu um total de 421.435.624 milhões de dólares em doações do GEF (incluindo as doações para preparação dos projetos, retirando os valores concernentes às taxas das agências do GEF) e também contou com um co-financiamento (total de co-financiamento fornecido a partir de outras fontes que não o GEF para o projeto, em espécie) total de 1.232.913.178 bilhão de dólares.

Tabela 4 – Projetos Brasileiros aprovados pelo GEF de 1991 até 2012 (US$).

Área Focal	GEF	Cofinanciamento Total	Número de Projetos
Biodiversidade	185,189,771	508.037.836	20
Mudança Climática	169,540,940	577.641.341	12
Águas Internacionais	12,731,000	32.681.000	4
Degradação da Terra	12,990,000	21.097.600	2
Área Multifocal	34,751,900	82.312.400	6

Área Focal	GEF	Cofinanciamento Total	Número de Projetos
Poluentes Orgânicos Persistentes	6,232,013	11.143.001	2
Total	**421,435,624**	**1,232,913,17**	**46**

Fonte: GEF, Counter Profile for Brazil, 2012a.

Na área da biodiversidade, o apoio do Fundo recai sobre questões de conservação e do uso sustentável de ecossistemas e recursos naturais, tendo como resultados mais visíveis a criação de áreas protegidas, através da implementação de projetos como o ARPA – Áreas Protegidas da Amazônia. Em relação ao financiamento na área de mudanças climáticas, o foco dos projetos concentra-se nas energias renováveis não tradicionais e nas atividades relacionadas com a eficiência energética. Os projetos de águas internacionais trabalham na gestão integrada de bacias hidrográficas importantes, como a do São Francisco e do Pantanal; enquanto que, os relacionados aos POPs são desenvolvidos enfocando a gestão de resíduos e o sistema e eliminação de bifenilos policlorados (PCB) (ESCRITÓRIO DE AVALIAÇÃO DO GEF, 2011).

Em relação aos principais tipos de financiamento aos quais os projetos brasileiros se enquadram, os mesmos encontram-se distribuídos de acordo com as informações disponíveis no quadro abaixo:

Modalidades de Financiamento	**Número de Projetos**
Abordagens Programáticas	4
Grande Porte	37
Médio Porte	5
Programa de Doações de Pequeno Porte	-

Quadro 4 - Distruição dos Projetos Brasileiros por Modalidade de Financiamento
Fonte: GEF, Counter Profile for Brazil, 2012a.

A grande maioria dos projetos financiados pelo GEF se caracterizam enquanto projetos de grande porte, enquanto que as abordagens programáticas e os projetos de médio porte apresentam um número pequeno de projetos se comparado à primeira modalidade. Dentro dessa tabela, os dados referentes ao Programa de Doações de Pequeno Porte encontra-se sem informação, por que, enquanto um programa corporativo do Fundo, ele apresenta seus dados e informações separados das demais modalidades de financiamento oferecidas. No

Brasil, o ponco focal responsável por esse programa está situado no Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN) – que é um centro de pesquisa e documentação brasileiro, sem fins lucrativos e com sede em Brasília – tendo no Programa de Pequenos Projetos Ecossociais (PPP-Ecos) a base para a realização de financiamentos oriundos do GEF (na modalidade projetos de pequeno porte). O PPP-Ecos tem como objetivo apoiar projetos de ONGs que desenvolvam ações que geram impactos ambientais globais positivos. Esse apoio é direcionado exclusivamente para o Bioma do Cerrado e nas eventuais áreas de transição com a Amazônia, o Pantanal, a Caatinga e a Mata Atlântica (INSTITUTO SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA). Existem mais de 300 projetos de organizações não-governamentais brasileiras cadastrados junto a base de dados do Programa de Doações de Pequeno Porte do GEF (THE GEF SMALL GRANTS PROGRAMME).

As duas organizações não-governamentais entrevistadas para a realização deste trabalho, criticam a exclusividade de execução desses projetos dentro do Bioma do Cerrado. De acordo com o entrevistado 4, da organização 1:

> No caso de projetos pequenos a grande restrição que sempre existiu no Brasil foi uma regra que estabelece que essa modalidade só se aplica a projetos no bioma cerrado. Os argumentos que escutei foram que o cerrado era desprovido de legislação específica para sua proteção e por isso seria uma prioridade dos projetos pequenos. Isso na minha opinião não é um bom argumento, pois independentemente da legislação, existem áreas em outros biomas como a mata atlântica que necessitam de ações e recursos e que poderiam ser bem aplicados por bons projetos e organizações locais. (ENTREVISTADO 4).

Crítica semelhante é apresentada pela entrevistada 5, da organização 2, onde: “Por outro lado as “chamadas pequenas doações” por decisão do Brasil somente estão alocadas para o bioma cerrado, quando a Mata Atlântica é um dos biomas mais ameaçados do Mundo . Critérios do Brasil ou de quem?” (ENTREVISTADA 5). Desta forma, ambos os entrevistados criticam essa concentração do referido projeto dentro do Cerrado, o primeiro em torno da fraca argumentação utilizada para esse direcionamento de regras, enquanto a segunda entrevistada questiona se essa concentração é realmente um posicionamento brasileiro ou é proveniente de outras instâncias.

A distribuição dos projetos brasileiros por agência implementadora, apoiados pelo Fundo, entre o período de 1991 e 2012, excluindo os projetos que se enquadram no perfil dos projetos de pequeno porte, pelos motivos apresentados acima, está disposta da seguinte maneira:

Tabela 5 - Distribuição dos Projetos Brasileiros pela Alocação nas Agências Implementadoras do GEF e pela Modalidade de Financiamento utilizado entre 1991 e 2012

Agências Implementadoras	Grande Porte	Médio Porte	Abord. Programáticas	**Total**
BM	15	2	0	**17**
PNUD	14	1	3	**18**
PNUMA	4	2	1	**7**
FAO	2	0	0	**2**
BID	1	0	0	**1**
FIDA	1	0	0	**1**
Total	**37**	**5**	**4**	**46**

Fonte: GEF, Counter Profile for Brazil, 2012a.

O Banco Mundial e o PNUD concentram mais da metade dos projetos brasileiros financiados pelo Fundo. Em entrevista realizada com o responsável da organização 1, o mesmo afirmou que:

> Para qualquer uma das modalidades é preciso recorrer a agências implementadoras que são cadastradas no GEF. No Brasil, até pouco tempo atrás criou-se uma regra que estabelecia que para projetos grandes a principal agência implementadora seria o Banco Mundial e para projetos de tamanho médio seria o PNUD. O que pudemos observar é que o Banco Mundial se mostrou muito mais eficiente e viabilizou diversos projetos grandes pelo Brasil. Já o PNUD foi extremamente ineficiente, inviabilizando projetos de tamanho médio para ONGs. Tive contato com organizações de diversos países da América Latina que manifestaram as mesmas queixas em relação ao PNUD. Participei ativamente da elaboração e submissão de um projeto de tamanho médio de minha organização e puder perceber isso: foram 6 anos de esforços, interação com o PNUD, despesas com viagens, pessoal, etc, e o PNUD não foi capaz de ir adiante com o projeto. O resultado foi que acabamos desistindo e abrindo mão de todo o investimento e esforço que já havíamos dedicado. Entre diversos problemas que haviam, estava a lentidão do PNUD nos trâmites do projeto: quando conseguíamos algum avanço por parte do PNUD já havia passado tanto tempo que as linhas temáticas de interesses do GEF já haviam mudado, o que nos obrigava a reformular o projeto (ENTREVISTADO 4).

Vale ressaltar que a constatação acerca da distribuição no Brasil, entre projetos de grande porte direcionados para o BM e projetos de médio porte encaminhados para o PNUD, conforme argumenta o entrevistado 4, não se confirma de acordo com os dados da tabela 5, pois há um claro equilíbrio no número de projetos de médio e grande porte entre as duas agências implementadoras. Outro fator relevante está relacionado ao fato de que não existe um percentual, ou dados, de inviabilidade dos projetos por agências implementadoras, logo, a impossibilidade de verificação desse ponto específico junto GEF ou ao Banco Mundial e ao PNUD. A queixa em relação à dificuldade de organizações não-governamentais brasileiras em ter acesso a recursos do Fundo (recursos dentro das modalidades de Grande e Médio Porte), também é presente na entrevista realizada com a representante da organização 2. Segundo a entrevistada:

> Há entidades da sociedade civil da maior qualificação como o IPÊ e Instituto Vitae Civilis que desistiram de submeter projetos ao GEF. O IPE tem hoje até curso de

> mestrado reconhecido pelo MEC e excelência em recuperação de áreas degradadas e clima e NUNCA conseguiu recursos do GEF (ENTREVISTADA 5).

De Acordo com Lago (2007), até 2002, o Brasil era o segundo país recipiendatário de recursos do GEF, tendo caído para a terceira posição a partir de 2007. Ainda segundo o autor, o Brasil apresenta uma base institucional e funcional eficaz o suficiente para tratar dos assuntos do Fundo, levando-se em consideração os demais países em desenvolvimento. O autor ainda apresenta alguns discursos oficiais brasileiros sustentando a posição de que é necessário ampliar os canais tanto de financiamento quanto de transferência de tecnologia, assim como, evitar tratar as questões ambientais apenas do ponto de vista de suas características ou efeitos globais.

A partir dos documentos disponíveis pelo Fundo, é possível ser ter os valores exatos alocados entre os diversos países entre os anos de 1991 e 2005 (que abrange do período de teste do projeto até o térmico do GEF-3 – referente aos projetos financiados com base nas doações realizadas no âmbito do Comitê de Recomposição de capital concluído em 2002). A partir do ano de 2006, o GEF não disponibiliza mais, nos seus documentos, o montante geral de financiamento alocado nos países, em função principalmente da utilização do RAF (no GEF-4) e do STAR (no GEF-5) que acabam não cobrindo todas as áreas focais de atuação do GEF, sendo concentradas nas temáticas de biodiversidade e de mudanças climáticas. Essas informações passam a ser apresentadas a partir do Perfil do país, disponível no site da organização, e também de alguns quadros de evolução da alocação de recursos por área temática trabalhada.

País	**Alocação do GEF**
China	516,78
Brasil	253,42
México	210,93
Índia	165,66
Rússia	157,58
Peru	59,57
Argentina	49,09
Colômbia	40,49
Chile	34,83
Bolívia	26,41
Uruguai	23,18
Venezuela	13,79
Paraguai	11,36

Quadro 5 – Alocações de recursos do GEF (por país) de 1991 até 2005 (Em milhões de dólares).
Fonte: GEF Annual Report 2005.

Como fica evidente no quadro cinco – ordenado do país com maior montante de recursos alocados para o menor - onde apenas são apresentados alguns países da América Latina e países em desenvolvimento que apresentam características semelhantes ao Brasil, como China e Índia, há uma diferença significativa no total de verba alocada pelo GEF no Brasil e no México, olhando apenas do ponto de vista da América Latina. Enquanto que, da perspectiva de todos os países apresentados no quadro, a China apresenta-se bem distante dos demais países de porte semelhante. Vale ressaltar que os cinco primeiros países do quadro 5, representam os maiores recipiendatários de recursos do Fundo no período de 1991 até 2005 ao se levar em consideração todos os países recebedores de recursos que fazem parte do Fundo.

As tabelas abaixo apresentam o histórico dos recursos utilizados por país (os mesmos países do quadro 5) durante todas as fases de desenvolvimento do Fundo. Essas tabelas foram desenvolvidas a partir das informações apresentadas no documento intitulado, *Mid-term Review of the GEF Resource Allocation Framework*, desenvolvido pelo GEF, no ano de 2008. Pela data em que o documento foi publicado – início do GEF-4 – a tabela original não apresenta os dados atualizados referentes aos projetos tanto do GEF-4 quanto do GEF-5 (Lembrando, que esses dois ciclos correspondem ao processo de inserção de sistema de alocação de recursos, até então ausente no Fundo e que tem impacto na forma como o GEF disponibiliza as informações acerca dos projetos e do montante de verba destinados aos países no perfil do país, disponível no site da organização). Assim, a atualização da tabela de 2008, com os dados dos dois últimos ciclos, só pode ser completa nas áreas de biodiversidade e mudanças climáticas, tanto pelo fato de serem as áreas trabalhadas pelos novos sistemas de alocação de recursos do Fundo (e também as mais importantes do ponto de vista do montante de financiamento) quanto pela estrutura da própria tabela original que agrupa os demais projetos em: multifocal e demais áreas (águas internacionais, POPs e desertificação).

Tabela 6 - Histórico da alocação de recursos do GEF por ciclo, por país e por área focal entre os anos de 1991 e 2012 (Em milhões de dólares)

	Biodiversidade (BD)					
País	**BD Fase Piloto**	**BG GEF-1**	**BD GEF-2**	**BD GEF-3**	**BD GEF-4**	**BD GEF-5**
Argentina	2,80	15,94	0,00	9,21	15,10	14,61
Bolívia	4,54	0,00	15,75	0,71	11,60	11,44
Brasil	30,28	0,94	46,08	44,39	66,60	68,22
Chile	0,00	0,00	13,96	10,10	16,15	18,09
China	1,68	19,64	31,26	30,64	47,35	52,67
Colômbia	6,00	0,25	31,25	17,25	38,65	37,49
Índia	0,00	21,21	9,91	21,84	30,00	30,58

Biodiversidade (BD)						
País	**BD Fase Piloto**	**BG GEF-1**	**BD GEF-2**	**BD GEF-3**	**BD GEF-4**	**BD GEF-5**
México	25,00	0,20	51,13	15,35	55,30	52,75
Paraguai	0,00	0,00	9,34	1,24	Grupo	2,95
Peru	5,02	0,23	18,82	18,70	25,75	26,25
Rússia	0,00	20,95	3,11	32,46	25,65	24,37
Uruguai	3,00	2,62	0,01	10,18	Grupo	1,99
Venezuela	0,00	0,27	10,75	14,80	17,30	14,49
Mudanças Climáticas (MC)						
País	**MC Fase Piloto**	**MC GEF-1**	**MC GEF-2**	**MC GEF-3**	**MC GEF-4**	**MC GEF-5**
Argentina	0,00	14,62	1,88	15,50	14,50	20,21
Bolívia	0,00	4,45	0,29	0,00	3,40	5,93
Brasil	8,12	65,73	12,62	47,92	41,40	53,92
Chile	1,70	0,35	6,17	7,33	6,65	9,00
China	23,40	116,26	138,92	57,99	154,50	149,60
Colômbia	0,00	0,00	0,35	5,67	10,25	13,43
Índia	40,50	63,94	12,49	68,59	76,00	93,75
México	10,00	0,31	76,47	45,44	31,60	40,03
Paraguai	0,00	0,00	0,29	0,00	Grupo	2,89
Peru	0,90	4,15	1,88	20,48	4,90	8,71
Rússia	3,20	3,38	1,00	11,03	87,10	87,01
Uruguai	0,00	0,70	1,60	7,22	Grupo	3,47
Venezuela	0,00	0,00	0,35	1,00	10,40	11,77

Fonte: Mid-term Review of the GEF Resource Allocation Framework, 2008 (atualização do autor).

Não existem grandes diferenças entre os países que mais recebem recursos do GEF em relação ao montante geral de recursos e em relação às duas áreas apresentadas na tabela 6. O que essa tabela permite visualizar, é que enquanto China, Índia e Rússia apresentam uma maior concentração de recursos recebidos na área da mudanças climáticas, o Brasil e o México apresentam um certo equilíbrio entre os recursos recebidos nessa temática e na área de biodiversidade. Vale a pena ressaltar também o desenvolvimento histórico da alocação desses recursos ao longo dos ciclos do Fundo e a concentração destes nos mesmos países em ambas as áreas temáticas. A presença da palavra "Grupo" dentro dos valores alocados para Paraguai e Uruguai durante o GEF-4, refere-se ao pertencimento desses dois países ao referido Grupo, composto por 112 países que podiam acessar até 3,3 milhões de dólares dentro do quarto ciclo do Fundo.

Além dos projetos brasileiros aprovados, o Brasil também participa de projetos que são desenvolvidos dentro das escalas Regionais e Globais, conforme os quadros abaixo:

Tabela 7 - Projetos Globais do GEF com a participação do Brasil entre os anos de 1991 e 2012 (US$)

Área Focal	GEF	Cofinanciamento Total	Número de Projetos
Biodiversidade	40.536.082	69.564.355	9
Mudança Climática	23.862.000	19.078.000	5
Águas Internacionais	12.494.800	30.583.939	2
Degradação da Terra	-	-	0
Área Multifocal	57.363.380	45.211.050	4
Poluentes Orgânicos Persistentes	890	1,065,000	1
Total	**134.257.152**	**164.437.344**	**21**

Fonte: Elaboração a partir dos dados disponíveis no GEF, Counter Profile for Brazil, 2012a.

Tabela 8 - Projetos Regionais do GEF com a participação do Brasil entre os anos de 1991 e 2012 (US$)

Área Focal	GEF	Cofinanciamento Total	Número de Projetos
Biodiversidade	21.500.725	92.359.552	4
Mudança Climática	20.800.995	117.572.000	2
Águas Internacionais	20.480.000	61.600.000	2
Degradação da Terra	-	-	0
Área Multifocal	18.728.757	95.302.024	4
Poluentes Orgânicos Persistentes	-	-	0
Total	**81.510.477**	**366.833.576**	**12**

Fonte: Elaboração a partir dos dados disponíveis no GEF, Counter Profile for Brazil, 2012a.

Os valores apresentados nas tabelas 7 e 8 não estão contabilizados dentro dos dados da tabela 4 e por se tratar de projetos desenvolvidos em parceria com outros países não existe a possibilidade de verificação de qual o montante de verba destinada para cada país dentro do montante total apresentado nas duas tabelas, assim, a coluna GEF, das duas tabelas, indica o total de recursos destinados para os projetos e para todos os países que fazem parte desses projetos. Da mesma forma que, a coluna sobre Cofinanciamento total, indica a contrapartidas de todos as países que fazem parte dos projetos, e não apenas a contrapartida brasileira, daí a impossibilidade de verificação junto aos documentos disponíveis pelo Fundo da alocação dos recursos por país nestes dois tipos de projetos.

Um fator interessante é que a área focal relacionada à degradação da Terra, que foi inserida juntamente com a área sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, por pressão dos países

subdesenvolvidos (em especial dos países africanos) no processo de reestruturação do GEF, não apresenta nenhum projeto de âmbito regional ou global, assim como área focal relacionada ao combate à desertificação, também criada nessa reestruturação tem apenas um projeto em nível global e nenhum no regional. O que de certa forma, nos faz questionar até que ponto a incorporação dessa visão do Sul (através de inserção dessas duas áreas focais) realmente pesa ou interfere nas dinâmicas e estrutura de governança interna, ainda concentrando poder nas mãos dos países do G7 e, também, do Banco Mundial.

Podemos inferir que as dinâmicas das relações Norte-Sul ainda se apresentam como uma das principais características do debate ambiental, principalmente a partir das diferentes visões do problema ambiental por parte dos diferentes lados. Vale a pena ressaltar que embora o trabalho tenha se concentrado na ideia de dois blocos (Norte/Sul), eles não são homogêneos, existindo diferentes posicionamentos tanto nos países desenvolvidos quantos nos em desenvolvimento, mas ao mesmo tempo, pelo menos diante dos estudos apresentados, há uma tendência a ação e construção de posicionamentos conjuntos como forma de aumentar o poder de barganha dos Estados individualmente. O GEF, dentro dessa conjuntura, trabalha enquanto um mecanismo importante de financiamento, que passou por tentativas de melhoramento de suas estruturas para atender a demandas que não apenas a dos países doadores, mas também dos recipiendatários das doações, que embora tenha melhorado, ainda não consegue sair do quadro de percepção da questão ambiental proposto pelo G7 e pelo Banco Mundial. O GEF acabou ganhando importância no cenário internacional também em função dessa percepção, pois, dada a postura de não criação de outros fundos, ou novos aparatos institucionais para responder aos problemas ambientais, o Fundo concentrou não apenas as funções de financiamento de projetos ambientais (incrementais) e de transferência tecnológica, como também o financiamento das mais importantes Comissões e Protocolos ambientais da atualidade. O Brasil aparece como um dos países que mais recebem doações do GEF, ao mesmo tempo em que nos seus discursos, demonstra uma insatisfação fruto principalmente da mudança de postura tanto do país como dos demais membros do G77, em relação à forma de concepção da questão ambiental dentro dos ambientes multilaterais e da fraca resposta dos países desenvolvidos em atender às demandas desses países.

Sendo assim, diante das percepções acerca tanto dos limites da teoria dos regimes, associado ao seu papel fundamental dentro da construção das dinâmicas da cooperação internacional na área de meio ambiente, quanto da amplitude do conceito de governança, relacionado à tentativa de superação das limitações presentes dentro da teoria dos regimes e também, enquanto conceito que melhor dialoga com as dinâmicas conjunturais (globalização,

atuação de atores não-estatais, reformulação estatal) apresentadas no capítulo 2 desse trabalho, o GEF se configura como uma organização internacional importante, principalmente se levarmos em consideração a perspectiva histórica institucional da governança, apresentadas por Keohane (2001) e Kahler (2009). Dentro das ideias apresentadas pelos referidos autores, relacionadas à necessidade de adaptação das instituições, criadas após a Segunda Guerra Mundial, às novas dinâmicas internacionais e da inserção do GEF enquanto uma organização criada já dentro dessa nova conjuntura e que, ao mesmo tempo não conseguiu se deslocar das práticas desenvolvidas pelo Banco Mundial, ao passo que estruturalmente apresenta novos elementos, como os mecanismos de incorporação tanto dos países subdesenvolvidos quanto das organizações não-governamentais, como a rede GEF/ONG, por exemplo, dado que, na prática tem essas tentativas de diálogo ampliado reprimidas pela posição dos países desenvolvidos e também das principais organizações financeiras internacionais (ao quais estes últimos têm maior poder político em função da estrutura interna de voto dessas organizações) enquanto forma de manutenção do *status quo* do sistema internacional dentro da área ambiental.

4 A POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL BRASILEIRA DE 1994 ATÉ 2010

Levando-se em consideração o contexto apresentado no segundo capítulo, em especial ao processo adaptativo do Estado dentro dos processos de globalização, essa parte do trabalho enfocará a política externa brasileira, em especial, dentro da área ambiental, de forma a caracterizar a postura brasileira dentro dos principais espaços multilaterais para discussão dessa temática, assim como, o próprio processo de formulação da política externa a partir da conjuntura tanto interna e externa na década de 1990. Ainda dentro desta questão, esse capítulo apresentará a forma como o Brasil se articula dentro do GEF (fazendo uma relação inversa ao que foi feito no capítulo anterior) e por fim, responderá a pergunta de partida do presente trabalho.

De acordo com Lima (2000), os processos de globalização acabaram por modificar as noções da fronteira interno/externo e desta forma, permitiram a internacionalização da agenda doméstica e consequentemente, seu impacto na construção da política externa. Assim como a integração econômica aliada à abertura da economia contribuiu para a politização da política externa devido aos impactos distributivos dentro do país a partir dessa maior participação no comércio internacional. A autora ressalta também que a política externa pode gerar dois tipos de impactos na sociedade: 1. Os impactos distributivos internos, que se caracterizam pelos resultados assimétricos da ação externa dentro dos diferentes segmentos sociais e 2. Quando os custos benefícios dessa ação externa são neutros em relação ao conflito distributivo interno, ou seja, a produção de bens coletivos.

4.1 O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990.

A política externa brasileira se apresenta bastante contínua nas suas ações e orientações nos diferentes governos, tendo sofrido poucas mudanças de orientação. Essa continuidade da política externa é explicada, basicamente, por dois motivos: a sua natureza estrutural enquanto instrumento importante do projeto de desenvolvimento do país e a forte institucionalidade ligada a formação dessa política, representada no papel do Ministério das Relações Exteriores (MRE) (responsável pela formulação e implementação dessa política)

que permitiu a esse Ministério ter poder na formação da agenda internacional e reforçou essa ideia da estabilidade da política externa enquanto política de Estado e não de governo (LIMA, 2000). Foi o processo de construção institucional do Itamaraty durante as diversas fases de desenvolvimento da política externa brasileira que levaram à formação de uma estrutura burocrática complexa e profissional que permitiu o aumento do controle da formulação e execução desta política, permitindo a construção da ideia de uma diplomacia com um grau significativo de continuidade no conteúdo das políticas, sendo essa mesma continuidade que gerou a credibilidade tanto nacional quanto internacional dessa instituição (PINHEIRO, 2009).

Antes de apresentar a temática ambiental dentro da política externa, torna-se necessário contemplar algumas das características que modificaram e ou marcaram a política externa brasileira na década de 1990, por ser o período que interessa para a realização da pesquisa e pela sua relação direta com a mesma. Dentre essas características as principais são: a influência dos ideais neoliberais (LIMA, 2005, NEVES JUNIOR, 2011; HIRST E PINHEIRO, 1995) e o processo de mudança de paradigma da política externa brasileira (CERVO e BUENO, 2002; VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004), o aumento da relevância da diplomacia presidencial nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula (PASQUERELLI, 2010; VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004) e a diminuição da autonomia decisória do MRE na condução da política externa (descentralização) (BARROS, 1998; SILVA, SPÉCIE e VITALE, 2010; PINHEIRO, 2009).

