

Mecanismos globais na construção das políticas ambientais, GEF e MAB

Hervé Théry – Directeur de recherche au CNRS,
Professor convidado na USP
Neli Aparecida de Mello – USP

RESUMO

A viabilidade de uma política pública encontra-se condicionada por seus mecanismos de regulação, de concertação, de comunicação. Políticas internacionais voltadas para a gestão dos bens comuns da humanidade são estabelecidas via convenções e acordos mundiais que, por meio de ações diversificadas globais produzem reflexos nas ações internas dos diferentes países signatários. Reproduzindo-se através da aplicação de mecanismos, adotam as exigências e condicionalidades neles previstas.

Palavras-chave: Meio ambiente. Políticas públicas. GEF. MAB.

ABSTRACT

The feasibility of public policies has been constrained by its regulatory, consultation and communication mechanisms. International policies aimed at managing the common property of mankind are set up via global agreements and conventions that, through diversified global actions, have effect on the internal actions of the various signatory countries. Through the application of those mechanisms, they adopt the requirements and conditionalities therein included.

Keywords: Environment. Public policies. GEF. MAB.

A viabilidade de uma política pública encontra-se condicionada por seus mecanismos de regulação, de concertação, de comunicação.

Políticas internacionais voltadas para a gestão dos bens comuns da humanidade são estabelecidas via convenções e acordos mundiais que, por meio de ações diversificadas globais produzem

reflexos nas ações internas dos diferentes países signatários. Reproduzindo-se através da aplicação de mecanismos, adotam as exigências e condicionalidades neles previstas.

O processo de ratificação e assinatura, no Congresso Nacional de convenções, protocolos ou acordos, explicita a sua aceitação, o que as transforma em determinantes das políticas nacionais e engendra a internalização dos objetivos, diretrizes e estratégias mundiais sejam eles voltados para o controle de substâncias destruidoras da camada de ozônio, para a conservação da biodiversidade ou ao combate à desertificação. Da mesma maneira, programas e projetos financiados por organismos internacionais também possuem um rol de exigências, a serem cumpridas rigorosamente.

Se, por um lado, os mecanismos de regulação das políticas nacionais refletem a conexão com as políticas internacionais, sendo, portanto, respostas nacionais aos compromissos internacionais, por outro, constituem-se sistemas técnicos sustentados pelo conjunto de regras e procedimentos. Estes sistemas técnicos (GIDDENS, 1991) não têm o poder de influenciar apenas as legislações e o comportamento das instituições; eles geram, sobretudo, interferências sobre o território nacional. São espaços que serão modificados por meio de novos sistemas técnicos, reconstruídos a partir de novos paradigmas, novas racionalidades de pensamento.

De maneira ainda mais contundente, as políticas ambientais necessitam de um conjunto de mecanismos a serem implantados simultaneamente. Impossível optar por apenas um ou outro tipo, indutor, participativo ou de controle; técnico, financeiro ou legal. Sua factibilidade decorre de se permitir a diversidade de meios. As políticas internacionais de gestão dos bens comuns são basicamente de quatro tipos: instrumentos econômicos, medidas regulamentares, gestão coletiva e medidas voluntaristas (REVISTA DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE, 2002). Grosso modo, destacam-se entre os primeiros, o princípio poluidor pagador, o mercado do direito de poluir; os sistemas de sanções e normas de emissão, do produto, de procedimentos técnicos de instalações produtivas entre as medidas regulamentares; a participação na gestão coletiva dos bens comuns; a responsabilidade unilateral das empresas, os acordos ambientais negociáveis entre a autoridade pública e a empresa, os sistemas voluntários públicos de eco-etiquetagem.

Criar formas ou estímulos financeiros para uma gestão adequada do processo ou do território complementa um outro ângulo e podem ser mais efetiva que a aplicação irrestrita da punição prevista em lei.

Interessa-nos refletir a este respeito e, avaliar de que maneira, ao se transformarem em ações políticas reproduzem-se no espaço nacional.

A PRESENÇA INTERNACIONAL NO LOCAL: OS REFLEXOS TERRITORIAIS DE MECANISMOS GLOBAIS

O primeiro aspecto a ser considerado diz respeito à alteração de paradigmas. Se em um dos ângulos do contexto em que foram forjados os novos mecanismos técnicos e de financiamentos a importância do meio ambiente era crescente, noutra parte, aumentavam de magnitude a visão neoliberal e a perda de importância da função de Estado. Simultaneamente o mundo vivia e vive um forte crescimento da mobilização da sociedade civil, mensurável pelo crescimento das organizações não governamentais. Altera-se o contexto político.

Da mesma maneira, altera-se o contexto social. As dinâmicas da globalização impõem novas formas de relacionamento: as decisões, as relações fazem-se, agora, por meio de redes políticas e redes técnicas, as quais funcionam em velocidade similar à de transmissão de dados.

O Estado, outrora senhor das decisões, adota novas estratégias e passa a dividir responsabilidades com sociedades organizadas em redes locais conectadas e articuladas globalmente. Esta mudança de paradigma problematiza a relação meio ambiente e desenvolvimento frente à chamada “governança mundial”, constituída pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Mundial e pela Organização Mundial de Comércio. Estes novos atores da geopolítica internacional são capazes de “impor” pontos de vista dominantes de alguns países, organizações mundiais e de empresas transnacionais mais poderosas, porém, o contraponto de pressão é a mobilização da sociedade, cada vez mais organizada, ágil e também interconectada globalmente.

Para Oliveira (2006), tais instituições arbitram e estabelecem as condições da competição entre as diversas formas do capital mundial, produtivo e financeiro, despolitiza a economia, pois os Estados “nacionais” estão submetidos às condicionalidades externas e agudiza os conflitos internos entre classes e setores. Em outras palavras, tais condicionalidades delimitam o espaço e os termos dos conflitos de classe e de interesses dos atores internos. Condicionam o reconhecimento e o cumprimento das condicionalidades, isto é, adotam conceitos, métodos, importam mecanismos, criam formas de operacionalizar as metas de políticas públicas.

Percebe-se, assim, claramente, o entrelaçamento entre as políticas nacionais e os compromissos internacionais assumidos pelo país ao se tornar signatário de convenções, acordos ou protocolos. Os desafios, porém, são incomensuráveis e se colocam para diversos segmentos sociais e políticos. Para o mundo político, a maior questão se encontra entre a vantagem (ou necessidade) de lançar mão das ofertas internacionais de recursos técnicos ou financeiros, e a possibilidade de, ao aceitá-los, permitir ingerência sobre como tratar o meio ambiente nacional e enfraquecer a soberania do país. Para uma

visão nacionalista, a “internacionalização ambiental”, real ou fictícia, significa o sentimento de que há ingerência de outrem ao nível dos ideais e da definição da agenda política do meio ambiente, atuando, portanto, como fator de intromissão sobre os interesses nacionais.

Na realidade, há pouco debate e reflexões a respeito das influências concretas, advindas de condicionalidades inclusas nos programas e projetos financiados (MELLO, 2006). Assim como o mundo político, a sociedade em geral, encontra-se também dividida: alguns segmentos apoiam as mudanças dos comportamentos humanos em relação ao seu meio ambiente, enquanto outros se debatem contra por classificarem estas visões de catastrofistas e por não merecem consideração.

De fato, o atrito político e social tem impedido uma rápida mudança, mas tem sido incapaz de bloqueá-la na integra. O acesso e a internalização destes mecanismos vem ocorrendo lentamente. Assim, a possibilidade de um avanço mais significativo não prescinde de uma reorganização institucional, com novas atribuições, articulações, mudança de mentalidade dos próprios atores envolvidos e das formas de aplicação de suas regras.

a) A decodificação de alguns mecanismos internacionais

O debate sobre a factibilidade de implantação das políticas ambientais fundamenta-se sobre a disponibilidade de recursos financeiros e sua expressão espacial.

Os recursos que constituem os fundos destes mecanismos são formados pelos principais países que, entre 1970 a 1992 disponibilizaram um volume de 0,3 a 0,4% do PNB como uma “ajuda pública ao desenvolvimento”. Países, instituições, organizações privadas se mobilizam para aceder aos créditos financeiros ou técnicos disponibilizados por mecanismos multilaterais, mais antigos como o *Global Environmental Facility* (GEF) e o *Fond Français pour l'Environnement Mondial* (FFEM), ou mais recentes como o mercado do carbono.

O mercado de carbono movimentou o mundo dos negócios. Desde que o Protocolo de Kyoto entrou em vigor ativou-se um movimento de créditos ambientais, as *commodities* ambientais. O Protocolo serve-se destes instrumentos de mercado e ao instituir permissões negociáveis esta, na verdade, estabelecendo o direito de poluir. Segundo os países signatários, são ativos financeiros capazes de garantir a sustentabilidade dos negócios. Não se conhece, porém, o balanço efetivo da contribuição de seus resultados para as mudanças globais, visto que ainda não há sistemas de avaliação globais, em função de sua recente implantação.