As décadas de 1980 e 1990 se caracterizam pelo acontecimento de uma série de mudanças nos cenários políticos, econômicos e tecnológicos que permitiram um novo ordenamento mundial. No campo econômico, a globalização financeira e produtiva, acabou por enfraquecer o compromisso social-democrata dos países do norte, ao mesmo tempo em que, erodiu o modelo de desenvolvimento dos países do sul (LIMA, 2005). Essa liberalização econômica trouxe efeitos distributivos para a política externa – conforme mencionado acima - de forma que os resultados dessas políticas não necessariamente correspondiam aos consensos previamente estabelecidos e produziam ganhadores e perdedores dentro da arena política (PINHEIRO, 2009). Na política, houve o processo de consolidação do poderio norte-americano, diretamente relacionado com a eliminação da oposição soviética, que era utilizada como espaço de manobra e barganha dos países do sul, frente ao poder dos Estados Unidos, de forma que ocasionou o esfacelamento do terceiro mundo, associado a perda de capacidade de ação coletiva dos países do hemisfério sul (LIMA, 2005). A intensificação dos processos de globalização e o fim da guerra fria acarretaram dois processos, a saber: uma exacerbação

do potencial dos fenômenos considerados internos, que passaram a ter maior repercussão dentro do cenário internacional, permitindo, dessa forma, um aumento tanto da interação quanto da diluição entre os planos interno e externo; e a possibilidade de inserção de novos temas como meio ambiente, direitos humanos, saúde, gênero, dentre outros, na agenda de política externa dos Estados, antes constrangidas pelas disputas ideológicas dentro do ordenamento bipolar, característico da guerra fria (acrescido do papel das conferências desenvolvidas no seio da ONU, durante toda a década de 1990) (PINHEIRO, 2009). E, por fim, o campo tecnológico que com os seus avanços gerou o enfraquecimento do modelo fordista de acumulação, assim como, frustrou as esperanças dos países mais industrializados da periferia em alcançar os níveis e padrões tecnológicos dos países desenvolvidos. Esse conjunto de mudanças teve como principal impacto, dentro dos países da América Latina, a adoção de políticas orientadas para o mercado (LIMA, 2005).

De acordo com Pinheiro (2009):

> De fato, a natureza e o grau de institucionalização do regime, as pressões e as oportunidades criadas pelo modelo econômico, a estrutura do sistema internacional e o nível de internacionalização das relações econômicas e sociais se têm convertido em variáveis centrais para o entendimento da política externa de qualquer país. Nesse sentido, são várias as perspectivas analíticas que ajudam a entender o impacto desses condicionantes sobre o conteúdo das políticas, seja de modo direto ou a partir de seus efeitos sobre o processo de tomada de decisões (PINHEIRO, 2009, p.14).

Os impactos da disseminação das ideias neoliberais na política externa brasileira são apresentados a partir do enfraquecimento de dois conceitos-chave, presentes nos últimos cinquenta anos e que se consolidaram, ao longo da realidade histórica, cultural e política-econômica do país, que são: o binômio nacionalismo econômico e a autonomia externa decisória. Houve nesse período, uma absorção por parte dos formuladores da política nacional das tendências internacionais relacionadas com a liberalização comercial e uma harmonização junto ao centro de poder hegemônico do pós-guerra fria (SARAIVA, 2005 apud NEVES JUNIOR, 2011). Esse período abrange os governos de Fernando Collor, Itamar Franco e FHC, tendo sido suavizado no governo Lula (NEVES JUNIOR, 2011). De acordo com Hirst e Pinheiro (1995), no começo dos anos 1990, houve um processo de dinamismo ao se abandonar o modelo estatista, característico do período anterior, e, ao mesmo tempo, foram implementadas políticas de vieses liberais, de maneira a seguir os mesmos passos seguidos por outros países latinos, como Chile, México e Argentina. Esse dinamismo é freado a partir da crise política instaurada já no fim do primeiro ano do governo de Collor de Mello, que teve como resultados um impasse político junto com as elites nacionais que acabaram recuando na adoção dessas medidas liberais, assim como, houve a criação de uma imagem ruim do Brasil

dentro do cenário internacional, fatores que serviram para um breve fortalecimento das ideias neodesenvolvimentistas que buscavam influenciar, tanto assuntos domésticos como internacionais, além de permitir um fortalecimento do legislativo dentro do processo de tomada de decisão das questões mais importantes da agenda brasileira.

O governo de Itamar Franco acabou por, em um primeiro momento, dar pouca ênfase ao cenário internacional, em função tanto do problema dentro do quadro político brasileiro, como pelas restrições do próprio cenário internacional, relacionadas à situação macroeconômica complicada do país. Só em um segundo momento, o governo de Itamar Franco vai demonstrar mais interesse ao âmbito internacional, onde basicamente buscou: melhorar a atuação dentro dos foros multilaterais, aprofundar o processo de integração regional, "desdramatizar" as relações com os Estados Unidos, reafirmar os compromissos relacionados a não proliferação nuclear e se aproximar de potenciais parceiros na comunidade internacional como China, Índia, Rússia e África do Sul (HIRST e PINHEIRO, 1995).

Cervo e Bueno (2002) também trabalham a questão da adaptação da política externa brasileira frente à nova configuração internacional dos anos 1990. Segundo estes autores, em um primeiro momento, há uma confusão ou perda de rumo da política exterior, que durante mais de sessenta anos teve a promoção do desenvolvimento nacional como ponto norteador. Essa desorientação seria caracterizada pelo grande número de ministros que assumiram o MRE, entre os anos de 1990 e 1995 (um total de cinco ministros, sendo dois destes de fora do Itamaraty). Uma melhor coerência na política externa só começa a se desenhar, a partir do começo do primeiro mandato de FHC (1995) e da permanência de Luiz Lampreia a frente do MRE – Lampreia permaneceu cinco anos no cargo (CERVO e BUENO, 2002).

Dentro dessa reconfiguração do cenário internacional, Cervo e Bueno (2002) vão apresentar três formas de ação externa diferentes, denominadas por eles de paradigmas, que englobam as ações dos países latino-americanos nesse período, que seriam: o Estado desenvolvimentista (1940-1980), o Estado normal (1990) e o Estado logístico (1990-2000). O primeiro paradigma se caracteriza por ser mais tradicional e pautado na ideia de reforço do aspecto nacional e autônomo da política externa – tendo o Brasil sido o protótipo desse paradigma na América Latina. O segundo paradigma é uma invenção regional, orientado sob a perspectiva de um Estado subserviente - em relação ao centro de poder do capitalismo; destrutivo – por meio da dissolução do núcleo da economia nacional e da transferência de renda ao exterior; e regressivo – que estabelece para o país as funções relacionadas com a infância social; e, por fim, o terceiro paradigma que busca fortalecer o núcleo econômico nacional através da transferência de responsabilidades (empreendedorismo) para a sociedade,

ao mesmo tempo em que, esta última a opera no exterior – busca de uma inserção madura no cenário internacional globalizado.

Ainda em relação aos paradigmas, os autores afirmam que "a indefinição oriunda da coexistência paradigmática da política exterior brasileira, desde 1990, levou à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal e ao anseio do Estado logístico" (CERVO e BUENO, 2002, p. 457). Essa coexistência se materializou através da manutenção da ideia de desenvolvimento como objetivo síntese da política externa, representada pela postura brasileira na rodada do Uruguai do GATT, criação do Mercosul, assim como, da denúncia dos governantes brasileiros acerca do esquecimento do tema do desenvolvimento em função da forte presença dos ideais neoliberais. A presença do segundo paradigma dentro da política externa brasileira se apresenta a partir da ideia de mudança, presente nos governantes brasileiros do período, que passaram a condenar as estratégias internacionais históricas do país, ao mesmo tempo em que aceitaram a ideologia neoliberal emanada dos centros de poder e aplicaram as duas gerações de políticas sugeridas pelo Consenso de Washington. Por fim, o terceiro paradigma é representado, dentro da década de 1990, a partir do controle do processo de privatização enquanto forma de evitar a perda total do patrimônio nacional e também da criação de algumas grandes empresas de matriz nacional em setores competitivos (CERVO e BUENO, 2002).

Diferente das ideias acima relacionadas, Vigevani e Oliveira (2005) vão procurar apresentar as adequações da política externa brasileira nos anos 1990, mais especificamente durante o Governo de FHC, através de dois paradigmas: o paradigma da autonomia pela distância que caracterizou a política exterior brasileira no período da guerra fria e o paradigma da autonomia pela integração, característico do período do governo de Fernando Henrique. Sendo que, em ambos os paradigmas, o desenvolvimento econômico permanece enquanto objetivo estruturador da política externa brasileira, o que o diferencia um pouco da concepção de Cervo e Bueno, ao apresentarem um enfraquecimento dessa ideia desenvolvimentista a partir da confluência do Estado desenvolvimentista com o normal e o logístico, tendo os ideais liberais como característica forte desse período.

Enquanto que a autonomia pela distância se caracteriza pela influência de parâmetros tradicionais, pautado em políticas protecionistas; a autonomia pela inserção buscava a ampliação da capacidade de poder de decisão para a resolução dos problemas a partir de uma participação mais efetiva na construção das normas e agendas da ordem mundial (FONSECA JR, 1998 apud VIGEVANI e OLIVEIRA, 2005). Assim, seria por meio da participação ativa do Brasil na regulamentação das relações internacionais, em todas as áreas e não apenas na

econômica, que a diplomacia brasileira poderia auxiliar na busca do objetivo principal do país, ou seja, seu desenvolvimento econômico (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2005). Assim:

> A percepção que prevaleceu no governo FHC é a da necessidade crescente, devido às grandes transformações do mundo no pós-Guerra Fria, de ajustar os interesses específicos brasileiros às grandes tendências do mundo contemporâneo, da modernidade, num entorno onde prevaleciam concepções liberais. Estas pareciam associadas ao fortalecimento de valores considerados universais, como democracia, direitos humanos, proteção ambiental, direitos sociais. Assim, o interesse nacional é o de captar as tendências profundas, buscando ajustar-se às dinâmicas da ordem mundial que podem ser úteis à legitimação e à concretização dos próprios objetivos (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2005, p. 3).

Associado a esses fatores, outro ponto marcou a política externa brasileira no período da década de 1990 que é a diplomacia presidencial dos governos FHC e Lula. A diplomacia presidencial tem sua origem nos Estados Unidos e se caracteriza pela atuação direta do presidente tanto na formulação quanto na execução da política externa, de forma que não está resumida apenas às visitas dos presidentes a outros países, mas a três ideias básicas: a condução da formulação da política externa, uma diplomacia de iniciativa e a diplomacia de encontros e deslocamentos (DANESE, 1999 apud PASQUERELLI, 2010). Essa diplomacia presidencial tem impacto direto no grau de autonomia do MRE - próximo ponto a ser trabalhado neste trabalho - onde, antes de 1994, havia uma maior dependência por parte dos presidentes do Brasil em relação ao MRE, de forma que a maioria das negociações internacionais era dirigida diretamente pelo ministro desta pasta ou pelos seus oficiais e embaixadores. Uma questão que exemplifica esse ponto se refere ao número de viagens dos presidentes, enquanto que Sarney e Collor tiveram uma média de 8 viagens por ano, FHC viajou 92 vezes em oito anos na Presidência e Lula teve mais de 60 viagens no seu primeiro mandato (CASON e POWER, 2009 apud PASQUERELLI, 2010). Associado a esses dados, existe ainda a grande quantidade de visitas de representantes de outros Estados durante os governos de FHC e Lula, de forma que a atuação dos dois presidentes altera a forma como a diplomacia é desenvolvida, antes através, quase que exclusivamente, da delegação do Itamaraty (PASQUERELLI, 2010).

A diplomacia presidencial do governo FHC foi facilitada inicialmente pela percepção que o presidente tinha do MRE, considerado como uma referência de excelência do governo, consubstanciado ao fato do mesmo ter convidado muitos diplomatas para participarem do seu governo, além do fato do próprio ter sido ministro das Relações Exteriores nos anos de 1992 e 1993, durante o governo de Itamar Franco. Assim, a familiaridade com o Itamaraty permitiu a FHC desenvolver o seu papel diplomático. Logo:

> A diplomacia presidencial, como foi cunhada a política exterior de Fernando Henrique Cardoso, caracterizou-se desde o primeiro momento em mostrar o quão

> importante era a política externa para o desenvolvimento do país. Em inúmeras viagens ao redor do mundo feitas não só pelo presidente e ministros, como também pelo corpo diplomático, este foi o recado transmitido à comunidade internacional, principalmente às grandes potências e às organizações econômicas multilaterais. A busca incessante de recursos para subsidiar o desenvolvimento nacional converteu-se, assim, em mecanismo de extrema importância para ajudar a aumentar o peso do Brasil no mundo (MYIAMOTO, 2000, p. 124).

Já Lula teve como facilitador da sua diplomacia presidencial a sua credibilidade enquanto porta-voz da América Latina (PASQUERELLI, 2010). A política externa desenvolvida durante o Governo FHC tinha um foco claro no Itamaraty, até pelo fato dos conselheiros presidenciais terem sido diplomatas, enquanto que durante o governo Lula há uma relação mais partilhada na formulação e na execução da política externa entre o MRE e os assessores presidenciais, em ambos os casos há um processo de diplomacia presidencial bem explícito, embora tenha havido uma recusa na identificação dessa construção, por parte de Lula, em função da identificação da mesma com a administração anterior (ALMEIDA, 2004).

Por fim, um dos últimos pontos relacionados às mudanças na política externa brasileira após a década de 1990 diz respeito ao processo de descentralização na atuação do MRE tanto na formulação quanto na execução da política externa. Essa descentralização tem como ponto inicial a Constituição Federal de 1988, onde há tanto uma melhor definição e participação dos três poderes na formulação da política externa quanto a explicitação de competências diretamente relacionadas com a atuação internacional do Brasil por parte dos diversos Ministérios. Assim, do ponto de vista normativo há uma clara descentralização do processo de tomada de decisão da política externa dentro do Poder Executivo Federal que permitiu a construção de um novo arranjo institucional entre o MRE e as demais pastas do Executivo. Aliado a esta constatação, existe também um outro movimento, este dado pelo Itamaraty, enquanto forma de buscar ferramentas (via especialização e complexificação associado a uma descentralização interna) para manter a posição de centralidade na formulação e execução da política externa através de estratégias que busquem a reconquista de poder e coordenação do Ministério, sem que haja uma negação da descentralização funcional que vem evoluindo historicamente (SILVA, SPÉCIE e VITALE, 2010).

De acordo com Pinheiro (2009), a participação do Itamaraty no processo da tomada de decisão sobre política externa vai muito além do estabelecido pela constituição, fato inclusive que permitiu a literatura especializada considerar a sua ação na formulação desta política de forma relativamente autônoma. Esse grau de autonomia – frente tanto à sociedade quanto ao aparelho estatal - é reduzido justamente em função do aumento considerável na diversificação

dos temas presentes na agenda de política externa na contemporaneidade. A autora apresenta a diplomacia efetuada pelas unidades subnacionais (estados e municípios) como outro fator relevante nesse processo de descentralização do Itamaraty. Essa diplomacia das unidades subnacionais tem tido uma grande evolução dos últimos anos, principalmente em função da participação desses entes federativos nos processos de integração regional a partir da criação do Mercosul, assim como, pela intensificação da cooperação Sul-Sul (PINHEIRO, 2009). O crescente interesse dos entes federados pelas dinâmicas internacionais também está relacionado com o processo de valorização de investimentos diretos de empresas transnacionais, assim como, da maior importância do comércio exterior na economia brasileira, que tiveram como resultado o desenvolvimento de contatos internacionais de forma mais frequente por parte desses entes federativos, de forma que estes passaram a demandar maior apoio do MRE – um dos motivos da criação da Assessoria de Relações Federativas dentro das estruturas do Ministério, no ano de 1997 (BARROS, 1998).

> É importante assinalar que neste processo duplo de perda da exclusividade da condução das relações externas do país por parte do Itamaraty - seja na sua formulação ou na igualmente fundamental fase da instrumentalização da política – e da crescente incorporação à carreira diplomática de pessoal mais especializado nos novos temas do debate internacional, tem aumentado as possibilidades de cooperação internacional e de integração regional, ambos os processos favorecidos pela diversificação temática da agenda política. Finalmente, como consequência da interdependência do interno e do externo, é preciso assinalar de igual forma o crescente processo de internalização das decisões tomadas no âmbito internacional, o que incidirá diretamente na participação do Poder Legislativo na política exterior brasileira (PINHEIRO, 2009, p. 20).

Barros (1998) trata de temas semelhantes, ao dar ênfase no trabalho de coordenação da política externa brasileira, por parte do MRE, onde, segundo ele, essa tarefa inclui a ideia de fornecer informações à sociedade, acerca da realidade internacional e, ao mesmo tempo, harmonizar as diferentes posições dos grupos sociais e instâncias governamentais sobre os temas em pauta, de forma que haja uma combinação entre os pontos de vista do Governo e da sociedade sob a liderança do Presidente, uma coordenação das posições das diferentes pastas ministeriais, assim como, entre os três poderes. A importância dessa tarefa reside na multiplicidade e complexidade dos temas da política externa, enquanto que a primeira característica exige do diplomata a necessidade de transitar pelos mais diversos temas, a segunda repousa na necessidade de articulação do Itamaraty com os demais Ministérios e órgãos governamentais.

Associado a esse processo de descentralização horizontal, existe um segundo ponto, chamado de verticalização controlada que basicamente diz respeito ao processo de inserção e participação mais ativa da sociedade civil no processo de tomada de decisão sobre a política

externa. Além dos fatores já levantados no texto que levaram ao desenvolvimento do primeiro processo, a redemocratização do país, a partir de 1985, é um ponto marcante para a realização dessa segunda construção. A participação da sociedade civil se dá de várias formas, indo da caracterização desta enquanto um ator no cenário; como um coautor das decisões tomadas ou também, na condição de participante indireto no debate que apresenta algum grau de influência na política externa (PINHEIRO, 2009). De acordo com Barros (1998), o aprimoramento do diálogo entre o MRE e a sociedade está respaldado em três razões: a necessidade de lastrear a política externa aos interesses da população; a necessidade do Itamaraty de prestar contas acerca de suas políticas e ações; e o respaldo da sociedade as posições assumidas pelo país nas negociações internacionais de forma a torná-la mais legítima, assim "o apoio das entidades civis, da Imprensa e da população em geral às orientações da atuação externa é um *asset* diplomático" (BARROS, 1998, p.22).

4.2 A POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL BRASILEIRA

Após apresentarmos, tanto a conjuntura na qual o GEF foi construído e se desenvolveu, assim como, da participação dele no Brasil; dissertarmos acerca da inserção da temática ambiental em um cenário internacional em constante transformação, associado às mudanças na Política Externa Brasileira a partir da década de 1990, chegamos à última parte desse trabalho, que se concentra na política externa ambiental brasileira, dentro da cooperação ambiental multilateral, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. Para analisarmos essa política, em especial, nos utilizaremos basicamente de autores que já trabalharam com o tema, como: Barros-Platiau (2006, 2011), Lago (2007), Vitale, Spécie e Mendes (2009) e Lisboa (2002), assim como, iremos trabalhar com alguns documentos oficiais e publicações do governo, como, por exemplo, o Balanço de Política Externa 2003/2010, material elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores.

A partir do recorte temporal do trabalho, a participação brasileira será analisada, dentro das convenções internacionais na área de meio ambiente, principalmente a partir das Conferências das Partes (COP), referentes aos acordos em que o Brasil participa, principalmente, aos que possuem o GEF como instrumento de financiamento. Essa análise

será feita a partir da constituição das delegações brasileiras dentro dessas COPs[13] e eventuais discursos pronunciados pelas delegações brasileiras nesses encontros. Além dessas conferências internacionais, será analisada a participação brasileira na Conferência de Joanesburgo de 2002. Vale ressaltar que embora se tenha optado pela abordagem dentro da perspectiva da governança, é inegável a presença da teoria dos regimes e da sua importância na institucionalização da cooperação internacional na área de meio ambiente, sendo assim, é inevitável apresentar determinadas conjunturas a partir da lógica mais restritiva dos regimes, e que também faz parte da governança, inclusive se formos levar em consideração a perspectiva mais histórica de desenvolvimento da ideia de governança apresentada no capítulo anterior.

Além desses pontos, buscaremos demonstrar como se deu a participação brasileira dentro do GEF ao longo dos anos, a partir de documentos oficiais, da atuação dos diferentes Ministérios dentro dessa área, das entrevistas que foram realizadas junto aos Ministérios (MRE, MMA e MCT) e, também com algumas das organizações não-governamentais ambientais que mantém proximidade, por questões de atuação, das atividades do Fundo desenvolvidas no Brasil. Tudo isso, para se chegar às respostas à pergunta que baseia este trabalho. Vale ressaltar que, pela complexidade da questão e pelas próprias dinâmicas e transformações, seja no cenário internacional, seja na formulação e execução da política externa nas últimas décadas, se torna impossível isolar ou encapsular tanto o Fundo quanto a política externa ambiental brasileira, de forma que a resposta ao questionamento central do trabalho é construída levando-se em considerações que muitos fatores, que interferem e influenciam diretamente a política externa brasileira na área ambiental e que vão além do objetivo deste trabalho.

O Brasil é considerado um país com grande riqueza natural, potencial tecnológico e econômico. Legalmente é signatário da maioria dos acordos ambientais multilaterais, embora haja um lento processo de internalização dessas obrigações internacionais, ao passo que estas últimas não são conhecidas pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e paradoxalmente, o país apresente uma legislação ambiental consolidada e que serve de modelo para outros países. Dentro da arquitetura das instituições nacionais, a temática ambiental apresenta-se inserida de forma bastante fragmentada entre os órgãos, onde os mais importantes são: o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério de Ciência e Tecnologia. Estes três órgãos representam os pontos focais de

[13] Infelizmente não há uma padronização na forma de apresentação e disponibilização das informações acerca dessas COPs, das diferentes convenções onde o Brasil atua, de forma que não foi possível coletar os dados referentes a essas delegações em todas as reuniões.

diferentes regimes internacionais que o Brasil integra, onde o MRE se caracteriza por ser o ponto focal político destes, cabendo aos outros dois Ministérios serem pontos focais técnicos. Em função dessa divisão, o MRE acaba tendo uma função central enquanto responsável pela política externa ambiental, embora haja uma participação crescente do MMA nos últimos anos (BARROS-PLATIAU, 2011).

Internacionalmente, o Brasil é caracterizado enquanto uma potência emergente que além do Mercosul, se posiciona como articulador de quatro diferentes grupos: o Grupo de Países da América Latina e Caribe, o G77/China, o Grupo de Megadiversos e Afins e o G20. Além desses grupos, o Brasil atua no cenário internacional a partir da construção de posições conjuntas com outros grupos, como, por exemplo: BRIC[14], IBAS[15], BASIC[16], ASPA[17], CAN[18], ASA[19], dentre outros. A diplomacia brasileira, dentro do cenário Onusiano, é considerada bem preparada e empenhada, sendo que a política externa ambiental brasileira teve sua consolidação nas últimas duas décadas (BARROS-PLATIAU, 2011).

Segundo Cervo e Bueno (2008) a política externa ambiental brasileira envolve três dimensões: a sobrevivência do planeta, o desenvolvimento e a fome. Os autores trazem que toda a discussão da temática ambiental dentro de uma perspectiva multilateral foi trabalhada dentro da ONU, principalmente através das suas conferências (Estocolmo, em 1972; Rio de Janeiro, em 1992 e Joanesburgo, em 2002) e do estabelecimento de alguns regimes. Os autores assumem uma postura de posicionamentos diferentes dos Estados, aqui entendidos enquanto países do norte e países do sul, onde os primeiros inseriram a temática ambiental no multilateralismo e que só depois os países em desenvolvimento conseguiram inserir algumas de suas demandas no debate, com destaque para a atuação do Brasil, sempre em associação primeiramente, com a ideia de desenvolvimento e depois com a de desenvolvimento sustentável. Ainda de acordo com Cervo e Bueno (2008, p 506), em relação a essa dicotomia entre países do norte e do sul, eles afirmam que:

> De um lado, os países ricos tributam a pobreza e a fome a causas sulinas, como a corrupção e a incompetência dos governos, por que não o baixo grau de abertura aos agentes econômicos do centro do capitalismo. E se dispõem a financiar, desde a Rio-92, apenas projetos de seu interesse. De outro, os países em desenvolvimento que apontam os industrializados como causadores da degradação ambiental e da desigualdade entre as nações. Embaraçado, o debate evoluiu com ganhos conceituais para os países em desenvolvimento, porém minguados efeitos concretos de modo geral.

[14] Brasil, Rússia, Índia e China.
[15] Índia, Brasil e África do Sul
[16] Brasil, África do Sul, Índia e China
[17] América do Sul e Países Árabes
[18] Comunidade Andina das Nações
[19] América do Sul e Ásia

Barros-Platiau (2006) apresenta a política externa brasileira como uma política robusta e que tem passado por uma transição de discurso, indo do desenvolvimento para o desenvolvimento sustentável, embora devesse apresentar uma postura mais determinante frente às questões ambientais. A ausência dessa postura seria resultado da transversalidade existente entre a temática ambiental e outros temas como comércio e indústria, por exemplo, que faz com que o país negocie em diferentes espaços ao mesmo tempo, onde tudo pode servir como moeda de troca. Essa transversalidade é apresentada pela autora, como sendo algo ao mesmo tempo, interno e externo, onde, internamente existe pouco esforço político para integração das questões ambientais às políticas de desenvolvimento, de forma a gerar uma incongruência entre os discursos e as práticas brasileiras em relação ao tema.

Ainda de acordo com autora, existem três grandes chaves para a compreensão da política externa ambiental do país, a saber: a) a sua identidade; b) a posição assumida a partir dos anos 1990 e c) os grandes princípios políticos e jurídicos "cuja interpretação depende essencialmente dos dois pontos precedentes" (BARROS-PLATIAU, 2006, p. 259). A primeira chave está diretamente relacionada com identidade da política ambiental com a política externa, isso por que, sempre houve uma grande proximidade entre as duas políticas, pelo fato da temática ambiental ter se tornado cada vez mais presente nas agendas multilaterais, associado ao fato que o ambientalismo na política externa brasileira é considerado mais como um discurso de Estado, havendo poucas diferenças em relação às mudanças políticas no país. A maior participação da sociedade civil, dentro do processo de formulação dessa política na área ambiental, também é um fator relacionado à questão da identidade (na política externa em geral, representados pelos processos de descentralização horizontal e verticalização controlada, apresentados acima). De acordo com Vitale, Spécie e Mendes (2009) essa interação no campo ambiental, pode ser visualizada a partir das reuniões preparatórias realizadas, antes de cada Conferência das Partes (COP) da Convenção da Biodiversidade e da Convenção sobre Mudanças Climáticas, junto com a Sociedade Civil para um debate acerca de posição brasileira.

Para essas reuniões são chamadas ONGs e movimentos sociais ambientais, assim como, associações do setor privado, embora apresentando apenas caráter consultivo, de forma que, o impacto dessa ampliação da presença da sociedade civil recai sobre o maior acesso, por parte desta última, às informações e agenda do governo e não sobre uma eventual influência direta da construção da posição brasileira. Esse aumento da participação social, na área de política externa e na sua via ambiental, está intimamente ligado ao desenvolvimento da Rio 92

que teve impacto direto na ampliação e consolidação das organizações e redes voltadas para a temática ambiental, assim como, por dar maior importância a esfera internacional (VITALE, SPÉCIE e MENDES, 2009). Processo constatado com base na seguinte passagem:

> A experiência da Cúpula da Terra (Rio 92) aliada à trajetória da criação de canais de participação social nas instâncias governamentais fomentou no Brasil a institucionalização do controle social na área ambiental. À exceção do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), criado em 1981, os principais órgãos colegiados que tratam das questões ambientais foram estabelecidos após a Constituição de 1988. Entre eles, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, criado em 2000 para promover o diálogo entre governo e sociedade, e a Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio), instituída em 2003, juntamente com a Política Nacional da Biodiversidade, tendo entre seus objetivos promover a implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção da Diversidade Biológica. (VITALE, SPÉCIE e MENDES, 2009, p. 166).

A segunda chave se relaciona com dois fatores principais: a evolução da posição brasileira em relação à temática, entre a Conferência do Rio (1992) e a Conferência de Joanesburgo (2002), e a participação do Brasil nos principais regimes internacionais. Em relação à evolução da posição brasileira entre as duas Conferências da ONU, Barros-Platiau (2006) afirma que o objetivo principal em 1992, era o de rever os debates realizados na Conferência de 1972, de forma a estabelecer conceitos e princípios que favorecessem ao Brasil, assim como, responder às acusações de que o país degradava o meio ambiente (reforçando o conceito de soberania nacional). Desta forma, o foco da posição brasileira recaiu sobre a perspectiva da necessidade da cooperação Norte/Sul, mas rejeitando algumas ideias como a da Amazônia como "pulmão do mundo" e de configuração desta, como patrimônio comum da humanidade, conforme aponta o trecho abaixo:

> O Brasil teve ativa participação durante o processo preparatório – e durante a própria Conferência – nas negociações dos cinco documentos que seriam assinados no Rio (...). No tocante à Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, o Brasil liderou o movimento que retirou do PNUMA as negociações para colocá-las sob a égide da Assembleia Geral, com o objetivo de torná-las menos técnicas e científicas e fortalecer seu caráter político. O Brasil procurou, também, evitar manobras que dariam ênfase ao papel das florestas como sumidouros do CO2, o que desviava o foco dos verdadeiros responsáveis pelas emissões: os países industrializados (LAGO, 2007, p. 163 e 164).

Em 2002, dada a conjuntura internacional – falta de atenção política à questão ambiental por parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento; falta de recursos financeiros alocados na área; manutenção do padrão de consumo dos países desenvolvidos, as disparidades entre Estados ricos e pobres, os ataques de 11 de setembro, dentre outros fatores – houve um grande entrave político acerca da temática, que teve como resultado, uma Conferência cujo objetivo maior acabou sendo uma tentativa de preservação dos avanços obtidos em 1992 (BARROS-PLATIAU, 2006). De acordo com Lago (2007), há uma

mudança significativa da posição internacional do Brasil em relação ao meio ambiente de 1992 para 2002 (em função dos avanços brasileiros na área) e também há uma mudança interna acerca da percepção da questão ambiental que passa a ganhar mais espaço frente à opinião pública brasileira, esta última mudança tendo reflexo na Comissão Interministerial para a Preparação da Participação do Brasil na Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável, criada em março de 2001.

Essa Comissão, além de representar o processo de descentralização do MRE na formulação da política externa brasileira, mencionada acima, traz também, pontos que integram as políticas ambientais e externas, dentro da ideia de identidade apresentada por Barros-Platiau (2006) como uma das chaves da política externa ambiental brasileira. Sobre o último ponto, essa relação fica evidente, de acordo com a passagem do discurso oficial do Ministro do MRE na época, Celso Lafer, na cerimônia de instalação da referida Comissão:

> No campo internacional, o Brasil tem um papel importante a desempenhar no que diz respeito ao bom encaminhamento das questões ambientais. Isso se deve tanto à transcendência do tema para uma necessidade interna básica – o desenvolvimento nacional – quanto à nossa condição própria – talvez única – de país de grandes dimensões e potencialidades mas também de imensos contrastes econômicos e sociais (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2001, P.125).

Além da afirmação do desenvolvimento como norte da política externa brasileira e da necessidade de inserção da questão ambiental como forma de garantir esse desenvolvimento, o discurso apresentado por Lafer, confere certa ênfase aos compromissos políticos assumidos pela comunidade internacional, em especial, aos pontos referentes à internalização (legal) dos parâmetros do desenvolvimento sustentável e também, da cooperação financeira e tecnológica, no intuito da reafirmação desses compromissos. Em um debate acerca da Cúpula de Joanesburgo, ocorrido em julho de 2002, assim como, durante a abertura da Conferência (setembro de 2002), o Presidente FHC discursou sobre a posição brasileira. Em linhas gerais, os dois discursos foram elaborados em torno das mesmas ideias, a primeira delas relacionada ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, seguido da necessidade da busca pela implementação da Agenda 21, na posição de não aceitar qualquer retrocesso das decisões tomadas em 1992, na exacerbação dos avanços brasileiros na área ambiental (ênfase na criação do Parque Nacional Tumucumaque, na Amazônia e na redução do desmatamento com base nas informações apresentadas pelo INPE[20]) e na caracterização das assimetrias Norte/Sul, onde no discurso realizado no Brasil, FHC enfatizou a questão da posição norte-americana e da necessidade de ação rápida; e no discurso de abertura da Cúpula, concentrou sua fala na necessidade de condições mais igualitárias de comércio (relacionadas ao

[20] Instituto Brasileiro de Pesquisas Espaciais

protecionismo dos países desenvolvidos) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2002a e 2002b).

Essa articulação entre as questões ambientais, comerciais e assimetrias entre os países pode ser verificada na seguinte passagem:

> O desenvolvimento não será sustentável se for injusto. Nem será sustentável se estiver constrangido pelas dificuldades de uma globalização assimétrica. A luta pela sustentabilidade passa pela construção de trocas internacionais mais equitativas, menos excludentes. Passa por uma maior previsibilidade e estabilidade dos fluxos de capitais. Pelo maior acesso a mercados para os países em desenvolvimento. Precisamos fortalecer as parcerias internacionais para gerar melhores oportunidades de emprego. Por tudo isso, precisamos de uma cooperação internacional fortalecida, para que o comércio seja, de fato, um motor do crescimento e do desenvolvimento. Daí a nossa luta contínua contra o protecionismo no mundo desenvolvido. Daí o combate permanente aos subsídios agrícolas e todo tipo de barreira tarifária ou não tarifária. São imperativos fundamentais na luta pela erradicação da pobreza (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2002b, P.106).

Em relação à posição brasileira dentro do relatório do Plano de Implementação da Cúpula de 2002, esta se reporta quase que exclusivamente, ao consenso dos países da América Latina em inserir uma meta a todos os países de terem, pelo menos, 10% do total de sua energia consumida, correspondente a energias renováveis (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002). Embora não tenha conseguido assegurar a inserção dessa meta dentro do plano de implementação da Cúpula, a pressão exercida pela liderança brasileira, junto com a União Europeia e a América Latina e Caribe (e com forte pressão contrária dos EUA e países produtores de petróleo), permitiu a inserção de diversos pontos referentes às modificações necessárias na área energética no documento final da Cúpula (LAGO, 2007). Fora essa questão energética, alguns outros pontos foram apresentados como positivos para os representantes brasileiros dentro dessa Cúpula, como: a manutenção dos princípios firmados na Rio-92, a realização do acordo sobre megadiversidade (enquanto forma de garantir que as comunidades locais recebam algum benefício fruto da exploração de recursos encontrados nos seus territórios), a promessa de recuperação das áreas comerciais pesqueiras (até o ano de 2015), dentre outros (DUARTE, 2003).

Sobre o segundo princípio de Barros-Platiau (2006), que se refere à participação do Brasil nos principais regimes ambientais internacionais, esta participação tende a ser representada pela maioria dos autores, através da Convenção de Biodiversidade e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Além dessas, outras duas convenções serão analisadas neste trabalho: a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação. Todas essas quatro convenções têm o GEF como mecanismo de financiamento.

4.2.1 A atuação brasileira na Convenção de Biodiversidade (CDB)

O regime da diversidade biológica teve seu início a partir da percepção de que os recursos biológicos são essenciais para o desenvolvimento econômico e social da humanidade. Em seguida, o PNUMA montou grupos de trabalho, a partir de 1988, com o objetivo de explorar a necessidade do estabelecimento de uma convenção internacional sobre o tema. A partir dos trabalhos do Comitê Intergovernamental de Negociação foi desenvolvida, em 1992, a Conferência de Nairóbi para apresentação do texto aprovado da CDB. Assim, a CDB entrou em vigor em 1992 e conta com três objetivos principais: a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável dos componentes desta última e a repartição justa e equitativa dos benefícios proveniente da utilização dos recursos genéticos (CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY).

Dentro desse regime, o Brasil sempre foi um ator-chave, posição explicada principalmente pela abundância de recursos naturais no país e pela presença deste nas grandes negociações ambientais, onde, ao mesmo tempo, era alvo de críticas internacionais e também era apresentado como um ator dinâmico. Assim, o Brasil passou a usar seus recursos naturais como mecanismo de barganha política, de forma a modificar a percepção internacional do país, que antes era tido como um "Estado-veto" e, hoje, como um dos maiores desenvolvedores da cooperação internacional. Essa mudança seria explicada pela visão do passado (negativa, alvo de muitas críticas internacionais) responsável pelas ideias relacionadas à questão de ingerência internacional que foi sendo modificada a partir da consolidação do Estado democrático, que respeita seus compromissos internacionais, que promove experiências de cooperação na área de desenvolvimento sustentável, dentre outros fatores. Essa mudança de postura e também da visão do país frente à comunidade internacional, fez com que o Brasil saísse do discurso da soberania – enquanto escudo – para um diálogo de fortalecimento do multilateralismo, a partir do diálogo entre Estados soberanos que começou a se desenvolver no Governo Collor e permaneceu durante os governos de FCH e Lula (BARROS-PLATIAU, 2011).

A atuação brasileira dentro da área de biodiversidade, principalmente para atender aos compromissos assumidos frente a CDB, teve o GEF como um dos seus principais facilitadores. No ano de 1994, o governo brasileiro criou o Programa Nacional de Diversidade

Biológica (PRONABIO), tendo como objetivo a promoção de parceiras com a sociedade civil na conservação e utilização sustentável da biodiversidade brasileira. Dentro desse programa, alguns projetos foram desenvolvidos, dentre eles, destacam-se: o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (PROBIO) e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO). O PROBIO é resultado do acordo de doação TF28309, realizado em 1996, entre o governo brasileiro e o GEF (em parceria com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD), esse projeto é coordenado pelo MMA, junto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) tendo como objetivo principal a realização de pesquisas e o desenvolvimento de projetos por meio de demanda induzida ou editais públicos. O PROBIO foi desenvolvido para a duração inicial de 5 anos, no caso, de 1996 até 2002, mas acabou tendo um período maior de desenvolvimento, a partir de uma prorrogação que durou de 2003 até 2005. O FUNBIO foi criado em 1995, a partir de uma doação de recursos no valor de 20 milhões de dólares feita pelo GEF, sob a administração da Fundação Getúlio Vargas (FGV), tendo como objetivo principal a criação de um mecanismo de fomento de longo prazo e que seja atrativo para o setor privado (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1999).

Em 1997, o governo brasileiro começou a fazer o 1º Relatório para a CDB, assim como, a Estratégia Nacional de Biodiversidade Brasileira. O início da confecção desses relatórios está vinculado a aprovação pelo GEF, ainda em 1997, do projeto de Estratégia (coordenado pelo PRONABIO), logo em seguida, em 1998, foi assinado o documento do projeto com recursos concessionais do GEF no valor de 942 mil dólares, sob a administração do PNUD, associados a contrapartida brasileira no valor de 543 mil dólares. Ambos os relatórios foram finalizados e apresentados no ano de 1998 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1999). A importância do GEF dentro da construção das políticas brasileiras voltadas para a biodiversidade pode ser representada pela seguinte passagem:

> O Brasil já possui uma considerável gama de experiências e instrumentos que estimulam e viabilizam o alcance dos três objetivos da CDB: conservação, uso sustentável e repartição equitativa dos benefícios advindos do uso da biodiversidade. A magnitude das ações realizadas até o momento é bastante ampla, abrangendo desde o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira - Probio, a Estratégia Nacional da Política Nacional da Biodiversidade, o Programa de Pequenos Projetos - PPP até o Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA, demonstrando o amadurecimento institucional, capacidade e comprometimento em evitar o esgotamento dos recursos naturais. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2008, p. 05).

A participação do GEF fica evidenciada dentro desse processo, pelo fato de todos os projetos apresentados no trecho acima terem sido desenvolvidos a partir da utilização de recursos do Fundo em parceria com o governo brasileiro e outras organizações tanto públicas

quanto privadas. Em 2008, o governo brasileiro desenvolveu o Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade – Probio II, com o objetivo de "integrar e potencializar as iniciativas em curso no país" (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2008, p. 06). Esse projeto foi construído para se desenvolver em um período de seis anos (até o ano de 2014) e, assim como o primeiro projeto, conta com o apoio financeiro do GEF, no montante de 22 milhões de dólares. Sobre a importância, tanto do PROBIO quanto do PROBIO II, para a política externa ambiental brasileira, destaca-se a seguinte passagem do Quarto Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica de 2010: "Muito embora o Brasil esteja implementando uma variedade de projetos que contribuem para o cumprimento dos objetivos da CDB, os projetos do PROBIO (I e II) financiados pelo GEF foram concebidos especificamente para tratar da implementação da CDB" (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2010. P. 115).

Durante o Governo Lula, a atuação brasileira em relação à biodiversidade, dentro dos principais espaços multilaterais de discussão do tema, teve como objetivo apontar a complexidade da temática para o país, em função do Brasil ser o maior detentor de diversidade biológica e também ser uma grande potência agropecuária exportadora. Além da CDB, o Brasil atuou em outros espaços multilaterais como o Protocolo da Cartagena (que também faz parte da CDB), o Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos para a Alimentação e Agricultura da FAO[21] (TIRFAA), a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), a Convenção sobre a Conservação de Espécies Migratórias de Animais Selvagens (CMS) e a Convenção de Ramsar.

Em 2006, lançou o documento intitulado: Diretrizes e Prioridades do Plano de Ação para Implementação da Política Nacional da Biodiversidade (PanBio), desenvolvido pelo MMA, que, em linhas gerais, enfatiza o fato do Brasil ter sido a terra natal da Convenção, assim como, ressalta que esse Plano de ação é fruto direto da participação do Brasil nesse regime (artigo sexto da convenção relacionado ao compromisso dos signatários de desenvolverem estratégias e planos para as políticas na área). O lançamento desse documento foi realizado justamente durante a 8ª Conferência das Partes da referida Convenção, na cidade de Curitiba (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006).

Em relação à participação da sociedade civil e do setor privado, dentro da temática da biodiversidade, o governo demonstrou-se aberto ao aceitar a integração de representantes das

[21] Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

duas categorias (na condição de observadores e sem ônus para o Estado) dentro das delegações brasileiras, assim como através da realização de reuniões, intermediadas pelo MRE, para a construção da posição brasileira dentro dos espaços internacionais, mas deixando claro que a orientação final é do governo e a condução do processo de negociação geralmente fica a cargo do chefe da delegação. Em relação a participação das pastas governamentais, existe uma grande quantidade de Ministérios, autarquias, órgãos públicos, Estados da Federação, dentre outros, na construção da política externa brasileira, geralmente o MMA é o principal Ministério envolvido na temática, seguido pelo MAPA, MCT e outros (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011a). Essa disposição pode ser vista a partir da composição das delegações brasileiras, em algumas das COPs referentes a CDB (Ver APÊNDICE D). Enquanto que nas primeiras duas Conferências das Partes (1994 e 1995) a composição da delegação brasileira é basicamente de membros do governo, durante as COPs de 2006 e 2008, levando em consideração que a primeira foi realizada em Curitiba, há um aumento considerável tanto no número total de participantes, como também, da presença mais forte das organizações que representam a sociedade civil e o setor privado. Nas delegações presentes no apêndice D, o MMA sempre aparece como o Ministério mais presente (em termos numéricos) em relação ao demais.

Algumas outras ações são apresentadas enquanto parte da política externa brasileira na área, como, por exemplo, a coordenação do Grupo de Países Megadiversos e Afins desde 2008, de forma a conseguir maiores resultados dentro das COPs da Convenção. A aprovação, em 2009, da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável no Rio de Janeiro, no ano de 2012, tendo a biodiversidade como um dos temas centrais e, também, a atuação brasileira dentro do Ano Internacional da Biodiversidade (2010) através da confirmação dos seus compromissos no combate a perda de biodiversidade e conservação da mesma, materializado em reuniões do Governo e entre Chefes de Estado, assim como, da construção de um novo Plano Estratégico para implementação das políticas da CDB, pós-2010 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011a).

4.2.2 A atuação brasileira na Convenção sobre Mudanças Climáticas

A Convenção sobre Mudanças Climáticas se caracteriza pela construção de um quadro de esforços intergovernamentais para o enfretamento das questões relacionadas às alterações

climáticas, este, compreendido enquanto um recurso compartilhado e que tem sua estabilidade afetada pelas emissões industriais, emissões de dióxido de carbono e outros gases de efeito estufa. Essa convenção entrou em vigor em março de 1994 e conta com um total de 195 países participantes (que ratificaram a Convenção). De maneira geral, essa Convenção tem por objetivo a estabilização das concentrações dos gases de efeito estufa (resultado da ação humana), para isso, os países desenvolvidos deveriam assumir o ônus e a liderança desse processo, ao passo que os países em desenvolvimento devem receber apoio (transferência de recursos e tecnologia) dos primeiros, para a realização de atividades relacionadas com a temática (UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE). Essa separação que relaciona dívida histórica e o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas se materializa a partir da separação dos países dentro dos grupos, então chamados de Anexo 1 e os Não Anexo 1 (países em desenvolvimento), onde o primeiro engloba os países desenvolvidos e que devem assumir os maiores compromissos no combate à mudanças climáticas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011b).

A atuação brasileira dentro das COPs dessa convenção tem como ponto marcante a atuação do MCT enquanto principal ator dentro das delegações brasileiras, pelo menos até o ano de 2003, onde há uma maior atuação de outros Ministérios, como o MMA e o Ministério de Minas e Energia (MME), por exemplo. Durante o período de 1999 até 2001, que engloba a realização das COPs 3,4,5,6 e 7, a presença do MCT enquanto principal participante nas discussões sobre a temática de mudanças climáticas é bastante clara, como pode ser demonstrado, a partir da composição das delegações brasileiras dentro das referidas COPs mencionadas acima e presentes no apêndice E (na maioria dessas COPs, o MCT levou inclusive o seu Ministro para participar das negociações). Basicamente, as ações brasileiras desenvolvidas durante o Governo de FHC se concentraram no processo das difíceis negociações internacionais, onde a posição do Brasil, em síntese, foi de afirmação da necessidade do compromisso diante da ideia das responsabilidades comuns porém diferenciadas e sua relação com a obrigatoriedade do protagonismo dos países do Anexo 1 da Convenção. O discurso brasileiro pode ser resumido diante do trecho, retirado do pronunciamento oficial do Ministro da Ciência e Tecnologia durante a 1ª COP, em Berlim, no ano de 1995:

> A UNFCCC também encerra princípios muito importantes aos quais nos devemos ater e que são pertinentes não apenas à questão do próprio aquecimento global, mas também à malha geral de consenso internacional sobre desenvolvimento sustentável que foi tecida e aceita pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio.

> Irei apenas lembrar os mais importantes, esperando que eles possam sempre guiar os nossos passos: "o princípio da precaução", "o princípio do poluidor-pagador", "o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas", assim como aqueles relacionados ao "direito ao desenvolvimento", "uma parceria global com base na equidade", "a divisão de benefícios decorrentes de avanços tecnológicos", "a cobertura da internalização de custos adicionais pelos países em desenvolvimento por meio de recursos novos e adicionais, além da assistência para o desenvolvimento", sem esquecer dos conceitos mais importantes de "padrões insustentáveis de produção e consumo" e do próprio desenvolvimento sustentável, que coloca as preocupações ambientais e de desenvolvimento nessa perspectiva recém integrada. (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA).

Além da pressão frente a atuação dos países desenvolvidos, o Brasil também enfatiza a questão do desenvolvimento, associado à questão ambiental, conforme já foi discutido neste trabalho. A constituição da matriz energética brasileira (considerada limpa pela concentração em energias renováveis) além de outros fatores como a utilização do álcool, como combustível, foram alguns dos pontos apresentados pelo Ministro, no referido pronunciamento, para a consolidação da imagem do Brasil, enquanto país consciente das preocupações ambientais. Dentro dos pronunciamentos brasileiros, dentro das COPs 2 e 3, respectivamente, em Genebra e em Quioto, o discurso brasileiro se manteve o mesmo, com ênfase tanto na necessidade de manutenção dos princípios em que se baseiam a esfera multilateral na área, como também, pela reafirmação da necessidade de mais financiamento e intercâmbio tecnológico, assim como, da não inclusão de metas ou obrigações aos países fora do Anexo 1, incluindo o Brasil (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA).

A partir da COP 4, o discurso brasileiro passa a dar ênfase ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL (e a sua importância, para a inserção do setor privado dentro da temática), enquanto uma proposta brasileira que entrou no documento final do Protocolo de Quioto, conforme trecho do pronunciamento oficial do Ministro da Ciência e Tecnologia da época:

> O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo estabelecido pelo Protocolo de Quioto, originado de uma proposta brasileira da qual nos orgulhamos bastante, promoverá a participação voluntária e significativa de todos os países em desenvolvimento para o cumprimento do objetivo da Convenção, segundo o princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas.
> Sua implementação efetiva abrirá portas para a cooperação significativa entre as Partes do Anexo I e as não-Anexo I.
> Assim, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo está no centro dos interesses comuns de todas as Partes da Convenção.
> Encoraja a ação global conjunta, equilibrando o interesse das nações industrializadas em reduzir o custo de atingir seus objetivos de redução de emissões, com o interesse legítimo das nações em desenvolvimento de desenvolverem-se seguindo um caminho com menos emissões de gases de efeito estufa, ao mesmo tempo em que atendem as suas necessidades de desenvolvimento.
> O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo induzirá a novos fluxos de investimento, principalmente do setor privado, bem como apoiará medidas de adaptação em países particularmente vulneráveis aos efeitos adversos da mudança do clima. (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2012)

No mesmo pronunciamento, o Ministro ressalta que embora seja um ponto importante para o alcance das metas estipuladas dentro do regime, o MDL é apenas uma parte da solução, pois, o sucesso da Convenção sobre mudanças climáticas e do Protocolo de Quioto estão diretamente relacionados com o cumprimento dos compromissos dos países do Anexo 1 (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2012).

A participação brasileira, a partir do governo Lula, mantém a postura do governo anterior de reforçar o protagonismo das negociações dentro da área temática, através, por exemplo, da coordenação dos países do G77/China, da presidência junto ao grupo de negociações cooperativas de longo prazo dentro da Convenção, da forte atuação brasileira na COP 15 (Copenhague, 2009) com o desenvolvimento do texto "Acordo de Copenhague" junto ao BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), embora esse grupo não tenha conseguido o consenso necessário para a adoção do texto pela COP. Em relação à participação das pastas do governo na temática, diferentemente do apresentado no governo de FHC (predominância do MCT nas COPs), o Itamaraty tem atuado em junção com o MCT e o MMA, enquanto responsáveis pelas negociações desse regime. As delegações brasileiras também contam com a participação de representantes do Congresso, do Poder Judiciário, de autoridades estatais e municipais, dentre outros (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011b).