Como estes alteraram as condições globais de redução dos perigos originados pelas mudanças climáticas? Ou o quanto a humanidade poderia se tranquilizar por não estar contribuindo para um futuro desastroso? A literatura mostra que o mercado de créditos ambientais tem provocado mudanças de ação, mas sem nada alterar no modelo de desenvolvimento e de consumo vigentes.

Ao lado deste, instrumentos que possuem uma capacidade indutora e reflexos sobre o território e por já possuírem algum tempo de implantação, podem ter seus resultados e influências avaliados.

Presentes na política ambiental brasileira desde os anos 1990, financiamentos oriundos do GEF ou do FFEM contribuem com uma parcela dos recursos disponíveis na área ambiental. Por outro lado, mecanismos técnicos como o *Man and Biosphere* (MAB), da Unesco, integram-se ao sistema territorial de proteção.

Para compreender a originalidade de cada um e ao mesmo tempo, as dificuldades ou facilidades de acesso, algumas informações são fundamentais:

Criado em 1991 como o mecanismo oficial de financiamento das ações especialmente aquelas a ser engendradas nos países em desenvolvimento¹ para a proteção do meio ambiente global, o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (*Global Environment Facility*) foi o primeiro a financiar os custos incrementais para investimento em soluções de problemas globais. Os objetivos amplos, inicialmente previstos, ajustaram-se às duas convenções principais assinadas na Conferência do Rio. O PNUD, PNUMA e o Banco Mundial atuaram como agentes financeiros de ações e projetos, tendo-se transformado em mecanismo de financiamento da Convenção da Diversidade Biológica e partilha objetivos comuns com programas internacionais como a Agenda 21, o Protocolo de Montreal ou outras convenções. Foram inúmeras as dificuldades encontradas para sua implementação, incluindo a própria modalidade da origem e gestão dos recursos, obrigando o comitê gestor a modificar sua estrutura e modo de funcionamento. As duas fases importantes, uma experimental e outra operacional, mostram a evolução do Fundo que se obriga a manter a coerência entre sua ação e as estratégias das convenções. Sua fase experimental (1991-1994) e sua fase operacional, subdividido em três outros períodos (1994-1998, 1998-2002 e 2002-2006). Originalmente constituído como um *Global Environment Trust Fund*, com a participação inicial de 34 países, atualmente conta com mais de 160 países. O modelo de gestão adotado é constituído por um Conselho e por um administrador da Caixa do Fundo (o Banco Mundial). Em dois momentos distintos houve recomposição dos recursos.

1 Segundo linguagem utilizada na ONU e suas agências.

Inicialmente previsto para atender somente quatro áreas temáticas (as mudanças climáticas, a conservação da biodiversidade, as águas internacionais e os poluentes orgânicos persistentes), o Fundo teve que redefinir as suas linhas de atuação frente a mobilização internacional para investimentos específicos em algumas outras convenções como a da desertificação e a indisponibilidade dos países ricos atenderem os compromissos de atingirem 0,79% de seus PIB anuais. As reuniões dos países participantes e do comitê gestor decidiram investir em novos mecanismos e novos fundos para investir no meio ambiente global. Foram incluídas duas outras temáticas, a degradação dos solos e a de áreas multifocais.

Como qualquer outro mecanismo de financiamento, para aceder aos recursos disponibilizados pelo GEF, o projeto deve cumprir todos os procedimentos de submissão, os critérios de elegibilidade e, especialmente enquadrar-se nas modalidades de financiamento.

O outro mecanismo internacional ambiental, o MAB, programa *Man and Biosphere*, da Unesco², tem seu marco de criação vinculado à Conferência internacional da Biosfera e à discussão, por um grupo de trabalho, do conceito de reserva da biosfera. Seu objetivo é o de “conciliar a conservação da biodiversidade, a busca de um desenvolvimento econômico e social e a manutenção dos valores essenciais associados”.

O início da rede de reservas ocorreu em 1976 e em 1983, o primeiro congresso internacional das reservas permitiu a discussão e a elaboração do seu Plano de Ação. As funções de uma reserva da biosfera são conservação, desenvolvimento e apoio às atividades de pesquisa, educação, formação e observação permanente relacionadas com atividades de interesse local, nacional e mundial.