Essa período também é marcado pela maior presença do setor privado nas delegações brasileiras, essa presença tem seu início nos anos 1990, a partir das discussões que aconteceram antes da COP 3, em Quioto, e que despertaram o interesse do setor privado junto aos mecanismos de execução conjunta e, também, atividades implementadas em parceria com o GEF. Nesse primeiro momento, os atores privados se concentravam na área de papel e celulose e da produção de carvão vegetal, além do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS (que participou de onze, das doze COPs onde foi possível a identificação dos componentes das delegações brasileiras, conforme APÊNDICE E). A partir da assinatura do Protocolo de Quioto, em 1997, houve um segundo momento de interesse por parte do setor privado, com ênfase na consolidação do etanol como uma das soluções para o problema da mudança climática, tendo a União da Indústria de Cana-de-açúcar – UNICA, como uma das suas principais representantes. Outras áreas como a de consultoria e empresas de engenharia ambiental, eficiência energética (Petrobras), do mercado financeiro, dentre outras, criaram e desenvolveram estratégias de atuação dentro dessa questão

(VITAE CIVILIS, 2008). No Brasil, o espaço aberto, a partir do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), pode ser visualizado, na seguinte passagem:

> No início da atual década, principalmente por causa da entrada em vigor do Protocolo de Quioto, outros setores empresariais perceberam as oportunidades contidas no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e, atualmente, o Brasil é o terceiro país em número de projetos, atrás da China e Índia. Existem no país 189 projetos de MDL aprovados pela Autoridade Nacional Designada – o CIMGC, dos quais 142 estão registrados no Conselho Executivo do MDL. Quase metade dos projetos está relacionada à energia renovável, 16% à suinocultura, 13% à troca de combustível fóssil e o restante trata de aterro sanitário, eficiência energética, resíduos, processos industriais, redução de NO, emissões fugitivas (VITAE CIVILIS, 2008, p. 34).

Vale ressaltar também, que embora haja um engajamento do setor privado, a partir das oportunidades de negócios desenvolvidas dentro do regime de mudanças climáticas, e do esforço de incorporação desta temática na estratégia do setor privado brasileiro de uma maneira geral, há, por parte dos setores que não se beneficiam com esse regime, – no caso, o agronegócio, as madeireiras e as mineradoras – e que, ao mesmo tempo, são responsáveis por mais de 70% das emissões de gases de efeito estufa no Brasil, um bloqueio em relação ao regime de mudanças climáticas, considerado como um obstáculo ao desenvolvimento desses setores específicos. Em relação à participação da sociedade civil, através de ONGs ambientalistas e movimentos sociais, esta só começa a se engajar mais dentro da temática, a partir da entrada em vigor do Protocolo de Quioto, em 2005, algumas usando o regime, enquanto forma de reforçar seu discurso em temas relacionados como o do desmatamento (principal responsável das emissões de gases de efeito estufa no Brasil). A participação tanto do setor privado como da sociedade civil apresentada acima se relaciona diretamente com o debate acerca dos efeitos distributivos internos da Política Externa (LIMA, 2000) apresentados no começo do capítulo.

Dentro das delegações, a presença de organizações como a Vitae Civilis e de espaços para debate, como o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) melhor representam a atuação dessa categoria junto ao regime de mudanças climáticas (VITAE CIVILIS, 2008). Por conta dos interesses oriundos da participação via mercado, há uma presença muito maior do setor privado do que da sociedade civil dentro das delegações brasileiras, em especial no período do governo Lula, onde há um aumento claro da participação brasileira junto ao regime, representado pelo aumento substancial tanto de representantes do Governo em suas mais diversas pastas (e não apenas do MCT, como no Governo de FHC, conforme APÊNDICE E), como também, da presença do setor privado e da sociedade civil, levando em consideração que embora as construções acerca

do regime de mudanças climáticas tenham se desenvolvido ao longo da década de 90, a sua implementação se torna mais expressiva a partir dos anos 2000.

A atuação brasileira no ano de 2010 foi marcada pelo anúncio do compromisso voluntário do governo brasileiro de implementar ações de mitigação com a intenção de reduzir as emissões de gases de efeito estuda, em torno de 36,1% e 38,9%, tendo como referência as projeções para 2020 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011b). O que pode ser considerado uma mudança de postura frente ao governo anterior, que expunha de forma clara a não criação de metas e compromissos para os países que não fossem os países desenvolvidos, ou pelo menos, que as metas fossem desenvolvidas, apenas quando os integrantes do Anexo 1 começassem a assumir as suas responsabilidades junto aos problemas relacionados à mudança climática. A atuação mais agressiva brasileira, em relação ao tema, está relacionada diretamente, com a Conferência das Partes de Copenhague, em 2009, que teve sua delegação composta por um total de mais de 720 integrantes, contando com a presença do Presidente da República e com mais de 50 representantes das três pastas mais atuantes na construção da posição brasileira na área – o MMA, o MCT e o MRE – nos dois pronunciamentos oficiais do Presidente Lula, o mesmo enfatiza a ação brasileira no estabelecimento das metas voluntárias citadas no começo do parágrafo, que tem na redução do desmatamento da Amazônia, em um percentual de 80% até 2020, como fator determinante para o alcance da meta de mitigação estipulada no período, assim como, alerta para a necessidade de aumento dos fluxos financeiros e tecnológicos dos países desenvolvidos, enquanto forma de permitir que os países em desenvolvimento possam atuar com mais expressividade dentro dessa temática. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009).

Em relação as ações desenvolvidas pelo Brasil, enquanto resposta direta aos compromissos da Convenção, a confecção do documento “Contribuição do Brasil para Evitar a Mudança Climática”, como também, o desenvolvimento dos relatórios a serem apresentados pelo país, enquanto membro da convenção, denominados de “Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima” elaborados nos anos de 2004 e 2010, se caracterizam enquanto as principais iniciativas do país na busca por opções de resposta aos problemas relacionados às mudanças climáticas. O GEF tem papel importante dentro deste contexto, por ser um dos financiadores do processo de construção do documento Comunicação Nacional, nas suas duas versões, assim como, no apoio a projetos relacionados à temática como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas – Cerrado. Este último projeto, se insere diretamente na questão das metas

assumidas pelo Brasil na COP 15, onde existe o objetivo de reduzir no mínimo em 40% as emissões provenientes do desmatamento do Cerrado. A importância do GEF neste plano, reside na implementação do projeto "Iniciativa Cerrado Sustentável", desenvolvido em cooperação com o MMA e o BM, através da doação de 13 milhões de dólares dentro do orçamento total do projeto que gira em torno dos 42 milhões de dólares (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011).

Em relação aos outros documentos, o primeiro, basicamente, tem como objetivo apresentar a atuação brasileira dentro das áreas de energia renovável, da redução da emissão por desmatamento da Amazônia brasileira e o MDL (BRASIL, 2008). O primeiro relatório da Comunicação Nacional para a Convenção foi elaborado a partir de três pontos principais: o primeiro relacionado ao panorama geral brasileiro e as complexidades oriundas das dimensões continentais do mesmo; o segundo ponto fornece os dados referentes ao inventário brasileiro de gases de efeito estufa no período de 1990 até 1994; e o terceiro ponto descreve as providências brasileiras já realizadas e também, as previstas que tenham impacto direta ou indiretamente no alcance dos objetivos da Convenção (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2004). O segundo relatório da Comunicação Nacional para a Convenção foi elaborado em 2010 e se constitue em um amplo documento apresentado em cinco partes: a) as circunstâncias nacionais e arranjos especiais do Brasil; b) o inventário brasileiro de emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, no período de 1990 até 2005; c) as ações desenvolvidas e a serem implementadas pelo Brasil, subdividido em duas partes (programas direcionados à mitigação da mudança climática e programas com medidas facilitadoras no processo de adaptação à mudanças no clima); d) a apresentação de informações relevantes para o obtenção dos objetivos da Convenção, como, por exemplo, a transferência de tecnologia, educação, pesquisa e observação sistemática, dentre outros; e, por fim, e) as dificuldades financeiras, técnicas e de capacitação para a realização desse relatório. Dentro deste último ponto, o relatório enfatiza que a construção do mesmo, foi orçada em um total de mais de 10 milhões de dólares, sendo que desse total, US$ 3.400.000 foram disponibilizados pelo GEF e o restante oriundo das contrapartidas nacionais (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2010).

4.2.3 A atuação brasileira na Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes e na Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação

A Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes foi adotada em 2001, entrando em vigor no ano de 2004, sob a administração do PNUD e tendo como objetivo a proteção da saúde humana e do meio ambiente dos produtos químicos que continuam intactos no ambiente, por um longo período de tempo, de forma que são amplamente distribuídos geograficamente e se acumulam no tecido adiposo dos seres humanos e demais animais. Assim, essa convenção foi desenvolvida como forma de exigir que as partes busquem medidas para eliminar ou reduzir a liberação desses poluentes no meio ambiente (STOCKHOLM CONVENTION ON PERSISTENT ORGANIC POLLUTANTS). A atuação brasileira foi alvo de críticas por parte de Lisboa (2002), segundo a autora, a Convenção tem como principal dispositivo, a decisão de eliminar a produção e o consumo de 12 dos piores POPs – sendo que a grande parte destes, já é proibida na maioria dos países, tendo como ponto de disputa na construção do texto final, o artigo que define que os países deveriam adotar medidas para eliminar a disseminação dos POPs de produção não intencional (poluentes produzidos pelas indústrias que utilizam o cloro e que sua produção não pode ser evitada) em função das posições contrárias a esse artigo da indústria química, em especial dos EUA, Japão, Austrália e Canadá.

A crítica de Lisboa (2002), em relação à atuação brasileira na Convenção, recai inicialmente pela forte atuação do representante da Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim) na delegação brasileira e também, pela recusa brasileira em aceitar o Princípio da Precaução, presente no texto da Convenção, mesmo o Brasil tendo aceitado esse princípio em outros acordos internacionais, sob o pretexto de que a Convenção estaria modificando a formulação do referido princípio e que este poderia ser utilizado como forma de barreira não tarifária contra países em desenvolvimento. A inquietação maior da autora recai sobre a solicitação, por parte do Brasil, em assinar o texto mediante uma exceção de uso para o período de seis anos, referente à utilização do heptacloro (um dos agrotóxicos na lista dos que precisam ser eliminados). Essa exceção de uso foi solicitada, em função de a empresa brasileira Action ter comprado o estoque da Vesicol (última empresa que fabricava o heptacloro e que havia sido fechada no ano 2000) e ter conseguido, que o Ministério da Indústria e Comércio atuasse de forma a não prejudicar os interesses da citada empresa.

No Brasil, a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do MMA representa o Ponto Focal Técnico da Convenção, em conjunto com a Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do MRE (Ponto Focal Oficial). No que se refere à

atuação do Brasil, enquanto forma de responder aos compromissos assumidos junto à Convenção (excluindo a exceção de uso apresentada acima), apenas um projeto foi desenvolvido. Esse projeto foi submetido ao GEF, através de uma parceria entre o governo brasileiro e o PNUD, sob o título de: Desenvolvimento de um Plano Nacional de Implementação no Brasil como primeira etapa da implementação da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs) (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE). Em relação à composição das delegações brasileiras dentro das COPs referentes à convenção, ela é composta basicamente, por alguns Ministérios, duas autarquias do governo e a presença apenas da Abiquim, enquanto representante da Indústria Química. Não há nenhum representante da sociedade civil, conforme pode ser visualizado no apêndice F.

Já a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação foi estabelecida em 1994 e caracterizou-se como um dos três maiores desafios ao desenvolvimento sustentável, junto com a biodiversidade e as mudanças climáticas, durante a CNUMAD, embora não tenha tido a mesma repercussão que as outras convenções. A Convenção une 194 Estados e tem como objetivo melhorar as condições de vida das populações que vivem em áreas áridas, de forma a manter e restaurar a terra e as condições de produtividade do solo e diminuir os efeitos da seca. (UNITED NATIONS CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION). O Brasil é signatário da Convenção desde 1996, tendo ratificado o acordo no ano seguinte. O Ponto Focal Nacional da Convenção é o Secretário Nacional de Recursos Hídricos, tendo sido criada a Coordenação Técnica de Combate à Desertificação (CTC), composta por nove técnicos especializados. Da mesma forma que na Convenção de Estocolmo, o Brasil tem trabalhado no esforço de responder aos compromissos assumidos frente à Convenção, a partir da elaboração do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN) (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

Não existe muito espaço dentro do site do MMA para a apresentação do PAN, assim como, não há informações suficientes sobre a atuação brasileira nessa Convenção. O portal que apresentaria melhor a construção e os avanços no desenvolvimento do PAN encontra-se fora do ar, sendo que nem o documento oficial do referido plano, encontra-se disponível para leitura dentro do espaço virtual do MMA. O que existe é apenas uma edição desse plano, em caráter comemorativo aos 10 anos da Convenção de Combate à Desertificação, datado de 2004. Esse documento conta basicamente, com as seguintes informações: levantamento dos conceitos relacionados à aridez, desertificação e alterações climáticas; histórico das ações do governo no combate à desertificação; apresentação do processo de construção do PAN-Brasil, assim como, os marcos estratégicos e eixos centrais do programa; apresentação das ações a

serem desenvolvidas dentro dos eixos temáticos do plano; exposição das instâncias que fazem parte da implementação do plano; e, por fim, a relação sinérgica necessária dessa Convenção com a CDB e a Convenção sobre Mudanças Climáticas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2004).

Em relação à composição das delegações brasileiras nas Conferências das Partes, assim como nas COPs da Convenção de Estocolmo, não existem representantes da sociedade civil, embora seja visível a participação de alguns Estados da região Nordeste, assim como, de algumas Universidades também dessa região (APÊNDICE G). O MMA se configura como o principal representante brasileiro dentro das delegações, e junto com o MRE são os únicos Ministérios que participaram das cinco Conferências das partes já realizadas dentro da Convenção. A importância do GEF nessa Convenção está relacionada ao desenvolvimento de projetos específicos dentro do Bioma Caatinga, descritos dentro do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca.

Assim, de forma geral, a participação brasileira, dentro dessas duas Convenções, se dá de forma bem mais tímida do que em relação às outras duas Convenções apresentadas, seja por questões de caráter econômico, seja pela falta de interesse e ou maiores recursos dentro dessas áreas. Vale ressaltar que existem outros espaços e acordos multilaterais ambientais onde a posição brasileira tende a não ter o mesmo impacto como na Convenção sobre Mudanças Climáticas, por exemplo, como afirma Lisboa (2002) ao tratar da Convenção da Basiléia e do Protocolo de Cartagena. A autora afirma que levando em consideração as diferentes atuações do país dentro de determinadas Convenções, a receita para uma boa política externa ambiental recai sobre três pontos principais: a ausência de pressões econômicas contrárias à temática em questão, a presença de uma área técnica composta por massa crítica de forma a que possa propor soluções às questões apresentadas e uma boa diplomacia.

Por fim, chegamos a terceira grande chave para a compreensão da política externa ambiental brasileira, apresentada por Barros-Platiau (2006), que é a questão relacionada aos princípios políticos e jurídicos da política externa. A análise dessa política a partir dos princípios se desenvolve por três motivos: a) a política externa brasileira sempre teve como base os grandes princípios constitucionais para as relações internacionais, como, por exemplo, a questão da não-intervenção, igualdade entre os Estados, independência nacional, regulação pacífica dos conflitos, dentre outros; b) os princípios são múltiplos e a sua interpretação está diretamente relacionada com o regime trabalhado e c) a comparação dos princípios mais

importantes para o Brasil e sua relação com os princípios do direito ambiental internacional enquanto forma de melhor posicionar o Brasil, dentro do cenário internacional.

O primeiro princípio é o de soberania, apresentado pela autora, como uma vitória importante da diplomacia brasileira, frente às tentativas de legitimação da ideia de ação coletiva através do desenvolvimento de conceitos como o de patrimônio comum da humanidade, gestão coletiva, dentre outros. O princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, bastante recorrente ao longo de todo o trabalho e tendo papel importante na construção da política externa brasileira, com enfoque na relação de dívida histórica direcionada aos países desenvolvidos. A autora menciona também a importância da construção dos princípios dentro das Convenções multilaterais, dando ênfase no processo de ganhos e perdas, principalmente, dentro de uma lógica Norte/Sul na construção da forma de desenvolvimento das questões ambientais dentro da estrutura de governança global. Resumindo a posição brasileira em relação às questões ambientais no cenário internacional, a autora afirma que:

> Em suma, a política externa ambiental foi marcada, desde a década de 1990, por um grande esforço brasileiro de construção de uma postura proativa para a defesa de seus interesses. Todavia, foi exercida sem parceiros estratégicos constantes, por um lado, ou então por potenciais parceiros estratégicos, como os donos das grandes economias emergentes, por outro lado, mas cujos interesses divergentes obrigam as partes a entendimentos muito específicos ou ao mínimo denominador comum. Em conclusão, para se falar de uma liderança brasileira nas questões ambientais, é necessário reconhecer os limites impostos pela falta de parcerias consolidadas e alertar que não se trata de uma hegemonia brasileira (BARROS-PLATIAU, 2006, P. 273 e 274).

De um ponto de vista mais crítico, Lisboa (2002, p. 44) apresenta a política externa ambiental brasileira enquanto um: “conjunto de posicionamentos ambíguos e contraditórios intercalados por omissões sistemáticas que tem dado o tom da atuação brasileira na esfera internacional, em relação aos temas ambientais”. Ao mesmo tempo em que, do lado das notas e discursos oficiais, há uma construção que enfatiza o papel do Brasil dentro do cenário internacional, como pode ser exemplificado pela nota à imprensa, publicada no Dia Mundial do Meio Ambiente, em 2008:

> O Brasil tem participado ativamente das negociações e da implementação das convenções internacionais e programas referentes ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. Para tanto, o Itamaraty tem atuado em estreita coordenação com o Ministério do Meio Ambiente e outras Pastas interessadas. Nessa coordenação, o Itamaraty também tem dialogado com entidades representativas da sociedade civil. A ação diplomática tem contribuído para estabelecer acordos e tratados internacionais e bilaterais, avançando a ampla agenda ambiental que engloba biodiversidade, desenvolvimento sustentável, energias renováveis, mudança do clima, florestas, segurança química e resíduos tóxicos, desertificação, proteção dos conhecimentos tradicionais dos povos, entre outros temas.

Assim, muitas são as diferentes visões acerca do posicionamento do Brasil e da construção de uma política externa ambiental, que refletem o olhar e o lugar de onde essa política é analisada, e que demonstra também a complexidade da temática, pela gama de atores envolvidos no processo, assim como pelas diferentes conjunturas e relações assimétricas de poder dentro do cenário internacional que moldam a atuação dos Estados e são ao mesmo tempo modificadas por eles.

4.3 A ATUAÇÃO DO BRASIL NO GEF

Diferentemente do que foi apresentado no capítulo anterior, que tratou da atuação do GEF no Brasil, essa parte do trabalho tem o objetivo de apresentar como o Brasil atua no Fundo. A análise acerca dessa percepção será desenvolvida a partir das entrevistas realizadas com funcionários do MRE, do MMA e do MPOG, como também, com os responsáveis por duas organizações não-governamentais na área de meio ambiente, assim como, das informações disponíveis em documentos oficiais do governo brasileiro. Conforme já foi apresentado anteriormente, o Fundo trabalha diretamente com quatro Ministérios no Brasil (MRE; MMA; MCT e MPOG), sendo que estes atuam com objetivos diferenciados entre eles. Enquanto o MMA e o MCT trabalham mais especificamente com a elaboração dos projetos respectivamente nas áreas de biodiversidade e mudanças climáticas, conforme tabela a seguir:

Tabela 9 - Distribuição dos projetos brasileiros por proponente, submetidos para financiamento no GEF-4

GEF-4 Biodiversidade		**GEF-4 Mudanças Climáticas**	
Proponente	**Nº de projetos**	**Proponente**	**Nº de projetos**
MMA	7	MCT	5
Secretária do Estado RS	1	SFB/IBGE/MCT/INPE/Embrapa	1
Governo do Esp. Santo	1	Furnas	1
SFB/IBGE/MCT/INPE/Embrapa	1	-	-
MCT	1	-	-
SEA/FEEMA/IEF	1	-	-

Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia

Infelizmente, não existe a possibilidade de construção de um quadro mais completo, acerca da distribuição dos 46 projetos já financiados pelo GEF em todos os seus ciclos, pois,

não há uma apresentação clara, acerca de quem são os proponentes dos projetos o que existe são documentos de descrição dos mesmos, indicando as contrapartidas, valores totais, prazos, agências executoras, dentre outros itens.

Já o MPOG é o responsável pela análise financeira dos projetos submetidos aos Fundo. É interessante notar que desses quatro Ministérios, apenas o MCT apresenta um espaço no seu portal eletrônico para a apresentação do GEF de forma estruturada e elaborada, contando com informações acerca de projetos, relatórios dos comitês de reposição de capital, tipos de financiamento oferecidos, dentre outros detalhes. Não há nenhuma informação ou direção específica sobre o Fundo dentro dos sites do MRE e do MPOG, havendo um breve histórico do mesmo, dentro do espaço virtual do MMA. Levando em consideração que em entrevista realizada com uma funcionária da Assessoria de Assuntos Internacionais (AAI) do MMA, esta afirmando que:

> O GEF é um fundo extremamente importante à área ambiental brasileira. Atuando na cooperação multilateral financeira em parceria com o Ministério do Meio Ambiente - MMA, vários temas da pasta foram contemplados por recursos do fundo. A grande vantagem do GEF é a ampla escala de temas para alocação de recursos, o que permitiu ao MMA uma apresentação de propostas que englobou temas especialmente relacionados às áreas de biodiversidade, mudança do clima, terras degradadas, águas internacionais e a poluentes orgânicos persistentes (POPs) (ENTREVISTADA, 1).

Ao mesmo tempo, em que na entrevista realizada junto ao ponto focal operacional do Fundo – SEAIN do MPOG – o GEF é apresentado como o mais importante financiador dentro da cooperação na área ambiental para o Brasil, de forma que a ausência de informações sobre o Fundo nessas duas pastas específicas é no mínimo estranha.

Outra informação que foi retirada dessa última entrevista é o fato de não haver uma consolidação ou um quadro que informe quais são os maiores financiadores de projetos na área ambiental, pois ao ser questionado sobre qual seria a participação do Fundo (em percentual) no financiamento da cooperação ambiental brasileira e quais seriam os outros financiadores dessa cooperação, a resposta fornecida foi que seria necessário fazer uma coleta de informações dentro dos outros Ministérios para se chegar aos números. Assim, fora a informação de que o GEF é o principal financiador da cooperação brasileira na área ambiental, da caracterização do Banco Mundial como um outro importante financiador nessa área e da constatação de que dentro da cooperação de uma maneira geral, o GEF ainda ocupa um espaço muito pequeno, não há uma compilação das informações disponíveis entre as diferentes pastas do governo que permita a construção de um quadro mostrando quem são os principais financiadores de projetos, quem mais recebe financiamentos, etc.

No que diz respeito às contrapartidas brasileiras dentro dos projetos financiados pelo Fundo, de acordo com entrevista realizada com uma funcionária do MRE que trabalhou diretamente com o GEF, entre os anos de 2008 e 2011, ao ser questionada sobre a contrapartida brasileira afirma que:

> Ela ocorre de diversas formas e muitas vezes é sim (...) não é em espécie. É em horas trabalhadas, em horas de funcionários, viagens, enfim, instrumentos, uma série de outras coisas, veja bem, se você tiver que utilizar imagens de satélite, sistemas de computador, isso são coisas caríssimas e isso é tudo computado em valores é (...) em valores financeiros e a contrapartida é feita dessa forma também, mas isso é praxe, isso é praxe em cooperação internacional, não é uma especificidade do GEF (ENTREVISTADA 3).

Na visão da entrevistada 1 (funcionária do MMA):

> Além do acesso viável ao fundo, a contrapartida a ser oferecida pelo Governo Brasileiro nos projetos normalmente é no formato de "bens e serviços", uma vez que não inclui ativos financeiros. Tal mecanismo chega a ser uma facilidade à contraparte, uma vez que há grandes contingências no orçamento para a pasta ambiental do Governo Federal (ENTREVISTADA 1).

Assim, a partir das entrevistas realizadas, embora não haja nenhuma diferença da contrapartida brasileira aos projetos financiados pelo GEF das demais realizadas dentro cooperação internacional, essa contrapartida não financeira é importante para o Brasil em função das limitações orçamentárias existentes, principalmente, na área ambiental.

Um ponto bastante interessante, acerca da atuação do Brasil dentro do GEF está relacionado aos processos de maior representação política do mesmo nas estruturas da instituição. Como já foi trabalhado no capítulo anterior, o GEF foi desenvolvimento dentro de uma lógica bem nítida de separação da percepção da questão ambiental, dentro das ideias dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, sendo assim, essa conjuntura tem reflexo claro na estrutura do Fundo, conforme apresentado no Apêndice B. Enquanto uma organização que se desenvolveu dentro da estrutura de BM (Bretton Woods), o peso da questão dos aportes financeiros doados pelos países se configura como principal vetor relacionado ao aumento da participação de qualquer país dentro da elaboração das propostas e estratégias a serem desenvolvidas pelo Fundo dentro de cada ciclo – em função dessa sua relação com as instituições de Bretton Woods e da não resolução desse problema com os processos de reestruturação que o Fundo passou.

Antes de entrarmos na análise da participação brasileira enquanto país que também quer fazer parte da construção das regras das organizações cabe uma breve apresentação acerca das percepções dessa clivagem Norte/Sul na perspectiva dos funcionários entrevistados dos Ministérios. De acordo com a entrevistada 3, funcionária do MRE:

> A questão da clivagem norte e sul em matéria de meio ambiente, ela, eu não diria que ela é diferente em relação ao GEF do que é em relação a outros processos ambientais multilaterais nos últimos 20 anos, evidentemente essa era uma diferença muito fundamental nos primórdios do crescimento do tema ambiental na agenda internacional é tanto que no fim dos anos 80 a concepção do conceito de desenvolvimento sustentável e de outros conceitos como de responsabilidades comuns, porém diferenciadas foram conceitos para resolver um pouco a questão é (...) tanto da dívida histórica dos países desenvolvidos, quanto do papel deles, do papel dos países em desenvolvimento, é (...) para (...) enfim para estabelecer as obrigações que esses países teriam por conta desses novos conceitos é (...) a responsabilidade comum, porém diferenciada ainda existe, o que você viu nos últimos (...) na verdade é uma emergência em nome de alguns países em desenvolvimento como o Brasil, a Índia e a China que apesar de serem mais fortes economicamente não estarem nem perto de atingir os indicadores sociais que os caracterizariam como países desenvolvidos então, evidentemente essa é uma questão ainda debatida internacionalmente e as vezes, não é debatida se você tem na origem essa diferenciação para que países desenvolvidos possam financiar, países que estão em momento de crise financeira internacional, então os países estão sem dinheiro e evidentemente esses países querem agora fugir dessas obrigações de financiar países em desenvolvimento que eles acham que não são mais países em desenvolvimento por que hoje eles têm uma situação econômica mais razoável e que nós, no Brasil e em outros países, não é que seja uma situação desfavorável, a questão que se coloca ainda, porém, é que nós, (...) apesar da industrialização crescente não temos nem os níveis de industrialização que os outros países têm e nem toda essa disponibilidade de recursos para investir, por exemplo, em meio ambiente já que há muitos recursos comprometidos no Brasil ainda, por exemplo, no combate à pobreza (ENTREVISTA 3).

A crise financeira atual também foi mencionada na entrevista realizada com a funcionária da AAI do MMA. Na perspectiva da entrevistada:

> No atual contexto da crise financeira mundial, a cooperação internacional, em especial para a pasta ambiental, decresceu em níveis significativos. O histórico da cooperação internacional ambiental entre o Brasil e os países desenvolvidos nos conta que em grande parte, o país recebeu mais do que doou. As maiores contribuições "in kind" feitas ao Ministério do Meio Ambiente foram provenientes do Governo Alemão e da União Europeia, grandes parceiros. Os antigos mecanismos de financiamento como o Fundo Multilateral para o Protocolo de Montreal estão cada vez mais escassos e nas discussões e fóruns multilaterais globais, pouco se ouve sobre "co-financing" por parte dos tradicionais países doadores. É certo que a tendência é o decréscimo cada vez maior de doações e aportes financeiros para o Brasil, tanta da parte da cooperação multilateral, como da bilateral. Mesmo porque o País já é considerado como "graduado" pelo Conselho do GEF e já não acessa certos fundos específicos para países em desenvolvimento, como o LDCF (Least Developed Countries Funding[22]) (ENTREVISTADA 1).

A questão da percepção dessa questão Norte/Sul, dentro do MPOG, permanece forte dentro do GEF, tendo reflexo na estrutura do Conselho do Fundo, onde os grandes doadores têm cadeira própria e os demais países são representados a partir de grupos. Essa disposição das cadeiras no GEF é diminuída por parte da entrevistada do MRE, já que, para o ela:

> Essa circunscrição ela foi feita lá em 1990, para organizar os países, a gente não está em uma situação desfavorável não, a gente está com Equador e Colômbia, o que nos permite uma rotação bastante frequente da cadeira na qual o Brasil sempre aparece

[22] Fundo dos Países Menos Desenvolvidos

> como representação, por que a gente não tem uma postura como tem alguns países como a Índia que acabam pressionando os outros países da região a permanecer no assento o tempo inteiro, o Brasil, por exemplo, vai estar fora da cadeira no ano que vem. Esse ano já está fora. Acho que esse ano, teria que olhar. A gente não fica em representação o ano inteiro, mas a princípio a nossa coordenação com os países da circunscrição é muito boa, não (...) digamos que eu trabalhei, a gente tinha uma circunscrição digamos assim, fácil, por que na maioria das questões complexas os países tinham posições semelhantes o que permite falar com uma voz sem maiores problemas, o que não ocorre em outras circunscrições, isso, por exemplo, não tem nada a ver com o comitê de recomposição onde é o Brasil é apenas Brasil e a circunscrição não funciona. Não se aplica, cada país doador ele tem cadeira própria. (ENTREVISTADA 3).

De acordo com o ponto focal operacional do Fundo no Brasil, nos últimos cinco anos, o MPOG tem se movimentado de forma aprovar o aporte de mais recursos ao Fundo – dentro do 5º Comitê de Recomposição do Capital – assim como outros países têm feito (Índia e China, por exemplo), enquanto forma de reforçar a participação do país no Fundo, aumentando a sua atuação política nele. A interpretação da entrevistada 3 (MRE), se demonstra um pouco diferente da visão do entrevistado 2 (MPOG), de forma que:

> a cooperação internacional, não é uma questão que afeta só ao meio ambiente ela acelerou muito nos últimos anos então a cooperação clássica norte-sul hoje ela é...ela não é mais a regra, se ainda ela é dominante ela não é mais o único modelo de cooperação que existe, a cooperação sul-sul ao qual o Brasil se ocupa muito especialmente nessa área de meio ambiente também, a gente tem muita cooperação é com mudança do clima, especialmente países com língua portuguesa, por exemplo, e ela é uma mudança de paradigma na cooperação que o GEF financia, o GEF financia a cooperação tradicional. A cooperação trilateral pra gente também é muito importante, a gente tem muito interesse com a cooperação com outros países do sul, mas faltam recursos então há uma cooperação fundamental para que haja uma cooperação normalmente da Europa financiando (...) a Alemanha tem bastante e a Inglaterra tem bastante com o Brasil..e a cooperação Sul-Norte ela é menor mas ela existe, especialmente em matéria de monitoramento (...) o Brasil é um país de ponta, os EUA querem que o Brasil coopere em matéria de sensoriamento remoto por exemplo, etanol, são temas que o Brasil oferece cooperação até para países desenvolvidos, então o GEF, ele se insere nessa questão é..conceitualmente da cooperação, é claro que o GEF tem uma estrutura é... bastante tradicional de cooperação internacional, a questão do GEF porém que é mais complexa fora a execução da cooperação é uma questão de governança. É, e aí a posição do Brasil também em relação ao GEF não é uma relação diferente da posição na governança de outras instituições multilaterais de financiamento como o BM e o FMI. Essas instituições elas foram fundadas é... numa lógica de onde, como você falou, a clivagem norte-sul era muito mais (forte) do que ela é hoje, então você tem, nos últimos anos, uma demanda crescente dos países em desenvolvimento por mais voz e voto nessas organizações. Em termos multilaterais, o FMI, por exemplo, você vota por cotas né? Você dá a doação ao fundo e a votação se dá por cotas. É uma questão de peso mesmo, no GEF, apesar de haver é, a rigor, um critério de votação, um pouco diferente do FMI, se você ler lá o documento você vai ver que tem lá um sistema de pesos e contrapesos, etc. Esse sistema de votação (...) no FMI (...), por exemplo, no GEF ele não tem sido usado, todas as decisões do Conselho são feitas por consenso porém o grande órgão de estabelecimento da política do GEF não é o Conselho, é o Comitê de recomposição de capital. Há cada 4 anos eles têm um Comitê para recomposição do capital. A última foi em 2009/2010 e eu fui para essa negociação, e essa negociação ela é uma negociação que ocorre apenas entre doadores, mas se você não doar, não há a possibilidade de você participar das negociações, que negocia na verdade o programa do GEF nos próximos 4 anos, então ele não negocia apenas as cotas de capital entre parceiros, mas também todo o

> programa e as prioridades temáticas do GEF para o próximos 4 anos. Eles dividem também por temas, a alocação por países e por temas, eu acho que por países o Conselho do GEF acompanha mais, tem mais voz nesse critério, mas a alocação temática dos recursos ela é feita nessa negociação, então esse é um momento fundamental de negociação no qual a maioria dos países é... não está presente, por que a maioria dos países é apenas recebedora de capital, não é como o Brasil que é doador e receptor (...) (ENTREVISTADA 3).

A participação do Brasil dentro desse Comitê apresenta alguns pontos contraditórios e confusos, o primeiro está relacionado ao comportamento diferenciado do Brasil, em relação aos demais países em desenvolvimento, que são, ao mesmo tempo, doadores e receptores de recursos, conforme quadro abaixo:

	Brasil	**China**	**Índia**	**México**	**Rússia**
GEF1 (1994)	**4,00**	**4,00**	**6,00**	**4,00**	**-**
GEF2 (1998)	**-**	**4,00**	**4,00**	**4,00**	**4,00**
GEF3 (2002)	**-**	**8,44**	**7,99**	**4,00**	**-**
GEF4 (2006)	**4,00**	**7,10**	**6,72**	**4,00**	**-**
GEF5(2010)	**8,00**	**9,79**	**6,39**	**6,53**	**7,10**

Quadro 6 - Participação do Brasil, China Índia, México e Rússia nos Comitês de Recomposição de Capital do GEF
Fonte: Instrumento para o estabelecimento do Global Environment Facility reestruturado (2011b).

Enquanto que países como China, Índia e México, ou mantiveram ou aumentaram suas cotas ao longo dos ciclos – o valor de 4 milhões (DES) é o valor mínimo de contribuição que pode ser oferecido por parte dos países que também são receptores de recursos – o Brasil e a Rússia oscilaram entre doar o valor mínimo de contribuição, sendo que o Brasil não doou e, consequentemente não participou dos Comitês de Recomposição de capital nos ciclos 2 e 3. Outro fator interessante é que mesmo tendo contribuído no GEF-4, o Brasil não consta como país doador nos documentos do Fundo, referentes ao processo de recomposição de capital do período, além do fato de estar inserido com o *status* do país observador no relatório oficial do referido Comitê. Ao ser questionado, acerca dessa confusão nas informações, a resposta obtida junto ao entrevistado do MPOG recai sobre a burocracia brasileira para liberar os recursos (o Senado precisa autorizar a doação brasileira, para só depois o país poder assinar a carta de compromissos junto ao GEF).

Essa confusão fica mais explícita a partir do seguinte trecho:

> A Exposição de Motivos nº 00091/2008/MP, de 30 de maio de 2008, que originou o presente Projeto de Decreto Legislativo, informa que o "o GEF, criado em novembro de 1990, é formado por cento e setenta países e desempenha o papel de agente catalisador para atuar na melhoria do meio ambiente mundial."... e que " Em 2006 foram concluídas as negociações, entre os países membros, para a Quarta Recomposição dos Recursos do Fundo, GEF-4. A delegação brasileira manifestou,

> durante as etapas do processo de negociação, a intenção do Governo brasileiro em participar da recomposição, com uma contribuição idêntica aos aportes realizados nas fases anteriores, qual seja, no valor equivalente a DES 4 milhões. Decisão política favorável nesse sentido foi acordada pelos Ministérios da Ciência e Tecnologia – MCT, do Meio Ambiente –MMA, das Relações Exteriores – MRE e do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, envolvidos diretamente com o GEF" (BRASIL, 2009a).

Como fica evidente no trecho acima, a contribuição brasileira foi efetuada após o processo de elaboração do Comitê de Recomposição do Fundo, o que explica a ausência do Brasil no quadro dos países doadores para o período. A burocracia para a efetivação da doação e, posterior aumento da participação brasileira no GEF, é mais claramente visualizada no trecho a seguir, referente a proposta de participação do Brasil na Recomposição de capital do GEF-4:

> A proposta foi inicialmente apreciada pela Câmara dos Deputados, que aprovou o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1144, de 2008, decorrente da referida mensagem presidencial e formulado por sua Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, após ser apreciado, também por suas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania, de Finanças e Tributação e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
> A mensagem foi recebida pela Câmara dos Deputados em 1º de julho de 2008, e o projeto de decreto legislativo derivado da mensagem recebeu a chancela daquela casa em 24 de setembro de 2009, sendo protocolada no Senado Federal no dia 4 de novembro subsequente, onde foi registrado como Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 86, de 2009 (BRASIL, 2009b).

Assim, a autorização do Brasil para contribuir com o Comitê de Recomposição de Capital do GEF, que aconteceu e foi debatido entre os países doadores em 2006, só foi permitido após a aprovação do Senado Federal no ano de 2009. Outro ponto relacionado à burocracia está na necessidade de inclusão prévia das doações dentro da Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2000), no caso acima, os valores destinados à doação brasileira ao GEF, teriam que constar tanto na Lei Orçamentária Anual quanto no Plano Plurianual entre os exercícios de 2008 e 2010. A justificativa utilizada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - responsável pela elaboração do texto utilizado para efetivação da doação – está baseada em três pontos principais, a saber: a ênfase na relação doação/participação no Comitê; a relação entre o quanto o Brasil já colaborou em termos financeiros para o Fundo e quanto o país recebeu no mesmo período e, por fim, a importância da atuação brasileira no cenário internacional.

O primeiro ponto reporta-se para a importância da participação no Comitê (importância já confirmada durante entrevista junto à funcionária do MRE), conforme o trecho a seguir: "A referida contribuição brasileira ao GEF-4 possibilitará ao País voltar nas reuniões que decidem as aplicações dos recursos do Fundo. (...) É preciso destacar que a participação do País nas decisões sobre a alocação dos recursos do Fundo é condicionado à

sua contribuição às diversas etapas de recomposição de capital." (BRASIL, 2009b, p. 61459). O segundo ponto é caracterizado pela seguinte passagem:

> O Brasil tem sido um dos principais beneficiários dos recursos do Fundo. De acordo com a Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual acompanha a Mensagem do Presidente da República, apesar de o Brasil ter contribuído, até maio de 2008, com apenas US$12 milhões, aproximadamente, a carteira brasileira de projetos patrocinados pelo GEF somava aproximadamente US$358,0 milhões, o que já fazia do País o terceiro maior receptor de recursos do Fundo. O Brasil também já se beneficiava de mais de US$155,0 milhões em vinte e sete projetos regionais e globais. (BRASIL, 2009b, p. 61459)

A importância do GEF para o Brasil e a relação vantajosa em termos de recursos, também aparece no Relatório de Gestão da SEAIN/MPOG, onde:

> A participação no GEF é altamente vantajosa, visto que o Brasil acessa proporcionalmente mais recursos do que aporta ao Fundo. Cabe destacar, que os recursos do Fundo são de caráter não reembolsável. Em 2010, os recursos do GEF IV beneficiaram projetos brasileiros nas áreas de biodiversidade e mudanças climáticas e constituíram uma importante fonte adicional de recursos para o fortalecimento da agenda ambiental do País. (BRASIL, 2011, p. 29 e 30).

E, por fim, o terceiro ponto, onde:

> Finalmente, é preciso considerar o papel fundamental que o Brasil vem desempenhando e deve desempenhar no cenário internacional na adoção de políticas e ações que assegurem a conservação da biodiversidade e na prevenção, controle e adaptação às mudanças climáticas. A apreciação da presente proposta vem em momento oportuno e sua aprovação contribuirá para fortalecer o papel de liderança internacional do País no tratamento das questões ambientais. (BRASIL, 2009b, p. 61460)

Vale ressaltar que embora no documento oficial, no trecho referente à apresentação simplificada do GEF, todas as áreas de atuação do mesmo são apresentadas, nesse último trecho, apenas os temas da biodiversidade e mudanças climáticas são enfatizados, ao se referir à importância e papel do Brasil no cenário internacional acerca da temática ambiental. Essa ênfase nestas duas áreas é principalmente em função da maior atuação brasileira nelas em função tanto das conjunturas estruturais nacionais quanto internacionais, de acordo com o que já foi explicado acerca da participação brasileira nos principais regimes internacionais.

Por fim, o GEF, na concepção do ponto focal operacional brasileiro, é encarado como um importante instrumento financeiro ambiental, ressaltando que no Brasil não há uma adequação dos projetos para que atendam às demandas do próprio Fundo, de forma que existem outras fontes importantes de financiamento, como o Banco Mundial, para os quais um projeto pode ser direcionado, caso ele não se enquadre dentro das propostas do Fundo. A entrevistada 3 (MRE) afirma que:

> Apesar do GEF ser uma organização muito mais glamorosa do que outras que as pessoas normalmente estudam, até os acordos multilaterais ambientais, mas eu tenho a impressão depois trabalhar todos esses anos com o GEF que reconhecem pouco o

> GEF e dão menos importância ao GEF do que ele realmente tem. É por que o GEF na verdade é a grande, hoje, é a grande instituição financiadora de assuntos internacionais ambientais, eu não sei se o fundo verde, por exemplo, tem a perspectiva de receber grandes montas de recursos e poderá desempenhar um papel maior né? Temos que enfim, mas de fato, hoje, é o GEF a grande, a grande instituição financiadora de todos esses acordos multilaterais que tem tanta visibilidade de imprensa, é a Convenção de mudança do clima, a Convenção sobre a Biodiversidade, a Convenção contra a desertificação, então se você não executar a política do seu país por meio do GEF também, você não consegue implementá-la na prática por que a implementação é via GEF. Então é nesse momento é que a gente acredita que o GEF é assim, uma instituição muito importante por que só com uma política coordenada do país entre (...) não só entre as convenções climáticas, mais também, entre a instituição de financiamento que é o GEF, a política ambiental consegue ser implementada em sua plenitude porque o GEF é uma peça fundamental dessa estrutura de implementação de ações ambientais e o Brasil, ele tem há muitos anos um papel central na política ambiental internacional e é visto também como um *key player* na política internacional ambiental e o GEF não poderia ser diferente dessas outras organizações em matéria de meio ambiente então acho que ele é encarado pelo Itamaraty, ele é encarado dessa forma, tanto quanto mais uma importante organização multilateral na qual o Brasil tem que atuar e tem feito esforços para atuar de forma cada vez mais preeminente, o exemplo disso, foi a nossa decisão de 2010 em aumentar a nossa cota quanto um espaço também para botar as posições políticas do Brasil, como todos os outros espaços. (ENTREVISTADA 3).

A percepção da atuação do Brasil no Fundo, por parte das organizações da sociedade civil entrevistadas, tem como ponto central a concentração dos recursos nas mãos do governo brasileiro. Enquanto que o responsável pela primeira organização não-governamental ambiental entrevistada, enfatiza que existe um forte controle e poder por parte do governo (não apenas o atual), acerca dos trâmites relacionados aos recursos do Fundo; a segunda organização entrevistada concentra sua argumentação, em torno da seguinte passagem: “Na realidade, os recursos aportados pelo GEF ao Brasil são prioritariamente para atividades gerenciadas pela Administração Pública e com pouca transparência, dentro do Brasil e para a sociedade civil” (ENTREVISTADA 5). No que diz respeito a essa primeira entrevista, o entrevistado 4, argumenta que:

> É importante também ressaltar que existe uma questão muito forte no Brasil em relação a poder e controle sobre os trâmites relacionados a recursos do GEF. O governo (não apenas o atual) é bastante resistente para tomar decisões que viabilizem o acesso da sociedade civil aos recursos do GEF, por exemplo, uma ONG que deseja pleitear recursos do GEF precisa de uma carta de apoio da secretaria de assuntos internacionais. Conseguir essa carta não é impossível, mas é algo bastante desafiador.
>
> No caso de projetos grandes diversas organizações se beneficiaram, mas eu questiono se os recursos do GEF foram utilizados para complementar gastos de ações e atividades que já faziam parte da agenda dos governos, independentemente da existência ou inexistência do GEF, e dos compromissos internacionais. Digo isso, porque entendo que nas convenções internacionais (sobre clima, biodiversidade, desertificação, etc) surgem as diretrizes e prioridades de ação. E aí o GEF deveria ter um papel de atuar como um mecanismo para facilitar o direcionamento de recursos dos países mais ricos para ações nos países menos favorecidos em busca do cumprimento de metas relacionadas a essas diretrizes e prioridades. Os recursos do GEF provavelmente tiveram impacto positivo para muitas coisas no Brasil, mas meu

> questionamento também se aplica aos países que contribuem para o GEF. Quanto um país decide contribuir para o Fundo, essa contribuição normalmente vem condicionada ao atendimento de interesses do país doador. Portanto, a percepção diferenciada da temática ambiental muitas vezes é o resultado de negociações em que cada país se posiciona da maneira a defender os próprios interesses, surgindo uma distorção na abordagem das questões ambientais, que deveriam ser de interesses comuns.
> No caso do Brasil a influência do GEF na formulação de uma política externa em relação à temática ambiental parece que ocorre mais pelo atrativo da oportunidade de acesso a recursos do que pela incorporação dos compromissos e pela internalização da questão ambiental nas agendas dos governos (ENTREVISTADO 4).

A entrevistada, da segunda organização não-governamental, baseia sua argumentação sobre a atuação brasileira no GEF, a partir da sua participação no Conselho Nacional de Recursos Hídricos e, como membro desse conselho, pôde observar a execução do projeto GEF- Sistema Aquífero Guarani, onde, segundo ela:

> (...) pude constatar que a quase totalidade dos recursos foram alocados às atividades da administração pública e essas contratando muitas empresas e consultores, mas algumas ONGs dos quatro países envolvidos. Nas reuniões do chamado Comitê Gestor do Guarani, que foi exigência do GEF, raramente essas questões financeiras e de projetos foram levadas ao plenário.
> O Brasil é um dos 5 países no mundo que tem portfólio especifico no GEF. Pressupõe-se que haja controle social feito pela ONGs que fazem parte da rede GEF de ONGs, conforme orientação das normas e dos corpos dirigentes do GEF. Porém aqui no Brasil, existe um "ponto escuro" que é o Ministério do Planejamento que resiste a ter controle social sobre os recursos do GEF que são internalizados (ENTREVISTADA 5).

A entrevistada 5 apresenta dois pontos principais de crítica sobre a atuação brasileira junto ao GEF, a primeira se direciona ao papel das ING (ou King ONGs) e sua relação com o Brasil e a segunda com ênfase pela falta de transparência na utilização dos recursos do Fundo pelo país. Em relação ao primeiro ponto a entrevistada diz que:

> As ING (ou King ONGs) têm acesso a recursos do GEF acordados desde Washington e utilizam esses recursos do portfólio do Brasil para fazer suas respectivas políticas (segundo os temas específicos) . Nada contra as King ONGs (na realidade nem se consideram como tal, pois têm orçamentos maiores que muitos países) mas o fato é que têm privilégios que a sociedade civil nacional não alcança, sendo que a lógica é a seguinte: tais King ONGs gerenciam recursos do GEF, conforme orientação de seus países centrais sobre recursos naturais brasileiros (ou de outros países). Tanto quanto eu me lembro, o GEF não foi criado para construir uma nova relação de poder Norte/Sul, ou estou errada?
> Ademais, tais entidades têm plena interlocução e parcerias com os órgãos governamentais brasileiros em detrimento das ONGs nacionais, inclusive acesso a determinados fundos que as ONGs nacionais não tem tido.
> Tenho uma amiga e parceira de muito anos, que já trabalhou em diversos órgãos nacionais e internacionais que sempre me diz que esse tratamento especial dado pelo Governo às INGs é que, segundo sua impressão, todos almejam um dia trabalhar na ou para tais entidades. Isto parece um pouco de pessimismo, mas vendo o percurso de certas pessoas, suas reflexões não parecem equivocadas (ENTREVISTADA 5).

Em relação ao segundo ponto de crítica da posição brasileira no Fundo, os argumentos da entrevistada podem ser resumidos na seguinte passagem:

> Volto ao Ministério do Planejamento. Em reunião realizada no Panamá, tem uns 5 anos, para tratar dos mecanismos conhecidos como RAF, a representante do referido Ministério entrou muda e saiu calada e parecia ter "medo" de falar com a sociedade civil.
> Ora, ora, ela é uma funcionária pública, paga por nós, os pagadores de tributos e teria que ter no mínimo a competência de poder dizer algo para a ONG do Brasil (...) que estava lá. Mas com os Bancos e Organismos Internacionais ela falava..... E ouvi coisas que preferia não saber.
> Portanto, penso que o tema GEF no Brasil, precisa ser melhor discutido com a sociedade civil organizada, com transparência e com nova repartição de recursos que venham diretamente para as ONGs brasileiras e não através das INGs.
> Primeiro o Brasil precisa "abrir" à participação das ONGs – via seus fóruns próprios como o FBOMS- a participação nos procedimentos internos de recursos GEF no Brasil. O "nó gordio" é o Ministério do Planejamento. Tem que abrir essa "caixa preta". Transparência e prestação de contas (ENTREVISTADA 5).

No que se refere a participação do MRE dentro dessa conjuntura a entrevistada 5, afirma que:

> O Itamaraty com sua postura diplomática atende de modo cordial, porém não diz nada pois remete para o Ministério do Planejamento. O curioso é que em outros pontos como agora o processo da Rio+20 e mesmo antes, no que tange a interlocução com a sociedade civil, em geral, o Itamaraty tem sido exemplar, em especial o grupo liderado pelo Embaixador Figueiredo. Há uma postura do Itamaraty de diálogo com a sociedade civil não somente ONGs que é exemplar, mas quanto ao GEF a coisa fica nublada.
> Continuo insistindo. o "buraco negro" é o Ministério do Planejamento (...) (ENTREVISTADA 5).