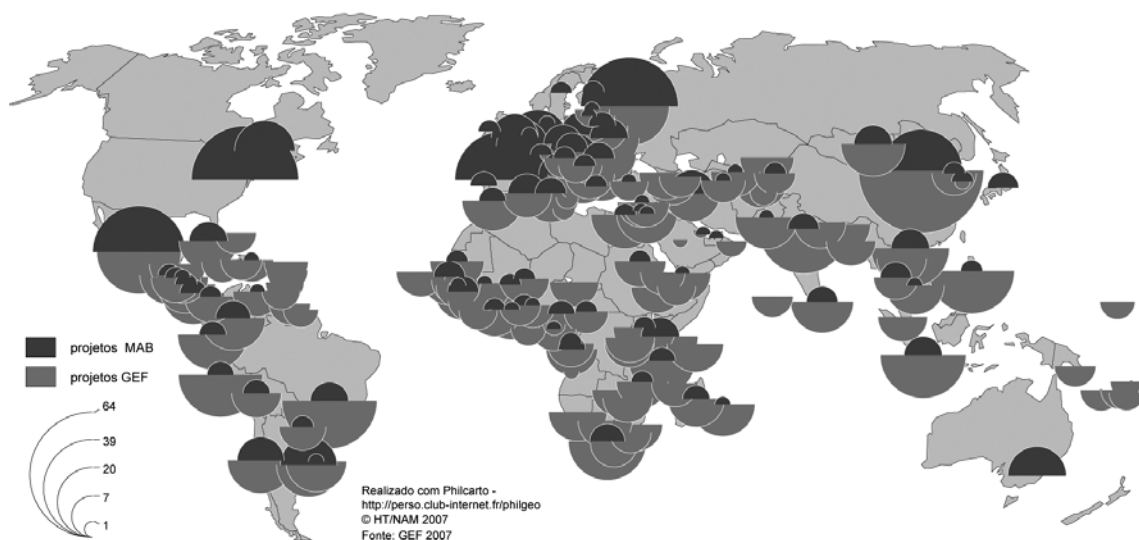
Em 1995, a Estratégia de Sevilha adequa as ações para o futuro desenvolvimento das reservas no século XXI e estabelece como as mesmas podem ajudar na implantação da Agenda XXI. Também os objetivos foram readequados de forma a utilizar as reservas como modelo de ordenamento do território e locais de experimentação do desenvolvimento sustentável. Por outro lado, também objetiva a inclusão de técnicas de solução de conflitos.

2 A UNESCO investe no conhecimento e em políticas voltadas para o patrimônio cultural e natural. Zanirato e Ribeiro (2006) fazem um estudo aprofundado da evolução deste conceito ao longo da história institucional da UNESCO. E na base deste conceito que os programas de incentivo à manutenção dos bens ambientais, como as Reservas da Biosfera por ter, no artigo 7º da Convenção de 1972 que a proteção internacional consistiria na adoção de um sistema de cooperação e assistência internacional destinado a secundar os Estados-partes, nos esforços que desenvolvam para preservar e identificar esse patrimônio. Para isso foi instituído o Comitê do Patrimônio Mundial.

Desta maneira, as reservas servem de aplicação a outros acordos internacionais, servem-se das zonas de transição para demonstrar métodos de desenvolvimento sustentável em escala regional dependendo da participação da população por meio de um pacto entre a comunidade local e a sociedade em seu conjunto para a gestão de cada reserva. Há indicadores internacionais, nacionais e ao nível de cada reserva, a qual deve ser avaliada a cada 10 anos.

No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985 de 18/06/2000 e Decreto nº. 4.340 de 22/08/2002) como sistema nacional associa-se ao sistema internacional, configurado pelas Reservas da Biosfera. Sustentado técnica e politicamente pela UNESCO (Programa MAB) elas constituem em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e União Mundial para a Natureza (IUCN) e agências internacionais de desenvolvimento, uma rede técnica, política e, de certa maneira, também financeira em todo o mundo.

Projetos do GEF e MAB



Os dois tipos de investimento – financeiros e técnicos / financeiros mostram uma espacialização bem peculiar: no hemisfério norte, predomínio das ações de conservação ambiental; no hemisfério sul, projetos com recursos financeiros oriundos do GEF, portanto, ligados à questão do

modelo de desenvolvimento e os custos maiores devidos às externalidades ambientais que precisam ser incorporadas.

Sobressaem os países desenvolvidos quanto ao número de projetos de Reservas da Biosfera, não apenas porque há muito mais pressões, e muito fortes, da sociedade em geral a respeito da conservação de ecossistemas, de fauna e flora em perigo de extinção e, conseqüentemente o maior apelo para a conservação de seus ambientes naturais, mas porque a origem de tais preocupações remonta aos movimentos sociais dos anos 1960. E preciso lembrar o livro “De l’écologie à l’autonomie”, de Daniel Cohn-Bendit e Cornelius Castoriadis, como um marco conceitual da ecologia política juntamente com a primeira revista que tratava cientificamente das condições ambientais.

A Europa, modo geral, pode ser considerada o berço do movimento verde, onde encontrou respaldo político e social. Considerando-se que um dos condicionantes para a criação e implantação de Reservas é o envolvimento efetivo da população, a mobilização das sociedades europeias e norte-americanas é um aspecto extremamente forte e expressivo.

O segundo tipo de investimento, o do GEF, é destinado a projetos cuja contribuição para o meio ambiente global demanda recursos maiores que a capacidade de investimento em meio ambiente que os países possuem. Ele é destinado a países menos desenvolvidos e normalmente tomadores de empréstimos, que acessam aos recursos do GEF para investir em ações que lhes permitam proteger a biodiversidade, ou investir em projetos que contribuam para a redução das mudanças climáticas globais, especialmente novas formas de produção de energia limpa ou ainda para reduzir as pressões que aumentam o grau de degradação do solo entre outros.

Países localizados na América Central e do Sul, na Ásia, na África, no Leste Europeu e no Oriente Médio são os lugares preferenciais para tais investimentos.

No contexto global, esta espacialização denota uma clara diferenciação entre o Norte e o Sul, estreitamente articulada com as condições econômicas, sociais e políticas dos blocos de países e seus posicionamentos quanto às questões ambientais globais.

A CONSTRUÇÃO DA NOÇÃO DE PATRIMÔNIO DA HUMANIDADE EM MEIO AMBIENTE

A convenção da Unesco que trata de “patrimônio comum da humanidade” como lugares notáveis que mereçam ser preservados para as gerações futuras, foi aprovada em 1972, ao mesmo tempo da criação do PNUMA, no âmbito das Nações Unidas.

Junto a esta noção patrimônio e de santuarização, associou-se a noção territorial para proteger as paisagens como espécies ameaçadas dentro do seu meio, constituindo, naquela época o primeiro modelo internacional em redes: as reservas da biosfera se constituiriam em redes de áreas protegidas.

O Brasil aderiu a esta convenção em 1977 e aos poucos começou a implantar áreas protegidas sob esta égide. Evidentemente, no início, com velocidade de implantação muito lenta, viu-se impulsionado pela mundialização ambiental, cujo debate, inclusão na agenda política e inúmeras ações de organizações não governamentais mundo afora, contribuiu para qualificar um número de lugares e a dar-lhes um valor simbólico forte. É notório, no mundo todo, o crescimento no número de áreas naturais classificadas como patrimônio natural.

Para Zanirato e Ribeiro (2007) a Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Cultural e Natural, promovida pela Unesco em 1972 (baseada no relatório³ elaborado em 1968 pela União Internacional para Conservação da Natureza) trata o patrimônio natural como formado pelos

monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos dessas formações que tenham um valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico; as formações geológicas e fisiográficas das zonas estritamente delimitadas que constituam o *habitat* de espécies animais e vegetais ameaçadas e que tenham valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico; e os lugares ou as zonas naturais estritamente delimitadas que tenham um valor excepcional do ponto de vista da ciência, da conservação e da beleza natural definido no interior da convenção sobre a Proteção do Patrimônio Cultural e Natural, concluindo pela definição de que os mesmos deveriam ser tornar 'patrimônio universal', cuja responsabilidade seria da comunidade internacional.

3 A base do relatório da IUCN foram as propostas da Comissão Franceschini que define bens ambientais como "as zonas corográficas que constituem paisagens naturais ou transformadas pela ação do homem e as zonas delimitadas que constituam estruturas de assentamentos urbanos ou não urbanos, que apresentem particular valor de civilização" (GONZALES-VARAS, Ignacio. *Conservación de bienes culturales*. Madrid: Cátedra, 2003, p. 46 apud ZANIRATO; RIBEIRO, 2007).

O movimento internacional de evolução deste conceito é analisado pelos dois autores, ressaltando os passos que marcaram a inclusão das diversas formas de cultura e, considerado na atualidade como “conjunto de elementos naturais ou culturais, materiais ou imateriais, herdados do passado ou criados no presente, no qual um determinado grupo de indivíduos reconhece sinais de sua identidade”.