Enfim, chega-se ao final do capítulo, onde, torna-se necessária uma consolidação da resposta à pergunta de partida presente na introdução desse trabalho e que já foi respondida de forma dissipada e fragmentada ao longo dos capítulos três e quatro. Assim, retorna-se ao 1º capítulo, no intuito de resgatar os pontos levantados no Quadro 1 (Matriz de Análise) e construir de forma mais articulada essa resposta, valendo-se das ressalvas já apresentadas ao longo do trabalho e em especial no começo deste capítulo. A matriz de análise desenvolvida no capítulo um compreende um total de três campos de análise (que compõem o nível dois), associados a algumas perguntas mais pontuais ou questões secundárias (enquanto partes componentes do nível três), de forma que, para se chegar ao objetivo geral da pesquisa, será necessário partir do processo inverso ao realizado na construção dessa matriz, ou seja, indo dos níveis dois e três para o nível um.

Assim, dentro da dimensão institucional, buscando a caracterização do Fundo e os desenhos institucionais criados pelo mesmo, percebe-se primeiro que houve uma tentativa de construção de uma estrutura de votos diferenciada (uma estrutura que seria híbrida em relação ao sistema de votação das instituições de Bretton Woods e ao Sistema Onusiano), embora a

mesma não seja utilizada, pois as decisões acabam sendo tomadas via consenso dentro da Assembleia e do Conselho do Fundo, logo, há um avanço nas estruturas da organização na tentativa de minimizar as críticas referentes à falta de equidade no tratamento das questões em função das discrepâncias entre os Estados, ao passo que por essa mesma discrepância essa estrutura não é utilizada, logo é ineficiente no seu propósito. Em relação às linhas gerais de atuação do Fundo, as mesmas foram construídas dentro da recorrente separação entre percepções da temática ambiental frente aos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, de forma que o espaço onde essas linhas são definidas (Comitê de Recomposição de Capital) concede ao primeiro grupo de países, maiores vantagens seja pela presença garantida deles nestes comitês, enquanto países doadores, seja pela ausência de países como Brasil e Rússia, que apenas nos últimos ciclos passaram a contribuir para o Fundo enquanto forma de ter mais espaço e participação na construção das políticas da organização dentro dos seus ciclos de atuação. Em relação ao alinhamento e também independência do GEF frente às suas agências implementadoras, pode-se afirmar que há uma relação bastante complexa entre as partes, sendo que essa relação pode ser analisada em separado, no caso, a relação do Fundo com o Banco Mundial e com os Programas da ONU.

Assim, a ligação Banco Mundial e GEF, mesmo diante das reformas da estrutura do Fundo, permanece forte, principalmente em função de o Fundo ter se desenvolvido dentro das estruturas do próprio BM, associado, por exemplo, a percepção do Estado brasileiro (a partir das entrevistas junto com o MPOG e o MRE) de maior proximidade da estrutura do Fundo às estruturas das instituições de Bretton Woods e também da percepção mais tradicional da própria ideia de cooperação que é característica dessas instituições. A articulação do GEF com as outras duas agências implementadoras (PNUD e PNUMA) se desenvolve em duas frentes diferentes: primeiro pela participação desses programas na construção da organização, embora com menor peso e influência do que o BM e segundo pelo fato do Fundo ser o mecanismo de financiamento de quatro convenções ambientais importantes, sendo que estas convenções são desenvolvidas sob o guarda-chuva da ONU e, mais especificamente, a partir justamente do PNUD e do PNUMA. Desta forma, claro que há um certo grau de autonomia do GEF, mas sua dependência direta das agências implementadoras é bastante visível, seja pela forma como se deu a construção do Fundo, seja pela forma como ele passou a ser o instrumento oficial de financiamento de convenções e também por outros motivos, como por exemplo a necessidade de dupla aprovação dos projetos submetidos ao GEF, que além de serem aprovados pelo Fundo, devem ser aprovados também pelos critérios dessas três agências.

A segunda dimensão, com ênfase na questão política e enfoque na política externa brasileira na área de meio ambiente, tem como ponto de partida, a clara percepção de que a atuação brasileira é reforçada, exclusivamente, nas áreas de mudanças climáticas e biodiversidade, em função principalmente da estrutura interna do país (no primeiro caso, em função tanto da matriz energética brasileira ser considerada limpa, como também pelo desenvolvimento do MDL, enquanto resposta às questões ambientas via mercado; e no segundo pelo fato do Brasil ser o maior detentor de diversidade biológica do mundo) que permite ao Brasil assumir posturas mais proativas no cenário internacional (em termos de discurso) em relação a estes temas. A construção da posição brasileira no cenário multilateral em geral, e na área de meio ambiente em particular, apresenta a mesma lógica de desenvolvimento onde, há um processo de concertação por parte do MRE, na construção das posições do país, de forma que as demais pastas são inseridas, a partir do seu interesse dentro dos temas. Em relação ao meio ambiente, as pastas mais ativas correspondem ao MMA e o MCT, com atuação menor e mais pontual de outros Ministérios, como o caso da Convenção de Estocolmo (episódio da Abiquim). A construção do discurso brasileiro dentro das principais conferências/convenções ambientais internacionais nas últimas duas décadas tem como conceito quase obrigatório o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, sempre com ênfase na importância de se levar em conta a perspectiva histórica do modelo de desenvolvimento ocidental e seu impacto nos problemas ambientais globais, de forma a buscar forçar um posicionamento mais forte dos países desenvolvidos, colocados como os grandes responsáveis pela situação atual por parte dos últimos governos brasileiros, associado a uma maior oferta de recursos tanto financeiros como técnicos por conta dos primeiros para possibilitar uma maior expressividade dos países subdesenvolvidos dentro da temática.

Dentro da dimensão temático-financeira, a partir do estabelecimento da atuação do GEF no Brasil e do Brasil no GEF, percebe-se primeiro, em nível conjuntural, uma grande disparidade em termos de alocação de recursos entre os países receptores, de forma que são os países que dispõem de melhores condições econômicas e políticas que recebem mais recursos (até pelo fato destes países também atuarem enquanto doadores do Fundo), ao passo que os países mais frágeis recebem quantias de recursos bem menores em relação ao primeiro grupo. Dentro do escopo geográfico, o México seria o único país da América Latina que tem uma atuação expressiva em termos de valores recebidos do Fundo em comparação com o Brasil, de forma que os recursos brasileiros são extremamente concentrados dentro das suas principais áreas de atuação internacional (biodiversidade e mudanças climáticas).

Desta forma, a influência do Global Environmet Facility na política externa ambiental brasileira, pode ser explicada a partir, tanto da lógica de dentro pra fora, quanto de fora pra dentro, numa interação entre questões internas e externas, onde: o Brasil dentro da posição que ocupa no cenário internacional e da sua forma de atuação nesse cenário, através de construção de alianças dentro de ambientes multilaterais, buscou a partir da questão ambiental e, em especial, via GEF, ampliar sua capacidade de atuação e barganha, principalmente, a partir tanto da mudança da sua imagem no cenário internacional (tida como ruim durante a década de 1980 e parte da década de 1990) quanto da utilização de pontos positivos da estrutura interna do país, como a questão da matriz energética limpa, o desenvolvimento do álcool como combustível e ter a sua contribuição, em termos de emissão de gases de efeito estufa, atrelada principalmente, ao desmatamento das florestas, de maneira que essas características nacionais se desenvolveram completamente desvinculadas da questão ambiental, mas que a partir dos anos 1990 passaram a representar o carro-chefe dos argumentos brasileiros frente aos problemas ambientais globais, assim, diferentemente dos outros países, o Brasil já contava com características internas que o permitissem ser mais proativo dentro desses espaços multilaterais.

Na relação de fora para dentro, aí levando em consideração a ação direta do GEF no Brasil, um ponto central é marcante nesse processo, a saber: das quatro convenções que o Fundo financia, três foram criadas e desenvolvidas dentro da Rio 92 e o Brasil se vangloria do fato de ter sido sempre um dos primeiros países a assinar essas convenções, assim, o Fundo teve uma participação extremamente relevante tanto no financiamento quanto em termos de apoio administrativo no desenvolvimento das ações e políticas criadas pelo governo brasileiro enquanto medidas para responder aos compromissos assumidos nestas convenções. Conforme foi apresentado neste capítulo, os principais projetos desenvolvidos no âmbito dos compromissos assumidos frente à Convenção sobre Diversidade Biológica tiveram o suporte do Fundo, associado ao fato que essas convenções são os principais espaços multilaterais existentes para a performance brasileira na área de meio ambiente.

A própria atuação brasileira no GEF, seja a partir da concentração dos recursos nas mãos da administração pública (conforme crítica apresentada pelas duas organizações não-governamentais entrevistadas), a questão orçamentária em relação ao meio ambiente (escassa no Brasil frente a outras demandas internas, conforme enfatizaram os representantes tanto do MMA quanto do MRE nas entrevistas realizadas), assim como, a postura brasileira de voltar a contribuir para o Fundo, tendo como um dos motivos, a explícita vontade do país de participar da construção das linhas de atuação da organização e, consequentemente, da orientação da

alocação dos seus recursos, principalmente após um período de conjuntura internacional onde há uma diminuição das recursos destinados para a cooperação na área (apontando tanto pelos relatórios do Fundo, quanto pelas entrevistas realizadas), associado também ao fato do Brasil já não se enquadrar em determinados tipos de financiamento oferecidos pelo GEF, enfim, uma série de questões que levaram o Brasil a buscar ter mais participação política dentro do Fundo, o que só ressalta a importância da organização para o Brasil em geral e para a sua política ambiental em particular. Vale lembrar que nesse movimento de maior participação no Fundo, por parte dos maiores países subdesenvolvidos, o Brasil teve uma posição diferente dos demais, pois conforme já apresentado, enquanto as contribuições de países como China e Índia foram acima do nível mínimo de contribuição desses países, e as do México foram, exatamente no valor mínimo, mas constantes aos longos dos ciclos de recomposição de capital, o Brasil doou apenas entre os ciclos correspondentes ao GEF-1, GEF-4 e GEF-5.

Desta forma, levando em consideração as limitações orçamentárias brasileiras na área, sua estrutura interna favorável, especificamente para as temáticas de biodiversidade e mudanças climáticas, a sua atuação internacional concentrada nos espaços multilaterais e especialmente, dentro das convenções ambientais e tendo o GEF papel importante na construção das políticas e projetos brasileiros enquanto respostas aos compromissos assumidos pelo país junto a estas convenções, o Fundo é um ator relevante e importante na formação da política externa ambiental brasileira, inclusive, a partir da elaboração de políticas que têm um perfil estritamente ambiental, no caso da biodiversidade (com ênfase na preservação ambiental propriamente dita) e não apenas através de projetos desenvolvidos via mercado, como o MDL, por exemplo. Outro fator importante, a ser levado em consideração é que a relação entre as COPs e o GEF, na percepção brasileira, se desenvolve dentro de uma relação direta entre negociação e execução, de forma que, não apenas a atuação brasileira dentro das Conferências das partes assegura a plenitude das suas políticas ambientais, torna-se necessário também, se fazer presente e ouvido dentro das estruturas ligadas à implementação dos compromissos acordados, sendo que esta última estrutura hoje, é representada pelo GEF.

5 CONCLUSÃO

As considerações finais desse trabalho buscarão, de maneira geral, apresentar as principais discussões apresentadas ao longo dos seus capítulos, de forma a resgatar a linha de raciocínio desenvolvida para a sua realização, indo da concepção da ideia de desenvolvimento sustentável até a construção da política externa ambiental brasileira, a partir do ano de 1994, dentro de alguns dos espaços multilaterais existentes para o debate e articulação dos países acerca dos problemas ambientais globais. Dentro dessa linha de raciocínio, dois pontos foram marcantes e recorrentes ao longo do trabalho: primeiro a percepção, ainda existente, de que existem dois extremos no que se refere a como a questão ambiental pode ser enxergada, que basicamente pode ser resumida, dentro das relações Norte/Sul, embora ressaltando que esses extremos não constituem grupos homogêneos; e segundo, os impactos diretos dos processos de globalização, também recorrentes no trabalho, seja através da maior porosidade entre interno e externo, seja através do impacto direto na entrada de novos temas na agenda internacional, assim como, da maior participação de atores não-estatais e da reformulação do aparato estatal frente a essa nova conjuntura.

Assim, levando em consideração as mudanças conjunturais ao longo das últimas décadas, este trabalho apresentou como a ideia de desenvolvimento sustentável se desenvolveu, desde os anos 1970 até o seu processo de consolidação em 1992, dentro da CNUMAD. Ao mesmo tempo em que o desenvolvimento foi integrado na ideia de meio ambiente – pelo esforço dos países em desenvolvimento, principalmente, a partir das respostas às ideias iniciais levantadas acerca do crescimento zero – e também, a própria interpretação da temática ambiental que passou da exclusividade do escopo científico para adentrar nos campos da política e da economia internacional e enfim da integração dessas ideias na construção do conceito de desenvolvimento sustentável, ainda bastante amplo, vago e suscetível de interpretações variadas, enquanto mecanismo encontrado para que este fosse mais bem aceito dentro das assimetrias tão características do cenário internacional. Este último agora, não mais estruturado dentro apenas das relações interestatais, mas também, da possibilidade de atuação cada vez mais forte e presente de atores como empresas transnacionais, movimento sociais, de forma que as diferentes escalas de interações sociais (locais, nacionais, regionais, transnacionais e mundiais) passam a compor um jogo mais complexo das relações internacionais, embora, com o Estado mantendo uma posição ainda diferenciada frente aos demais participantes do sistema internacional.

Esse período de inserção e consolidação da ideia de desenvolvimento sustentável foi acompanhado pelo processo de ascensão da cooperação internacional na área de meio ambiente, relacionada diretamente ao processo de criação de vários regimes internacionais, que ainda hoje, representam o processo de institucionalização da cooperação ambiental internacional. As limitações dessa teoria dos regimes, enquanto meio no qual as questões ambientais foram trabalhadas dentro do multilateralismo, recaem principalmente pelo seu caráter restritivo, tanto em relação a forte ênfase do Estado enquanto central na busca para soluções destas questões, como pelo fato dos regimes terem como característica principal, a concentração em apenas uma área específica, o que gerou um processo de criação e tentativas de desenvolvimento de uma grande quantidade de regimes ambientais (cada regime apresentando um conjunto de circunstâncias diferenciado, com reflexo direto na construção de coalizões e parcerias diferenciadas em relação a cada regime), sem que houvesse, pelo menos inicialmente uma tentativa de articulação entre esses regimes, em função da própria complexidade da questão ambiental e da inter-relação entre os seus principais problemas.

Assim, a ideia de governança, se desenvolveu enquanto uma oportunidade de ampliação do conceito de regime, buscando não apenas sair da esfera puramente estatal, como também, trabalhar a partir de áreas consideradas como não-regimes ou então para os *gaps* que existem entre os regimes em vigor. Claro que, dada a forma como a questão internacional, na área ambiental, foi desenvolvida, em especial, dos anos 1980 para a atualidade, a tentativa de reformulação ou adaptação desta, a partir da lógica da governança se torna complicada, associado ao fato, de ser um conceito de permite uma série de diferentes interpretações e é utilizado das mais variadas formas, enquanto meio de atender aos interesses dos Estados, das organizações, dos movimentos que o utiliza.

Desta forma, o Brasil, enquanto Estado que tem se posicionado de forma expressiva em determinadas temáticas ambientais (respaldado por características naturais e infraestruturais internas favoráveis), tendo utilizado como palco principal da atuação nessa área justamente, as Conferências das Partes das Convenções das quais faz parte, tem buscado participar de forma mais efetiva também dentro das estruturas relacionadas ao financiamento tanto dessas convenções quanto dos próprios projetos e políticas nacionais, no sentido de que a sua política externa ambiental consegue ser efetuada na sua plenitude a partir do momento em que atua tanto nas COPs, enquanto espaços para construção de consensos e avanços nos acordos, quanto nas estruturas relacionadas diretamente à execução dos compromissos assumidos nessas conferências, logo, daí a importância do GEF, que funciona justamente enquanto principal mecanismo financiador dessas Convenções, ao mesmo tempo em que se

encontra lastreado as estruturas do Banco Mundial, em termos de acesso e poder político dentro da organização, e dos impactos desse lastro na percepção da organização acerca da caracterização das questões ambientais, com reflexo direto nas áreas e mecanismos utilizados pelo Fundo no processo de alocação dos seus recursos.

Por fim, cabem duas considerações sobre: a) a atuação brasileira na Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, realizada em Copenhague, b) o desenvolvimento de novas pesquisas sobre o tema e c) a dificuldade da perpceção da ideia de governança dentro do presente estudo. Em relação ao primeiro ponto, a atuação brasileira nessa COP traz uma posição diferenciada do país em relação a períodos e conferências anteriores sobre o tema, isso por que, o Brasil passa a assumir voluntariamente metas de emissões de gases de efeito estufa, relacionado a uma redução de 80% do desmatamento da floresta Amazônica até o ano de 2020, com a utilização apenas de recursos nacionais durante esse processo. Desta forma, o país quebra com uma sequência de anos de discurso diretamente relacionado à imposição e alcance das metas por partes dos países do anexo 1, da referida convenção, sempre negando qualquer possibilidade de atribuição de metas para países em desenvolvimento, a partir de dois argumentos básicos: o principio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e da necessidade de atuação dos países fora do anexo 1 em áreas relacionadas ao combate à pobreza e às desigualdades sociais.

Sobre as futuras pesquisas dentro da área, temos inicialmente o impacto direto da realização da Rio +20, ainda em 2012, tanto no processo de internalização da questão ambiental na sociedade brasileira, assim como aconteceu em 1992, como também da atuação brasileira nas áreas de mudanças climáticas e biodiversidade, com uma provável ênfase nos compromissos assumidos voluntariamente pelo Brasil na COP 15. Em relação ao GEF, também em 2012 será concluído um documento elaborado pelo Fundo (Avaliação de Portfólio do País) que tem como objetivo examinar o apoio do GEF através das suas agências e projetos (por meio dos critérios de relevância, resultados e eficiência destes) e vai contemplar a atuação do Fundo no Brasil de os anos de 1991 e 2012. Sendo assim, muitas questões devem surgir a partir da realização desses dois eventos, que estão diretamente relacionados com o presente trabalho, alguns pontos apresentados aqui, podem vir a ganhar mais corpo, como, por exemplo, a relação do GEF e suas agências com as ONGs brasileiras, dada a insatisfação por parte dos entrevistados durante esse trabalho (que estiveram ligados diretamente com o Fundo), em relação tanto ao acesso a recursos, quanto a forma como estes recursos são utilizados pelo governo, sem uma participação direta da sociedade civil

(Financiamento de projetos de Grande e Médio porte), assim como, do privilégio de grandes organizações não-governamentais dentro desse processo.

Em relação ao último ponto, levando-se em consideração inicialmente que embora a governança tenha sido apresentada como abordagem a guiar o presente trabalho, ressaltando também a importância da teoria dos regimes dentro da cooperação internacional ambiental, assim como, pelo desenho da pesquisa, houve uma dificuldade da percepção mais ampliada (através da abordagem da governança) de maneira a incluir as transversalidades de interesses dos variados atores envolvidos, onde basicamente a presença do Estado ainda se caracteriza como crucial para o desenvolvimento da política ambiental, seja no nível internacional, seja no nível nacional, principalmente por que em ambas as escalas as organizações não-governamentais e o setor privado (embora este conte com a possibilidade de atuação de lobbies junto aos governos e as primeiras não) não contam com mecanismos de participação institucionalizados tanto no processo de construção da política externa quanto dentro das concertações desenvolvidas dentro das organizações internacionais (formadas por estados) onde sociedade civil e organizações têm papel de observador, mas não dispõem de mecanismo reais de influência direta junto a estas duas esferas. Assim, pela própria perspectiva histórica, primeiro de centralidade do Estado nas relações internacionais, assim como, da percepção de que não há uma diminuição do aparato estatal em função dos processos de globalização, e sim um processo de adaptação frente a essas mudanças (relativizado de país para país) e segundo pela forma como as principais organizações internacionais foram desenvolvidas a partir do final da Segunda Guerra, e também pela influência destas na construção das outras organizações desenvolvidas a posteriore, como o GEF, que também concentra a sua atuação a partir da ótica estatal, há uma dificuldade de incorporação das principais ideias desenvolvidas dentro da abordagem da governança, se entendida enquanto processo que amplia a discussão dos diversos temas dentro desse cenário internacional complexo a partir da incorporação das diversas relações sociais nos mais variados níveis possíveis (local, nacional, regional, transnacional e mundial), dentro do presente trabalho.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.47, n.1, pp. 162-184, 2004.

BADIE, Bertrand. **Um mundo sem soberania, os Estados entre o artifício e a responsabilidade**. Lisboa: Instituto Piaget [Coleção Economia e Política]. 2000.

BARROS, Sebastião do Rego. A execução da Política Externa Brasileira: Um balanço dos últimos 4 anos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 41 (2): p. 18-28, 1998.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, p. 100-130, 2004.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. O Brasil na Governança das Grandes Questões Ambientais contemporâneas. **Texto para Discussão (IPEA)**, Brasília: Maio de 2011.

BEDIN, Gilmar Antonio. **A sociedade internacional e o século XXI:** em busca da construção de uma ordem judicial justa e solidária. Ijuí: ed. UNIJUÍ, 2001. – 400 p.

BIGNARDI, Fernando A. C. Reflexões sobre a pesquisa qualitativa & quantitativa: maneiras complementares de apreender a realidade. In: **São Paulo:** Comitê Paulista para a Década da Cultura de Paz - um programa da UNESCO, Outono, 2003. Disponível em: <http://www.comitepaz.org.br/download/PESQUISA%20QUALITATIVA.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2010.

BRASIL, Decreto Legislativo nº 266, de 2000. Aprova a participação do Brasil no Fundo de Meio Ambiente Global "Global Environment Facility - GEF" Reestruturado, com contribuição inicial equivalente a Direito Especial de Saque - DES quatro milhões, de acordo com os termos do Instrumento para a criação do Fundo Reestruturado de Meio Ambiente, concluído em Genebra, Suíça, em maio de 1994. **Senado Federal**, 29 de dezembro de 2000.

_____, Projeto de decreto legislativo nº 1.144, de 2008. Aprova a proposta de participação do Brasil na Quarta Recomposição dos Recursos do Fundo para o Meio Ambiente Global – Global Environment Facility – GEF, instituição financeira internacional. **Câmara dos Deputados:** Comissão de Finanças e Tributação. 16 de setembro de 2009a. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/sileg/integras/693034.pdf >

_____. Parecer nº 2.118, de 2009. Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 866, de 2009 (nº 1144/2008, na Câmara dos Deputados), que aprova a Proposta na Câmara dos Deputados), que aprova a Proposta de Participação do Brasil na Quarta Recomposição dos Recursos do Fundo para o Meio Ambiente Global – Global Environment Facility – GEF instituição financeira internacional. **Diário do Senado Federal**, Novembro de 2009b.

_____. Prestação de Contas Ordinária Anual, **Relatório de Gestão do Exércicio de 2010**. Março de 2011. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Assuntos Internacionais, Brasília, 31 de março de 2011.

_____. **Contribuição do Brasil para Evitar a Mudança Climática**, 2008.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In:CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e Natureza:** Estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1994.

CERVO, Luiz Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2002.

_____. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2008.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada:** a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHAZOURNES, Laurence Boisson de. The Global Environment Facility (GEF): A Unique and Crucial Institution. In: **Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)**, Vol. 14, No. 3., Novembro de 2005.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMISSÃO SOBRE A GOVERNANÇA GLOBAL. **Our Global Neighbourhood**, Oxford University Press, 1995.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE HUMANO. **Declaração de Estocolmo**. 1972

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. História da criação da Convenção. Disponível em: < http://www.cbd.int/history/>. Acesso em: 20/03/2012.

DAG-HAMMERSKJÖLD FOUNDATION. **Dag-Hammerskjöld Report on Development and International Cooperation**, 1975. Disponível em: < http://www.dhf.uu.se/pdffiler/75_what_now.pdf> Acesso em: 20/01/2012.

DINGWERTH, Klaus e PATTBERG, Philipp. Global Governance as a Perspective on Word Politics. In: **Global Governance**, 12, pp. 185-203, 2006.

DELLA PORTA, Donatella. **O movimento por uma nova globalização**. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 2007.

DIEGUES, A. C. Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas.In: **São Paulo em Perspectiva**. v. 6, n. 1-2, p. 22-29, jan./jun., São Paulo, 1992.

_____. A globalização da proteção da natureza: o papel das grandes ONGs transnacionais e da ciência. In: DUPAS, Gilberto. (org.). **Meio ambiente e crescimento econômico:** tensões estruturais. São Paulo, Editora UNESP, 2008.

DOYLE, Timothy, MCEACHERN, Doug. **Environment and Politics**. 3° Ed. Oxon: Routledge. 2008.

DUARTE, Lílian C. B.. **Política Externa e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global:** Assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: UNESP, 2005. 319 p.

DUPAS, Gilberto (org.). **Meio ambiente e crescimento econômico:** tensões estruturais. São Paulo, Editora UNESP, 2008.