Concluem os autores que

o patrimônio natural é conservado à luz da ciência. Menos por permitir uma identidade a quem nele vive, mas sim pelos atributos que lhe conferem beleza cênica, a possibilidade de novas experiências e a busca de informação genética. Ou seja, a conservação de áreas naturais ainda obedece à visão utilitarista, que predomina na sociedade capitalista. Ao mesmo tempo, possibilita reconhecer nesses verdadeiros refúgios aos processos produtivos e de urbanização o foco de alternativas à reprodução da vida.

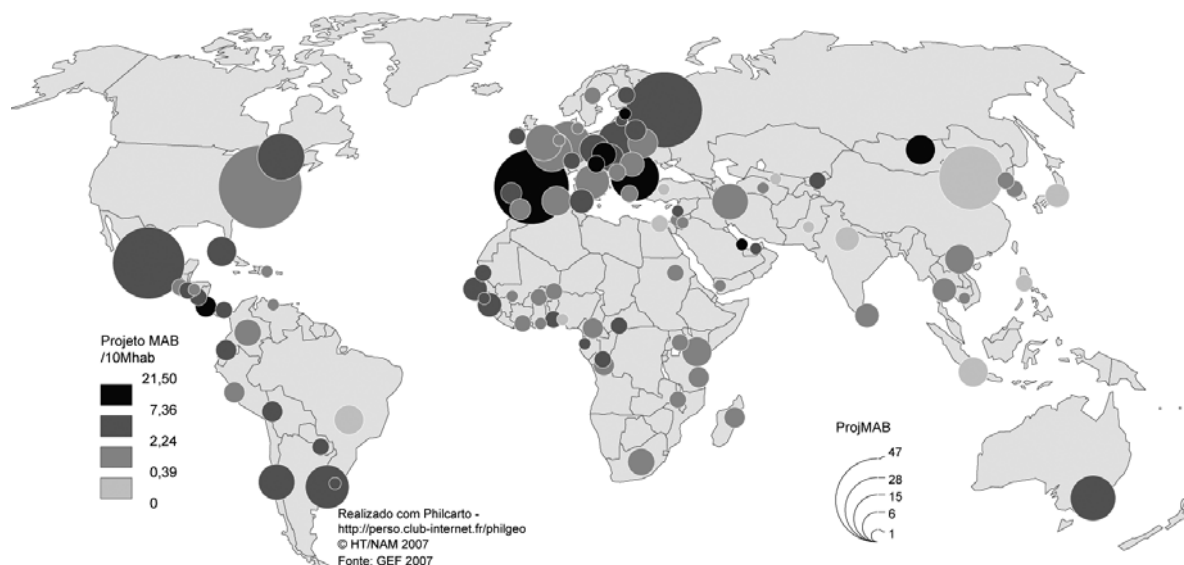
Provavelmente por se tratar de uma visão utilitarista da natureza, como a definem Zanirato e Ribeiro (2007), que é inegável o avanço numérico e qualitativo de tais zonas de proteção. Muitas delas tem sido palco de atividades cotidianas envolvendo as instituições responsáveis por sua gestão, as comunidades locais e a Unesco, por meio de seu aparato técnico.

Segundo a definição da própria Unesco, a Reserva da biosfera é um instrumento de conservação que favorece a descoberta de soluções para os problemas ambientais, privilegiando o uso sustentável dos recursos naturais nas áreas protegidas. A intenção é fazer com que a população local tome consciência da importância da Reserva e vá aos poucos adequando as práticas de manejo atuais a modelos ambientalmente sustentáveis. No mundo todo há Reservas da Biosfera. No Brasil, as reservas da biosfera cobrem áreas da Mata Atlântica, dos Cerrados e do Pantanal.

O primeiro aspecto destacado pelo mapa (Projetos MAB e população) permite opor, grosso modo, dois mundos: os países desenvolvidos e os outros. Praticamente todos os países europeus possuem o número mais elevado de projetos MAB já implantados por países, sendo seguido pelos EUA. A única grande concentração de projetos encontram-se localizados na União Europeia e que permite uma proporção variando entre 8 e 22 % tomando-se como referência a relação com cada 10 mil habitantes.

A distribuição mundial nos permite avaliar que existem três blocos sem a presença de Reservas da Biosfera: na África são os países áridos do deserto Saara, as ilhas do Sudeste Asiático e regiões extremamente frias da Groelândia e Islândia.

Projetos MAB e população



A exceção destas regiões onde inexistem investimentos do MAB, novamente são os países do Sul, portanto, os menos desenvolvidos, que possuem pouquíssimos projetos. Tomados em proporção a 10 mil habitantes, nosso referencial, são poucos os países que se colocam na mesma categoria – 8 a 22% – dos países ricos. Na América Latina, somente México, Argentina estão entre os maiores números de projetos implantados; na África, o número é ainda menor, destacando-se somente a África do Sul e Kenya (5 e 6) o Senegal (4) na África de Sudoeste; no Oriente Médio estão os menores números de projetos.

E que conclusões poderíamos ter a partir desta distribuição de projetos? Uma primeira e provável explicação para o destaque do número de projetos no Kenya é a localização da sede do PNUMA em Nairobi, condição suficientemente forte para estimular a criação de parques naturais ou reservas da biosfera. Uma segunda conclusão é que, embora seja uma constatação extremamente antiga e considerada como simplista, permitimo-nos repeti-la: a preocupação com a conservação do meio ambiente, com sua proteção, *strito sensu*, continua sendo um objetivo dos ricos. Meio ambiente em países pobres ainda se configura como uma questão marginal.

b) Mecanismo financeiro – *o Global Environment Facility*

Considerando-se a experiência acumulada em 15 anos e o número de projetos realizados ou em andamento, nos interessa também compreender suas próprias dinâmicas, sendo possível avaliar em termos mais globais qual teria sido a sua influência, a importância dos projetos financiados e o número de países atendido, a partir de seus relatórios anuais.

Informações coletadas em 2007 nos permitem analisar a distribuição global dos projetos e os valores envolvidos, pelas seis áreas temáticas. Considerados em número de projetos, a Tabela 1, classifica os 9 países com maiores números de projetos, caracterizando, de uma certa maneira, a forte presença dos países emergentes:

Tabela 1: Projetos do GEF por país e por área

	Mudanças climáticas	Biodiversidade	Áreas multifocais	Poluentes persistentes	Águas internacionais	Degradação dos solos
China	29	16	5	7	7	0
Brasil	10	16	4	1	4	2
Índia	22	9	1	1	0	0
México	11	12	4	2	0	0
Rússia	7	12	3	1	2	1
Filipinas	12	12	3	2	1	0
Indonésia	10	17	1	1	1	0
Egito	7	6	3	1	2	0
Marrocos	6	4	3	2	0	0
Total	114	104	27	18	17	3

Da mesma maneira, os valores envolvidos nos financiamentos, expressos na tabela 2, também demonstram uma representatividade espacial relacionada aos países emergentes e menos aos países mais pobres e menos desenvolvidos.

Tabela 2: Valores dos grants do GEF por país e por área

	Mudanças climáticas	Biodiversidade	Áreas multifocais	Águas internacionais	Poluentes persistentes	Degradação dos solos
China	394.652	90.660	26.100	73.400	72.793	0
Brasil	156.328	149.133	21.447	12.387	1.849	13.290
Índia	212.876	51.966	0,2	0	3.558	0
México	132.909	97.331	15.652	0	4.656	0
Rússia	28.231	55.816	75.900	6.192	3.375	3.375
Filipinas	77.860	45.197	7.351	5.350	4.566	0
Indonésia	57.901	64.420	0,2	0,4	0,5	0
Egito	67.880	9.038	5.121	5.261	0,5	0
Marrocos	56.641	14.719	1.698	0	4.336	0
Total	1.185.278	578.279	153.269	102.590	95.132	16.665

Interessante destacar os elevados valores, normalmente assumidos pelos países, com co-financiamentos.

O mapa representando os projetos do GEF nos grandes países de atuação, por setores nos apresenta uma primeira revelação interessante: a presença reduzidíssima de projetos relacionados às soluções contra a degradação dos solos, ressaltando-se apenas a República Russa e o Brasil, tanto em percentual do total de projetos financiados como em valores (milhões de US\$). Chama também a atenção o quão pouco importante é o tema de combate aos poluentes orgânicos persistentes: os baixos valores envolvidos em projetos e o número pouco significativo dos mesmos. Em valor, o único destaque é para a China.

Tabela 3: Projetos do GEF por área

Áreas Focais	Nº. projetos	Nº. projetos	Valor (US\$ milhões)	Co-financiamentos (US\$ milhões)
Águas internacionais	75	114	891.511	2,110.000
Ozônio	23	25	181.892	182.000
Clima	420	608	2,343.850	9,290.000
Biodiversidade	580	791	2,371.474	3,800.000
Poluentes orgânicos (criado em 2001)	72	145	189.654	91.000
Áreas multifocais (Global environmental management)	63	232	608.531	
Degradação de solos desertificação e desmatamento (criado em 2002)		39	212.197	155.000
Total	1233	1954	6,799.109	15,628.000