ECOLNEWS, **O Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio.** Disponível em: <http://www.ecolnews.com.br/camadadeozonio/prot_mont.htm#O>**,** Acesso em: 20/07/2012

ESCRITÓRIO DE AVALIAÇÃO DO GEF, **Termos de Referência:** Avaliação de Portfólio de País do GEF: Brasil (1992-2011), 2011.

FOUNEX REPORT. Suiça, 1971. Disponível em: < http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Earth%20Summit%202012new/Publications%20and%20Reports/founex%20report%201972.pdf> Acesso em: 12/10/2011.

GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY. **A guide to the Global Environment Facility for NGOs**. Washington. 2005a.

_____. **The GEF Resource Allocation Framework**. Washington. 2005b. Disponível no site em: <: http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.27.Inf_.8.Rev_.1%20RAF.pdf >. Acesso em: 20 de jan. 2012.

_____. **GEF-5 Operational Procedures for the System for a Transparent allocation of Resources (STAR)**. Washington. 2010a. Disponível no site em: <: http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.38.9_Rev1_GEF-5%20Operational%20Procedures%20for%20STAR_0.pdf>. Acesso em: 20 de jan. 2012.

_____. **Project types and Programmatic Approach**. Washington. 2010b. Disponível no site em: <: http://www.thegef.org/gef/project_types>. Acesso em: 16 de dez. 2011.

_____. **Fourth Overall Performances Study of the GEF**. Washington. 2010c. Disponível no site em: <: http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/FULL%20REPORT_OPS4%20Progress%20Toward%20Impact_0.pdf>. Acesso em: 16 de dez. 2011.

_____. **What is the GEF**. Washington. 2011a. Disponível no site em: <: http://www.thegef.org/gef/whatisgef>. Acesso em: 16 de dez. 2011.

_____. **Instrument for the Establishment of the Restructures Global Environment Facility**. Washington. 2011b.

_____. **Counter Profile for Brazil**, 2012a. Disponível em: <: http://www.gefonline.org/Country/CountryDetails.cfm#MS>. Acesso em: 15 nov. 2011.

_____. **OPS5 draft approach paper**, 2012b. Disponível em: < http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/OPS5_approach_paper_draft_2012_03_15.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2011.

GUZMAN, Garcia, Saul. **Los Dilemas del Desarrollo Sustentable**. Fondo de las Naciones Unidas sobre Población, 1999.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter e RITTBEGER, Volker. **Theories of internacional regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

HIRST, Monica e PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 38 (1): p. 5-23, 1995.

HORTA, Korinna, Global Environment Facility. In: **Foreign Policy in Focus**. Vol. 3, n. 39, Dezembro, 1998.

HORTA, Korinna, ROUND, Robin e YOUNG, Zoe. **The Global Environment Facility:** The First Ten Years – Growing Pains or Inherent Flaws?, Environmental Defense e Halifax Initiative, 2002.

IANNI, Octavio. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

_____. **Teorias da globalização**. 13°. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006. 271 p.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. **Regime global de biodiversidade:** O caso Mamirauá. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

INSTITUTO SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA. Descrição do Programa PPP-Ecos. Disponível em: < http://www.ispn.org.br/projetos/ppp-ecos-programa-pequenos-projetos-ecossociais/o-programa-ppp-ecos/>. Acesso em: 15 fev. 2012.

KAHLER, Miles. Global Governance Redefined. In: SOBEL, Andrew C. (ed.), **The Challenges of Globalization**, New York: Routledge, pp. 174-198, 2009.

KEOHANE, Robert, O. Governance in a Partially Globalized World. In: **The American political Science Review**, vol. 95, n. 1, p. 1-13, 2001

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: **International Organization**, volume 36, n. 2, primavera de 1982.

KRAYCHETE, Elsa S. Desenvolvimento: razões e limites do discurso do Banco Mundial. In: **Caderno CRH** (UFBA, Salvador), número 48, volume 19, setembro/dezembro de 2006, pp. 415-430.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo:** o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas – Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, 276 p.

LE PRESTRE, Philippe, **Ecopolítica Internacional**. 2° Ed. São Paulo: Senac São Paulo. 2005.

LEIS, Hector Ricardo, **A modernidade insustentável**: As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. Montevidéu: Coscoroba Ediciones. 2004.

LIMA, L. F.. Os Princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente e sua aplicação na questão da mudança do clima. Campinas: **Meio Ambiente Carbono**, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflictos de paradigmas en la política exterior brasileña. In: **América Latina Internacional**, Buenos Aires, n. 1, v. 2, p. 27-46, outono/inverno, 1994.

_____. Instituições Democráticas e Política Exterior. In: **Contexto Internacional**. Vol. 22, n° 02, PP. 265-303, julho/dezembro de 2000.

_____. Aspiração internacional e Política Externa. In: **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 82, ano XIX, Janeiro/Março de 2005.

LISBOA, Marijane Vieira. Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra. In: **São Paulo em Perspectiva**, 16(2): 44-52, 2002.

LITTLE, Richard. International Regimes. In: BAYLIS, John e SMITH, Steve (orgs.). **The Globalization of World Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 299-316.

MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais**. Brasília: Editora UnB, 1981.

MILANI, C. R. S. (1999) Governança global e meio ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia. In: **Governança Global:** reorganização da política em todos os níveis de ação. Série Pesquisas, № 16. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo.

MILANI, Carlos R. S, LANIADO, Ruthy Nadia. Contestação política e solidariedades transnacionais: movimentos feministas e redes ambientalistas na renovação da ordem política mundial. In: MILANI, Carlos R. S., CRUZ, María Gabriela De La (org.). **A política mundial contemporânea:** atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México. Salvador: EDUFBA, 2010. Cap 10, p. 361-400.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO BRASIL. **Apresenta textos sobre o Fundo Global para o Meio Ambiente**. Disponível em: <: http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/751.html>. Acesso em: 21 jul. 2011.

_____. **Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima**. Coordenação-Geral de Mudanças Globais de Clima. Brasília: novembro de 2004.

_____. **Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima**. Coordenação-Geral de Mudanças Globais de Clima. Brasília, 2010.

_____. Lista dos Discursos do Ministro José Irsael Vargas do Ministério da Ciência e Tecnologia durante as Conferência das Partes da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas. Disponível em: < http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/21284.html<. Acesso em: 08/02/2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Resenha da Política Exterior Brasileira**, Brasília: Número 88, primeiro semestre de 2001.

_____. **Resenha da Política Exterior Brasileira**, Brasília: Número 90, primeiro semestre de 2002a.

_____. **Resenha da Política Exterior Brasileira**, Brasília: Número 91, segundo semestre de 2002b.

_____. **Resenha da Política Exterior Brasileira**, Brasília: Número 105, segundo semestre de 2009.

_____. 2011a. Temas multilaterais – Biodiversidade. In: MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **Balanço de Política Externa 2003/2010**. Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.2.8-temas-multilaterais-biodiversidade/at_download/file> . Acesso em: 13 de março de 2011.

_____. 2011b. Temas multilaterais – Mudança do Clima. In: MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **Balanço de Política Externa 2003/2010**. Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.2.6-temas-multilaterais-mudanca-do-clima/view> . Acesso em: 13 de março de 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Material Didático Desenvolvimento Sustentável**, Brasília, Distrito Federal, 2004.

_____. **Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca**. Secretaria de Recursos Hídricos. Brasília: MMA, 2004.

_____. **Diretrizes e Prioridades do Plano de Ação para implementação da Política Nacional da Biodiversidade**. Brasília: MMA, 2006.

_____. **Convenção sobre Biodiversidade Biológica – CDB**. Assessoria Internacional do MMA. 30 de julho de 1999. Disponível em: < https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CD8QFjAD&url=http://www.renctas.org.br/files/CONVEN%25C3%2587%25C3%2583O%2520SOBRE%2520DIVERSIDADE%2520BIOL%25C3%2593GICA.doc>

_____. **Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade:** PROBIO II. Fevereiro de 2008.

_____. Diretoria do Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade - DCBio. **Quarto Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2010.

_____. **Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento e das queimadas:** cerrado / Ministério do Meio Ambiente. – Brasília: MMA, 2011.

_____. Apresentação Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca. Disponível em; < http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=157&idConteudo=3663>. Acesso em: 22/02/2012.

_____. Apresentação da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=143&idMenu=7729>. Acesso em: 22/02/2012.

MORAES, Reginaldo C de. **Estado, desenvolvimento e globalização**. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.

MOREIRA, Herivelto, CALEFFE, Luiz Gonzaga. **Metodologia de Pesquisa para o professor pesquisador**. 2° Ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

MUÑOZ, Enara Echart. Um novo ator nas relações entre Europa e a América Latina: a participação das forças sociais globais. In: MILANI, Carlos R. S., CRUZ, María Gabriela De La (org.). **A política mundial contemporânea:** atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México. Salvador: EDUFBA, 2010. Cap 10, p. 361-400.

MYIAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 43 (1): p. 119-137, 2000.

NAJAM, A. Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement. In: **International Environmental Agreements**, 2005. N. 5: p. 303-321.

NEVES JR, Edson José. Uma análise da política externa do governo Lula em relação à temática das mudanças climáticas. In: **Aurora**, ano V, n. 7, jan de 2011.

O' BRIEN, Robert et alii. **Contesting Global Governance**. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements. Cambridge: Cambridge University Press. 2000.

OLIVEIRA, Karen Pires de. **O Regime Internacional da Biodiversidade:** Confrontando indicadores de sustentabilidade e efetividade para a promoção do desenvolvimento sustentável. 2008. Tese – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the World Summit on Sustainable Development**. New York: 2002

PASQUARELLI, Bruno V. L. Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o governo Lula. In: **Revista Política Hoje**, vol. 19, n. 1, 2010.

PINHEIRO, Letícia. Autores y actores de La política externa brasileña. In: **Foreign Affairs Latinoamericana**, vol. 9, n. 2, 2009.

PORTER, Gareth; BROWN, Janet W.; CHASEK, Pamela S. **Global environmental politics:** dilemmas in world politics. Oxford: Westview Press, 3 ed, 2000.

REYNO, Jaime Estay. Globalización, Empresas Transnacionales y la Sociedad Civil. In: **Ensayos de Economía** (Universidad Nacional de Colombia, Medellín), abril, número 15, volume 9, pp. 28-59, 1999.

RODRIGUES, Rafael Jacques. **Da exploração à (co)operação internacional (alemã) para a Mata Atlântica.** O subprograma PDA Mata Atlântica. 2008. 192 f. Dissertação (Organização do Espaço) – Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo:** ordem e transformação na política mundial. Brasília: UnB, 2000.

SANCHEZ, Michele, R. et al. Política Externa como Política Pública: Uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). In: **Revista Sociologia Política**, 27, p. 125-143, nov. 2006.

SANT'ANNA, Fernanda Mello. **As instituições internacionais e a gestão compartilhada dos recursos naturais transfronteiriços**. Brasília, 2008. Disponível em: < http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT13-225-285-20080510162248.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2010.

SANTOS FILHO, Onofre. O fogo de Prometeu na mão de Midas: desenvolvimento e mudança social. In: CAMPOS, Taiane Las Casas. **Desenvolvimento, Desigualdades e Relaç ões Internacionais**. Editora PUC-MINAS: Belo Horizonte, 2006

SILVA, Elaine C. G., SPÉCIE, Piscila e VITALE, Denise. Atual arranjo institucional da política externa brasileira. In: **Texto para Discussão (IPEA)**, v. 1, p. 1-48, 2010.

SMOUTS, Marie-Claude. **As Novas Relações Internacionais:** Práticas e Teorias. Brasília: Editora da UnB. 2004.

SPATH, Konrad. Inside Global Governance: New Borders of a Concept. In: LEDERER e MULLER, (eds.), **Criticizing Global Governance**, 2005.

SPECIE, Priscila. **Política Externa e Democracia:** Reflexões sobre o acesso à informação na política externa brasileira a partir da inserção da temática ambiental no caso dos pneus entre o

Mercosul e a OMC. 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008.

STAHEL, Andri Werner. Capitalismo e entropia: os aspectos ideológicos de uma contradição e a busca de alternativas sustentáveis. In:CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e Natureza:** Estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1994.

STOCKHOLM CONVENTION ON PERSISTENT ORGANIC POLLUTANTS. História da criação da Convenção. Disponível em: < http://chm.pops.int/Convention/ConventionText/tabid/2232/Default.aspx>. Acesso em: 20/03/2012.

STRANGE, Susan. Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis. In: **International Organization**, 36:2, 1982.

STRECK, Charlotte, The Global Environment Facility: a role model for international governance? In: **Global Environmental Politics**, 1: p. 71-94, 2, Maio de 2001.

THE GEF SMALL GRANTS PROGRAMME. Banco de dados. Disponível em: < http://sgp.undp.org/index.cfm?module=Projects&page=SearchResults&CountryID=BRA>. Acesso em: 20 fev 2012.

TUSSIE, Diana e RIGGIOROZZI, Maria Pia. "Novos procedimentos e velhos mecanismos: a governança global e a sociedade civil". ESTEVES, PAULO L. (org.). In: **Instituições Internacionais: segurança, comércio e segurança**. Belo Horizonte: Ed. PUCMinas, 2003, pp. 41-70.

UNITED NATIONS CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION. História da criação da Convenção. Disponível em: < http://www.unccd.int/en/about-the-convention/Pages/About-the-Convention.aspx>. Acesso em: 20/03/2012.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. História da criação da Convenção. Disponível em: < http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php>. Acesso em: 20/03/2012.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. **Globalização, Democracia e Ordem Internacional**. São Paulo: Editora da UNESP e Campinas: Editora da UNICAMP, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 4ª ed. São Paulo: Atlas. 2003.

VIEIRA, Anna da Soledade. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: fontes para compreensão do discurso político-ambiental do governo brasileiro. In: **Ciência da Informação**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 7-13, jan./abr. 1992

VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A política externa brasileira na era FHC: Um exercício de autonomia pela integração. In: **Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis**, v. 2, n. 1, 2005.

VILLA, Rafael A. Duarte. Atores não-estatais e meio ambiente nas relações internacionais: Greenpeace e a Antártica. In: **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 4, p. 45-57, jul/dez. 2001. Editora da UFPR.

VITAE CIVILIS. **Panorama de atores e de iniciativas no Brasil sobre mudanças do clima**. São Lourenço da Serra, 2008.

VITALE, D; SPÉCIE, P; MENDES, J. Democracia global: a sociedade civil do Brasil, Índia e África do Sul na formulação da política externa ambiental de seus países. Revista **Gestão Social e Ambiental**, vol. 3, n. 2, 2009. Disponível em: <http://www.gestaosocioambiental.net/ojs1.1.10/ojs/index.php>

WEISS, Linda. Globalization and the Myth of the Powerless State. In: **New Left Review**, I/225, setembro 1997.

WEISS, Thomas. Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. In: **Third World Quarterly**, vol. 21, n. 5, pp. 795-814, 2000.

YOUNG, Oran R. Teoria do regime e a busca de governança global. In: VARELA, Marcelo D; BARROS-PLATIAU, Ana Flavia (orgs.). **Proteção Internacional do Meio Ambiente**, Brasília: Unitar, UniCEUB e UnBm 2009a.

_____. Governance for sustainable development in a world of rising interdependencies. In: DELMAS, Magali A. e YOUNG, Oran R (ed.), **Governance for the Environment:** New perspectives, New York: Cambridge University Press, 2009b.

YOUNG, Zoe. NGOs and the Global Environmental Facility: Friendly Foes. In: **Environmental Movements:** Local, National, Global, editado por Chris Rootes, 243–267. Londres: Frank Cas. 1999.

APÊNDICE A – Cargos dos entrevistados para a realização do trabalho

Entrevistado	Cargo/Instituição
Entrevistada 01	Analista Ambiental da Assessoria de Assuntos Internacionais (Assuntos Multilaterais) do Ministério do Meio Ambiente.
Entrevistado 02	Funcionário da Coordenação de financiamentos externos da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Ponto Operacional do GEF no Brasil).
Entrevistada 03	Funcionária da Embaixada do Brasil em Berlim (Trabalhou diretamente com o GEF no Ministério das Relações Exteriores entre os anos de 2008 e 2011).
Entrevistado 04	Representante de uma Grande Organização Ambiental Não-governamental do Brasil.
Entrevistada 05	Representante do Instituto Ipanema (Instituto de Pesquisas Avançadas em Economia e Meio Ambiente).

APÊNDICE B – Circunscrições ou grupos do Conselho do Global Environment Facility

Circunscrições do Conselho do GEF			
Circunscrições			Países
1	Países doadores		Reino Unido
2			Grécia, Irlanda, Portugal, Espanha
3			Estónia, Finlândia, Suécia
4			Japão
5			Itália
6			Dinamarca, Letônia, Lituânia, Noruega
7			Áustria, Bélgica, República Checa, Hungria, Luxemburgo, República Eslovaca, Eslovênia, Turquia
8			França
9			Holanda
10			Alemanha
11			Estados Unidos
12			Canadá
13			Austrália, Nova Zelância, República da Coréia
14			Azerbaijão, Cazaquistão, Quirguistão, Suíça, Tajiquistão, Turquemenistão, Uzbequistão
15	Países receptores	Europa Oriental, e antiga União Soviética	Albânia, Bulgária, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Geórgia, Macedónia, Moldávia, Montenegro, Polónia, Roménia, Sérvia, Ucrânia
16			Armênia, Belarus, Federação Russa
17		América Latina e Caribe	Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai
18			Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, St. Kitts e Nevis, St. Lucia, St. Vincent e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago
19			Brasil, Colômbia, Equador
20			Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Venezuela
21		África	Argélia, Egito, Marrocos, Tunísia
22			Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Suazilândia, Zâmbia, Zimbabwe
23			Burundi, Camarões, República Centro Africana, Congo, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gabão, São Tomé e Príncipe
24			Comores, Djibouti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Madagáscar, Maurícias, Ruanda, Seychelles, Sudão, Tanzânia, Uganda
25			Benin, Cote d'Ivoire, Gana, Guiné, Libéria, Nigéria, Serra Leoa, Togo
26			Burkina Faso, Cabo Verde, Chade, Guiné-Bissau, Mali, Mauritânia, Níger, Senegal, Gâmbia
27		Ásia e Pacífico	Afeganistão, Jordânia, Líbano, Paquistão, Síria, Iêmen
28			Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Sri Lanka
29			Camboja, Coréia do Norte, Laos, Malásia, Mongólia, Mianmar, Tailândia, Vietnã
30			Ilhas Cook, Fiji, Indonésia, Quiribati, Ilhas Marshall, Micronésia, Nauru, Niue, Palau, Papua Nova Guiné, Filipinas, Samoa, Ilhas Salomão, Tonga, Tuvalu, Vanuatu
31			Irã
32			China

Fonte: Elaborado a partir do Relatório de Atividades Anual do GEF de 2009.

APÊNDICE C – Delegação brasileira na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002).

Delegação Brasileira	
2002	
Joanesburgo	
Organização	**Quantidade**
MRE*	6
EB/África do Sul	1
EB/Pretória	6
ECOM	1
IBAMA	2
MCT*	1
MD	1
MDA	1
MIN*	3
MMA*	18
MME	2
MP/Nova Iorque	2
MS	2
Presidente	1
RP/ONU	1
Rep/Presidência	1
SMA/SP	2
Total	**51**

Fonte: http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/wssdlist.htm

* Presença do Ministro da pasta na Conferência;

Siglas:

EB/ = Embaixada do Brasil/País

IBAMA = Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

MCT = Ministério da Ciência e Tecnologia

MD = Ministério da Defesa

MDA = Ministério do Desenvolvimento Agrário

MIN = Ministério da Integração Nacional

MMA = Ministério do Meio Ambiente

MME = Ministério das Minas e Energia

MP/ = Missão Permanente/Local

MRE = Ministério das Relações Exteriores

MS = Ministério da Saúde

Rep/ = Representante/

RP/ONU = Representante Permanente nas Nações Unidas

SMA/SP = Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo

APÊNDICE D – Composição das delegações brasileiras nas Conferências das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica

Convenção sobre Diversidade Biológica					
Composição das delegações Brasileiras					
1994 (Bahamas)		**1995 (Jacarta)**		**1997 (Lima)**	
COP 1		**COP 2**		**COP 4 (Reunião Regional)**	
Organização	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**
MMA	2	Cambridge	1	MMA	1
EB/Japão	1	EB/Jacarta	1	EB/Peru	1
EMBRAPA	1	MAPA	1		
MAPA	1	MCT	1		
MCT	2	MMA	4		
MP/EUA	1	MPOG	1		
MP/Genebra	1	MRE	2		
MRE	2	MS	1		
		Outros	1		
Total	**11**	**Total**	**13**	**Total**	**2**

Convenção sobre Diversidade Biológica			
Composição das delegações Brasileiras			
2004 (Kuala Lumpur)		**2000 (Montreal)**	
COP 7 (Reunião Regional)		**EXCOP 1**	
Organização	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**
EB.	2	CG	1
MAPA	1	Embrapa	1
MMA	3	MAPA	2
MRE	1	MCT	1
		MDIC	1
		MMA	1
		MRE	2
Total	**7**	**Total**	**9**

Convenção sobre Diversidade Biológica					
Composição das delegações Brasileiras					
2006 (Curitiba)		2006 (Curitiba)		2008 (Bonn)	
COP 8 (parte 1)		COP 8 (Parte 2)		COP 9	
Organização	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**
MMA*	18	FATMA	1	**MMA***	27
AA/GO	1	ABIN	1	RPB/ICAO	1
BNDES	1	CCIBJP	1	EB/Alemanha	1
CCIBJP	1	CONTAG	2	MRE	7
CEBDS	5	CVRD	1	RPB/FAO	1
CNI	4	FGV	1	Gov/PR	9
CVRD	1	Gov/PE	1	Natura	1
EB/Nairobi	1	INPA	1	MS	6
FBOMS	5	ISA	1	MPA	1
FCP	8	MDA	1	TNC Brasil	1
Fiocruz	2	Ministério Público	1	MAPA	8
FPMCGB	7	MPA	1	CONTAG	3
Gov/PE	1	Outros	1	SMA/PR	2
IBAMA	14	Petrobras	1	UEA	1
IEPDM	1	Pres. Da República	1	Funbio	4
MAPA	6	SMA/BA	2	MDIC	3
MCT	6	Terra de Direitos	1	MCT	3
MD	2	UFPE	1	MD	3
MDA	1			ANVISA	2
MDIC	1			CEBDS	1
MINC	2			Iniciativa Verde	2
MRE	8			Pres. Da Rep.	1
MS	4			CNI	2
Senado Federal	1			Petrobras	1
SMA/BA	2			EMBRAPA	1
SMA/ES	2			ArborGen	1
SMA/MG	1			MJ	1
SMA/PR	1			CEBRAP	1
UEA	1			FBOMS	1
Vitae Civilis	1			Outros	1
Total	**109**	**Total**	**20**	**Total**	**97**
Total Geral COP 8		**129**			

* Presença do Ministro da pasta na conferência;

Siglas:

AA/ = Agência Ambiental/Local

ABIN = Agência Brasileira de Inteligência

ANVISA = Agência Nacional de Vigilância Sanitária

BNDES = Banco Nacional de Desenvolvimento Social

CCIBJP = Câmara do Comércio e Indústria Brasil Japão do Paraná
CEBDS = Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
CEBRAP = Centro Brasileiro de Analise e Planejamento
CG = Consulado Geral do Brasil
CNI = Confederação Nacional da Indústria
CONTAG = Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais
CVRD = Companhia Vale do Rio Doce
EB/ = Embaixada do Brasil/País
EMBRAPA = Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FATMA = Fundação Ambiental de Santa Catarina
FBOMS = Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FCP = Fundação Cultural Palmares
FGV = Fundação Getúlio Vargas
Fiocruz = Fundação Oswaldo Cruz
FPMCGB = Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade
Funbio = Fundo de Biodiversidade Brasileiro
IEPDM = Instituto Estadual de Educaçao Profissional Dom Moacyr
INPA = Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
ISA = Instituto SocioAmbiental
MAPA = Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT = Ministério da Ciência e Tecnologia
MD = Ministério da Defesa
MDA = Ministério do Desenvolvimento Agrícola
MDIC = Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MF = Ministério da Fazenda
MINC = Ministério da Cultura
MJ = Ministério da Justiça
MMA = Ministério do Meio Ambiente
MME = Ministério das Minas e Energia
MP/ = Missão Permanente
MPA = Ministério da Pesca e Aquicultura
MPOG = Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE = Ministério das Relações Exteriores
MS = Ministério da Saúde
RP Brasil = Representante Permante do Brasil
RPB/ = Representante Permanente do Brasil/Organização de Aviação Civil Internacional
SMA/BA = Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia
SMA/ES = Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Espírito Santo
SMA/MG = Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais
SMA/PR = Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Paraná
TNC Brasil = The Nature Conservancy Brasil
UEA = Universidade do Estado do Amazonas
UFPE = Universidade Federal de Pernambuco

APÊNDICE E – Composição das delegações brasileiras nas Conferências das Partes da Convenção sobre Mudanças Climáticas (legenda abaixo).

Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas					
Composição das delegações Brasileiras					
1997 (Kyoto)		**1998 (Buenos Aires)**		**1999 (Bonn)**	
COP 3		**COP 4**		**COP 5**	
Organização	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**
MCT*	4	**MCT***	8	**MCT***	6
AEB	1	AEB	1	AEB	1
CNI	1	BNDES	2	CEBDS	7
EB/Japão	1	CEBDS	6	INPE	1
MMA	2	EB	5	MDB	4
MME	1	MMA	1	MMA	3
MRE	2	MME	1	MME	1
SMA/SP	1	MPOG	1	MPOG	1
Vitae Civilis	1	MRE	2	MRE	2
Total	**14**	Outros	3	UFRJ	1
		Petrobras	1	USP	2
		SMA/SP	1	Vitae Civilis	1
		Vitae Civilis	1	**Total**	**30**
		Total	**33**		

Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas					
Composição das delegações Brasileiras					
2000 (Haia)		**2000 (Haia)**		**2001 (Marrakesh)**	
COP 6 (parte 1)		**COP 6 (parte 2)**		**COP 7**	
Organização	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**
MCT*	9	INPE	1	**MCT***	9
ABRACE	1	MDB/Reino Unido	3	BNDES	1
AEB	2	MMA	2	CEBDS	3
CCI	1	MME	1	CVRD	2
CCN	1	MPOG	1	FBDS	1
CEBDS	5	MRE	4	FBOMS	2
CNPE	1	Outros	15	INPE	1
COMAM	1	Petrobras	3	IPEA	2
COMGAS	1	SAMARCO	1	MDB/Marrocos	1
Congresso Nacional	1	SBDAI	1	MDIC	1
COPEL	1	SMA/RJ	1	MMA	1
CVRD	2	UFRJ	1	MRE	2
EMBRAPA	1	USP	2	Petrobras	4
FBDS	1	Vitae Civilis	1	UFRJ	5
Total	**28**	**Total**	**37**	Winrock Internacional	1
Total		**65**		**Total**	**36**

Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas					
Composição das delegações Brasileiras					
2002 (Nova Deli)		**2003 (Milão)**		**2003 (Milão)**	
COP 8		**COP 9 (parte 1)**		**COP 9 (parte 2)**	
Organização	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**
ANA	1	AVR	1	IAI	1
CEBDS	2	CEBDS	2	ICF Consultoria	1
FBDS	1	CG/Milão	2	INPE	1
FBMC	1	CIMGC	1	MCT	3
FOE/Brasil	1	CNPMA	1	MMA	12
GTMC	1	CVRD	1	MME	2
MCT	8	EcoenergyBrasil	1	MRE	3
MDB/Índia	2	Ecomapuá	1	Outros	2
MMA	3	Eletrobras	5	PWC	1
MME	1	Estado de Goiás	1	SMA/SP	1
MPOG	1	Estado do TO	1	UNICA	1
MRE	3	FBMC	1	URFJ	5
PLANTAR S.A.	2	GTA	1	USP	2
UFRJ	1			Vitae Civilis	1
USP	1	**Total**	**19**	**Total**	**36**
Vitae Civilis	1	**Total**		**55**	
Total	**30**				

Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas							
Composição das delegações Brasileiras							
Montreal (2005)		**Montreal (2005)**		**Montreal (2005)**		**Montreal (2005)**	
COP 11 (parte 1)		**COP 11 (parte 2)**		**COP 11 (parte 3)**		**COP 11 (parte 4)**	
Organização	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**
AES Tietê	2	DMA/SP	1	ISADI	1	SERECO S/A	1
ANEEL	1	Ecoenergy	1	MAPA	1	SMA/SP	3
Belgo Siderurgia	1	Ecoinvest	1	MCT	8	TCBR	1
BM&Fbovespa	3	Eletrobrás	1	MDIC	1	UFRJ	11
BNDES	1	EMBRAPA	2	MF	2	ULBRA	2
CBEA	1	ERM Consultoria	1	**MMA***	11	UNICA	1
CCI	2	Gov/TO	1	**MME***	6	UNIFACS	2
CEBDS	4	FATMA	1	MRE	4	USP	6
CETESB	1	FBMC	1	Outros	17	V&M	2
CGB/Montreal	3	FBOMS	1	Petrobras	7	Vitae Civilis	1
CGEE	1	FGV	1	Pref. de BH	2	**Total**	**30**
Congresso Nacional	4	FPMCGB	2	Proj. Bioclimático	2		
CREA - MG	2	Iniciativa Verde	2	SDE/RJ	1		
CUB	1	INPE	1	SECAP	2		
Total	**27**	**Total**	**17**	**Total**	**65**	**TOTAL**	**139**

Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas							
Composição das delegações Brasileiras							
Buenos Aires (2004)		**Buenos Aires (2004)**		**Buenos Aires (2004)**		**Buenos Aires (2004)**	
COP 10 (parte 1)		**COP 10 (parte 2)**		**COP 10 (parte 3)**		**COP 10 (parte 4)**	
Organização	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**
AA/Goiás	1	DAM/Paraná	1	INMET	1	Petrobras	4
AAA	1	EB/Argentina	3	INPE	2	PIC	3
AEA	1	Ecoenergy Brasil	3	IPSUS	2	Promotor de TO	1
AES Tietê	4	Ecoinvest	1	MAPA	1	PWC	2
Brasil Ecodiesel	2	Ecomapuá	1	**MCT***	20	SBDAI	1
CCI	5	EMBRAPA	4	MDB/Arg.	7	Senado Federal	2
CCIJB	1	Fábrica Éthica	2	MDIC	1	SMA/MG	1
CEBDS	1	FBMC	1	**MMA***	13	SMA/PR	2
CES	1	FHB	1	**MME***	6	SSN	1
CETESB	2	Finagro S.A	1	MRE	4	UFRJ	13
CNI	3	GPG Cons. amb.	1	MS	1	UNICA	1
Congresso Nacional	6	GTA	1	MT	1	Unicamp	1
CVRD	1	IA/Paraná	1	NAE	1	USP	5
DAM/Paraíba	1	ICLEI	1	Outros	56	V&M	1
Total	**30**	**Total**	**22**	**Total**	**116**	Vitae Civilis	1
Total Geral		**207**				**Total**	**39**

Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas							
Composição das delegações Brasileiras							
Poznań (2008)		**Poznań (2008)**		**Poznań (2008)**		**Poznań (2008)**	
COP 14 (parte 1)		**COP 14 (parte 2)**		**COP 14 (parte 3)**		**COP 14**	
Organização	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**
MMA*	7	EDP no Brasil	1	ICDSA	6	MME	1
AA/SP	1	EMBRAPA	1	ICLEI	1	MRE	2
Aracruz Celulose S.A.	1	Gov/TO	2	ICONE	1	MS	1
BNDES	2	FATMA	3	Iniciativa Verde	2	Outros	45
Bracelpa	2	FBMC	1	Inst. Ecoclima	1	Petrobras	5
Câmara dos Dep.	2	FBMC	2	Inst. Ecoplan	1	SCT/RJ	1
CantorCO2e	1	FBOMS	4	IPAM	1	Shell Brasil	2
CEBDS	2	FIESP	1	Linde-Gás	1	SMA/MG	1
CEMIG	1	FMMC	3	MAPA	1	Syngenta	1
CNI	1	Furnas	1	MB/FAO	1	UFPR	1
CONTAG	2	Gov/AM	1	MCT	7	UFRJ	3
Copersurcar	1	Grupo Plantar	2	MDB/Polônia	1	UNICA	1
CVDR	3	GTA	1	MDIC	1	Unicamp	1
Ecomapuá	1	Ecosecurities	1	MF	3	UNIFACS	1
USP	4	Vitae Civilis	1	Votorantim S.A.	2	VSB	1
Total	**31**	**Total**	**25**	**Total**	**30**	WWF Brasil	3
Total Geral		**156**				**Total**	**70**

Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas					
Composição das delegações Brasileiras					
2009 (Copenhague)		**2009 (Copenhague)**		**2009 (Copenhague)**	
COP 15 (parte 1)		**COP 15 (parte 2)**		**COP 15 (parte 3)**	
Organização	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**
Presidente	1	IRIADF	1	ABRAF	1
ALESC	1	MAPA	3	ACRIMAT	1
Braskem	2	MARH/GO	3	AES Brasil	1
Câmara dos Dep.	34	**MCT***	16	AIDIS	1
Casa Civil*	12	MDB Dinamarca	14	ANFAVEA	1
CEBDS	6	MDIC	1	ANTAQ	3
CONFEA	2	MF	1	APROSOJA	4
DNOCS	7	**MMA***	12	AsGa S/A	1
Ecobase Ltda.	1	MP/ONU	1	Ass. Adianto	1
EMBRAPA	7	MPOG	2	BACB	8
FAS	2	MRE	26	Banco do Brasil	2
FIES	1	MS	2	Bovespa	2
FPMCGB	3	MT	1	Bradesco S.A.	2
Gov. SP	9	OAB-PA	1	Brasil das Águas	2
Gov/Acre	8	OMI	4	BRE	1
Gov/AM	16	Porta-Voz Pres.	1	BWF	2
Gov/Amapá	8	Pref/Jundiaí	4	Camargo Correa	1
Gov/BA	3	Pref/Nova Iguaçu	2	CBIC	1
Gov/DF	4	Pref/Porto Velho	1	CCF	1
Gov/MG	1	Pref/RJ	2	CEMIG	1
Gov/MT	8	PUC Rio	1	CGEE	2
Gov/Pará	6	SA/SP	1	Chemtech Cons.	1
Gov/RJ	4	SCTMA/PE	1	CIPEM	2
Gov/RO	1	Senado	8	CNM	3
Gov/RR	3	SMA/MT	1	Coca Cola	1
Gov/RS	1	SMA/RJ	2	COEP	1
Gov/SC	7	SMA/SP	5	CPFL Energia	2
Gov/TO	11	TCU	6	CUT	5
Greenpeace	2	UFF	1	Ecoinvest	1
Grupo JBS	3	UFRJ	6	Ecomapuá	1
IBAMA	2	UNB	6	Energias do Brasil	1
ICONE	1	UNB	1	EUBRA	5
INPE	2	Unicamp	2	FAMATO	2
Instituto Peabiru	1	USP	8	FAPEP	1
IPEA	4	Vereador Recife	1	FASE	3
IPS	2	WWF	5	FBMC	3
Total	**186**	**Total**	**153**	**Total**	**71**

Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas					
Composição das delegações Brasileiras					
2009 (Copenhague)		**2009 (Copenhague)**		**2009 (Copenhague)**	
COP 15 (parte 4)		**COP 15 (parte 5)**		**COP 15 (parte 6)**	
Organização	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**
FEROM	1	AAF	1	Fiocruz	1
FGV	1	ABEMC	5	FJN	1
Fiat S.A.	1	ABIOVE	2	FOE	1
FIEP	1	Agência Mandalla	1	Gov. Ceará	1
FIESP	17	AGS	2	Gov/PE	1
FMMC	1	Aicesis	1	Gov/Piaui	1
FPSA	4	ALCOA S.A.	1	Graber Segurança	1
FRM	2	ANUT	1	GTA	2
Geoconsult Ltda.	1	APTA	1	IEMA	3
Gerdau S.A.	2	Biofílica Inv. Am.	3	Inicitiva Verde	4
Grupo Abril	2	BNDES	7	Inst. Ecoar	2
Grupo Santander	3	Bracelpa	8	Inst. Ethos	1
Hexa	4	Bunge Brasil	1	Instituto Aço Brasil	1
IBS	1	Caixa	5	IPAM	2
ICLEI	1	Carmago Correa	1	JM/CMC	2
IDESA	1	CCI	2	**MDA***	7
IGTN	1	Cetrel	1	MME	1
INDESA	6	CI-Brasil	3	Natura	5
Itau Unibanco	2	Cidade/Jutai	2	OAB/MT	2
ITERTINS	1	CM Consult	2	Odebrecht	2
JPM GALVES	1	CNA	14	Outros	45
KPMG	2	CNI	10	Petrobras	12
Marfrig Food S.A.	1	CONTAG	6	PWC Brasil	1
MSE	1	CTB	4	SEBRAE	1
Partido Verde	1	CVRD	10	SINDAÇÚCAR	1
Pro-Natura Intern.	1	DAM/SP	1	SINPRO/MG	1
SABESP	2	EB/Reino Unido	3	SINTAEMA	1
SPVS	2	Ecopart Ltda	1	SOS Mata Atlântica	1
Stop	5	Ecosynergy	1	SRB	1
Taelinvest	1	Enerbio Consultoria	2	TJ/MG	1
Tribunal Reg. Fed.	1	FATMA	3	UFPR	3
UGT	3	FBB	1	UFSC	1
UNICA	5	FBDS	1	UMA	1
Via campesina	3	FBOMS	6	UNIPAMPA	1
Vitae Civilis	6	FETAG	2	Univ. Humboldt	1
Votorantim S.A.	1	FIDES Brasil	1		
Total	**89**	**Total**	**116**	**Total**	**113**
		Total Geral		**728**	

Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas			
Composição das delegações Brasileiras			
2011 (Durban)		2011 (Durban)	
COP 17 (parte 1)		COP 17 (parte 2)	
Organização	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**
MMA*	9	Gov/AM	3
AA/SP	2	Gov/Amapá	2
ActionAid International	2	Gov/MT	1
Banco Mundial	1	Green Domus	1
Biofílica Inv. Am.	1	Grupo Plantar	3
BRACELPA	1	ICDSA	1
Brasil Foods	1	INPE	1
Câmara dos deputados	9	Instituto Ethos	2
Carmargo Corrêa	3	IPAM	2
CEBDS	4	IPEA	4
CEMPRE	1	Key Associados	1
CI-Brasil	2	KPMG	1
Cidade Cotrigraçu	1	MAPA	2
Cidade de Belém	1	MCT	1
Cidade R. De Janeiro	4	MDIC	1
CNH	1	MF	1
CNI	3	Ministério Público	2
Coca-Cola	1	MRE	13
Conselheiro	4	Odebrecht	4
CPFL Energia	2	Outros	56
CUT	3	Petrobras	7
EB/Pretória	2	Presidência de Rep.	3
Ecofrotas	1	Senado Federal	2
Editora Abril	2	UFBA	1
EMBRAPA	6	UFPR	2
Energias do Brasil S.A.	1	UFRJ	3
FBMC	3	UNICA	1
FGV	7	USP	2
FIEMG	2	Vitae Civilis	2
FIESP	4	Votorantim	1
Funbio	1	WWF-Brasil	1
Gov/Acre	8	**Total**	**127**
Total	**93**	**Total Geral**	**220**

* Presença do Ministro da pasta na conferência;
Siglas:
AA/ = Agência Ambiental/Local
AAA = Assessor de Assuntos Ambientais
AAF = Associação Amigos do Futuro

ABEMC = Associação Brasileira das Empresas do Mercado de Carbono
ABIOVE = Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
ABRACE = Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres
ABRAF = Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas
ACRIMAT = Associação dos Criadores de Mato-Grosso
AEA = Arquipélago Engenharia Ambiental
AEB = Agência Espacial Brasileira
AGS = Ambiente Gestão em Sustentabilidade
Aicesis = Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais e Instiuições Similares
AIDIS = Associação Interamericana de Engenharia Sanitária e Ambiental
ALESC = Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina
ANA = Agência Nacional de Águas
ANEEL = Agência Nacional de Energia Elétrica
ANFAVEA = Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ANTAQ = Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANUT = Associação Nasional dos Usuários do Transporte de Carga
APROSOJA = Associação de Produtores de Soja de Mato Grosso
APTA = Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios
AVR = Açucareira Vale do Rosário
BACB = Biology Advanced Center of Brasil
BNDES = Banco Nacional de Desenvolvimento
Bracelpa = Associação Brasileira de Celulose e Papel
BRE = Brookfield Renewable Energy
BWF = Blue Wave Foudation
CBEA = Conselho Brasileiro de Engenharia e Arquitetura
CBIC = Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCF = Climate Chance Forum
CCI = Câmara de Comércio Internacional
CCIJB = Câmara de Comércio e Indústria Japonesa do Brasil
CEBDS = Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
CEMIG = Companhia Energética de Minas Gerais
CEMPRE = Compromisso Empresarial para a Reciclagem
CES = Centro de Estudos em Sustentabilidade
CETESB = Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CG/ = Consulado-Geral do Brasil/Local
CGEE = Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CI-Brasil = Conservação Internacional
CIMGC = Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima
CIPEM = Centro das Indústrias Produtoras e Exportadoras de Madeira
CNA = Confederação Nacional de Agricultura
CNH = Case New Holland Latin America
CNI = Confederação Nacional da Indústria
CNM = Confederação Nacional dos Municípios
CNPE = Conselho Nacional de Política Energética
CNPMA = Centro Nacional de Pesquisa de Monitoramento e Avaliação de Impacto Ambiental

COEP = Rede Nacional de Mobilização Social
COMAM = Comunicação Ambiental
COMGAS = Companhia de Gás de São Paulo
CONFEA = Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
CONTAG = Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COPEL = Companhia Paranaense de Energia
CREA/ = Conselho Regional de Engenharia e Agronomia/Estado
CTB = Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUB = Centro Universitário de Brasília
CUT = Central Única dos Trabalhadores
CVRD = Companhia Vale do Rio Doce
DMA/ = Departamento de Meio Ambiente/Local
DNOCS = Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EB/ = Embaixada do Brasil/País
EDP = Energias do Brasil S.A.
EMBRAPA = Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUBRA = Conselho Euro-Brasileiro de Desenvolvimento Sustentável
FAMATO = Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso
FAPEP = Federação da Agricultura e Pecuaria do Estado do Piaui
FAS = Fundação Amazônia Sustentável
FASE = Federação de Órgãos para Assistência
Social e Educacional
FATMA = Fundação Ambiental de Santa Catarina
FBB = Fundação Banco do Brasil
FBDS = Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável
FBMC = Fórum Brasileiro sobre Mudanças Climáticas
FBOMS = Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FEROM = Federação Rondoniense de Mulheres
FETAG = Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FGV = Fundação Getúlio Vargas
FHB = Fundação Heinrich Böll
FIEMG = Federação das Indústrias do
Estado de Minas Gerais
FIEP = Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FIES = Federação das Indústrias do Estado de Sergipe
FIESP = Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Fiocruz = Fundação Oswaldo Cruz
FJN = Fundação Joaquim Nabuco
FMMC = Fórum Mineiro de Mudanças Climáticas
FOE = Friends Of the Earth
FPMCGB = Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade
FPSA = Fórum Permanente de Sustentabilidade da Amazônia
FRM = Fundação Roberto Marinho
Funbio = Fundo Brasileiro de Biodiversidade
GTA = Grupo de Trabalho da Amazônia
GTMC = Grupo de Trabalho sobre Mudanças Climáticas

IA/ = Instituto Ambiental/Local
IAI = Instituto Interamericano para Pesquisa em Mudanças Globais
IBS = Instituto Brasileiro de Siderurgia
ICDSA = Instituto para Convervação e Desenvolvimento Sustentável da Amazonia
ICLEI = Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais - América Latina e Caribe
ICONE = Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
IDESA = Instituto para o Desenvolvimento SocioAmbiental
IEMA = Instituto de Energia e Meio Ambiente
IGTN = Rede Internacional de Gênero e Comércio
INDESA = Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental
INMET = Instituto Nacional de Meteorologia
INPE = Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAM = Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPEA = Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPS = Instituição Planeta Sustentável
IPSUS = Instituto Pró-sustentabilidade
IRIADF = Instituto de Recursos Hídricos e ambientais do Distrito Federal
ISADI = Instituto Socioambiental de Desenvolvimento Integrado do Ipiranga
ITERTINS = Instituto de Terras do Estado do Tocantins
JM/CMC = JMalucelli & CMC Ambiental
MAPA = Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MARH/GO = Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Goiás
MCT = Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA = Ministério do Desenvolvimento Agrícola
MDB = Missão Diplomática do Brasil
MDIC = Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MF = Ministério da Fazenda
MMA = Ministério do Meio Ambiente
MME = Ministério das Minas e Energia
MP/ = Missão Permanente
MPOG = Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE = Ministério das Relações Exteriores
MS = Ministério da Saúde
MSE = Mineração Santa Elina
MT = Ministério dos Transportes
NAE = Núcleo de Assuntos Estratégicos
OAB/MT = Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Mato Grosso
OAB-PA = Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Pará
OMI = Organização Marítima Internacional
PIC = Peace Child International
PUC Rio = Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
PWC = Price Waterhouse Coopers
SA/SP = Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo
SBDAI = Sociedade Brasileira de Direito Ambiental Internacional
SCT/ = Secretaria de Ciência e Tecnologia/Local
SCTMA/PE = Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco

SDE/ = Secretaria de Desenvolvimento Econômico/Local
SEBRAE = Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECAP = Secretaria de Estado de Captação de Recursos Financeiros do Distrito Federal
SINDAÇÚCAR = Sindicato da Indústria do Açúcar e do Álcool
SINPRO/MG = Sindicato de Professores de Minas Gerais
SINTAEMA = Sindicato dos Trabalhadores/as em Água, Esgoto e Meio Ambiente
SMA/MG = Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais
SMA/MT = Secretaria do Meio Ambiente de Mato Grosso
SMA/PR = Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Paraná
SMA/RJ = Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro
SMA/SP = Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
SPVS = Sociedade Pesquisa em Vida Salvagem e
Educaçao Ambiental
SRB = Sociedade Rural Brasileira
SSN = SouthSouthNorth
Stop = Associação STOP a Destruição do Mundo
TCBR = Tecnologia e Consultoria Brasileira
TCU = Tribunal de Contas da União
TJ/MG = Tribunal de Justiça de Minas Gerais
UFBA = Universidade Federal da Bahia
UFF = Universidade Federal Fluminense
UFPR = Universidade Federal do Paraná
UFRJ = Universidade Federal do Rio de Janeiro
UGT = União Geral dos Trabalhadores
ULBRA = Universidade Luterana do Brasil
UMA = Universidade Mata Atlântica
UNICA = União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo
Unicamp = Universidade Estadual de Campinas
UNIFAS = Universidade Salvador
USP = Universidade de São Paulo
V&M = Vallourec & Mannesmann Tubes
VSB = Vallourec & Sumitomo Tubos do Brasil

APÊNDICE F – Composição das delegações brasileiras nas Conferências das Partes da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes.

Conferência das Partes da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes									
Composição das delegações Brasileiras									
2005 (Punta Del Leste)		**2006 (Genebra)**		**2007 (Dakar)**		**2009 (Genebra)**		**2010 (Bali)**	
COP 1		**COP2**		**COP3**		**COP4**		**ExCOP1**	
Organização	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Organização**	**Qtdade.**	**Org.**	**Qtdade.**	**Org.**	**Qtdade.**
Abiquim	1	ANVISA	1	MAPA	1	CETESB	1	MRE	2
MAPA	1	Missão Brasil/ONU	3	Missão Brasil/ONU	1	MAPA	2	MMA	3
MDIC	2	MMA	4	MMA	4	Missão Brasil/ONU	2	Missão Brasil/ONU	1
MMA	7	MS	1	MRE	1	MMA	3	MAPA	1
MRE	1			MS	2	MRE	1		
TEM	1					MS	1		
						MTE	1		
Total	**13**	**Total**	**9**	**Total**	**9**	**Total**	**11**	**Total**	**7**

Siglas:
Abiquim = Associação Brasileira da Indústria Química
ANVISA = Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CETESB = Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
MAPA = Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDIC = Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MMA = Ministério do Meio Ambiente
MRE = Ministério das Relações Exteriores
MS = Ministério da Saúde
MTE = Ministério do Trabalho e Emprego

APÊNDICE G – Composição das delegações brasileiras nas Conferências das Partes da Convenção de Combate à Desertificação.

Convenção de Combate à Desertificação					
Composição das delegações Brasileiras					
1999 (Recife)		**2001 (Genebra)**		**2003 (Havana)**	
COP 3		**COP 5**		**COP 6**	
Organização	**Qtde.**	**Organização**	**Qtde.**	**Organização**	**Qtde.**
MMA*	35	MDB ONU	2	MMA	4
MRE	3	MRE	1	MRE	2
MEPF	2	MMA	3	EB. Cuba	2
MIN	1	**Total**	**6**	Codevasf	1
Estado de PE	5			Estado do MA	1
UFPE	1			Estado de PE	1
Estado de AL	1			MIN	1
MCT	1			**Total**	**12**
MAPA	1				
FJN	1				
SDN	1				
Outros	1				
Total	**53**				

Convenção de Combate à Desertificação					
Composição das delegações Brasileiras					
2005 (Nairobi)		**2007 (Madri)**		**2009 (Buenos Aires)**	
COP 7		**COP 8**		**COP 9**	
Organização	**Qtde.**	**Organização**	**Qtde.**	**Organização**	**Qtde.**
MP/PNUD	2	MRE	2	**MMA***	7
MMA	5	MMA	7	MRE	3
MRE	2	INEMA	2	EB/Argentina	3
Total	**9**	SMA/MA	1	MCT	3
		Total	**12**	Congresso	1
				Embrapa	1
				UFCP	1
				CGEE	1
				Total	**20**

* Presença do Ministro da pasta na conferência;

Siglas:

CGEE = Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

Codevasf = Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

EB/ = Embaixada do Brasil/País

Embrapa = Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FJN = Fundação Joaquim Nabuco

INEMA = Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

MAPA = Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT = Ministério da Ciência e Tecnologia
MDB = Missão Diplomática do Brasil
MEPF = Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MF = Ministério da Fazenda
MIN = Ministério da Integraç]ao Nacional
MMA = Ministério do Meio Ambiente
MME = Ministério das Minas e Energia
MP/ = Missão Permanente do Brasil /
MPOG = Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE = Ministério das Relações Exteriores
MS = Ministério da Saúde
MT = Ministério dos Transportes
SDN = Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SMA/ = Secretaria de Meio Ambiente/Estado
UFCP = Universidade Federal de Campo Grande
UFPE = Universidade Federal de Pernambuco