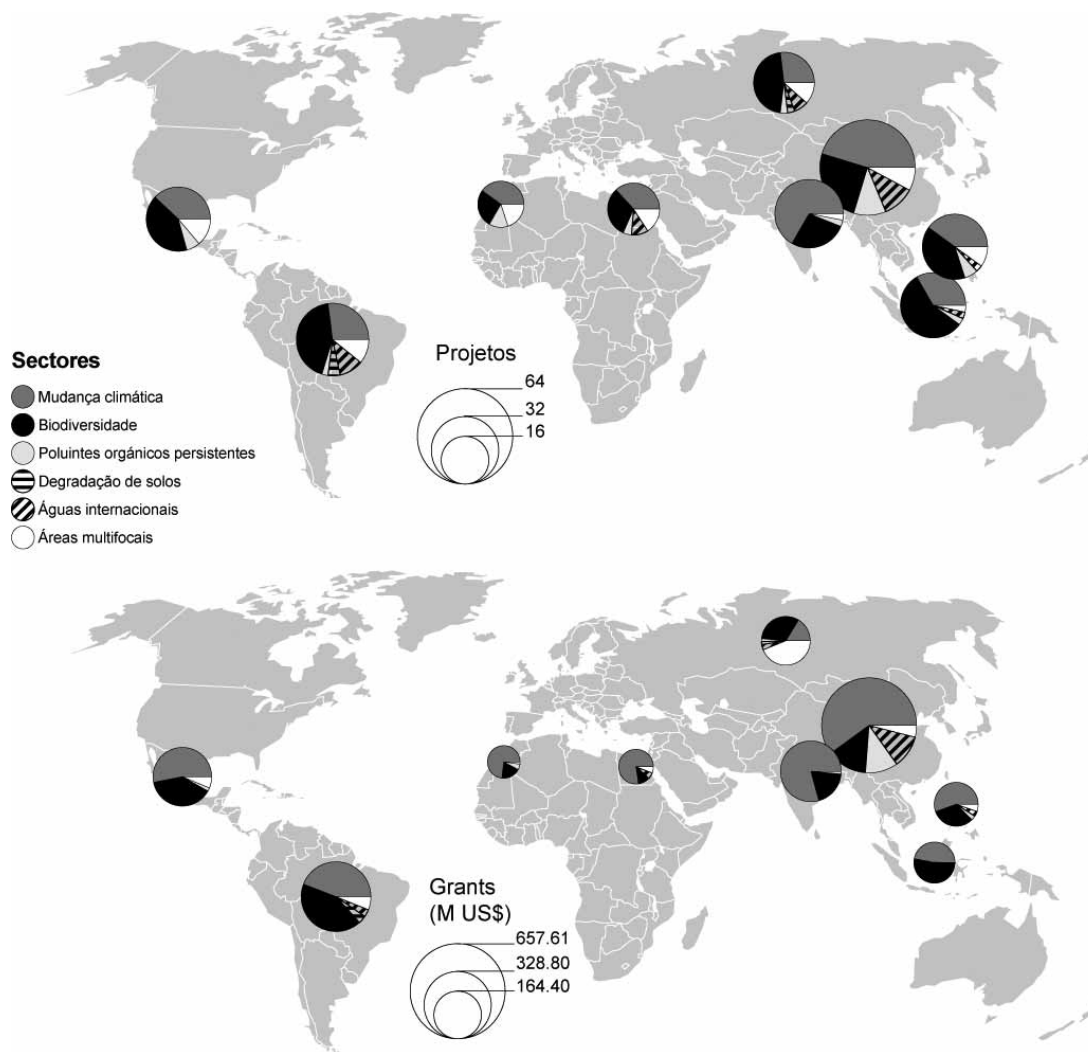
Fonte: GEF, 2007. Totalização do investimento do GEF e co-financiamentos.

Se, por um lado, a luta contra a degradação de solos ainda não atingiu um patamar importante, por outro, tanto em número de projetos quanto na quantidade dos recursos envolvidos, a luta visando a redução dos impactos das mudanças climáticas tem uma forte presença, em todos os continentes e especialmente nos grandes países.

O segundo tema que mais foi objeto de investimentos é a conservação da biodiversidade. Tanto em número de projetos quanto pelos valores envolvidos destaca-se a presença elevada de projetos e de recursos solicitados ao GEF.

Considerando-se os valores médios por projeto correspondente aos totais de recursos financiados, alguns aspectos merecem destaque: projetos cujo valor médio encontra-se acima de 10 000 US\$ estão localizados no continente asiático: China, seguido da Índia, segue-se o continente latino-americano,

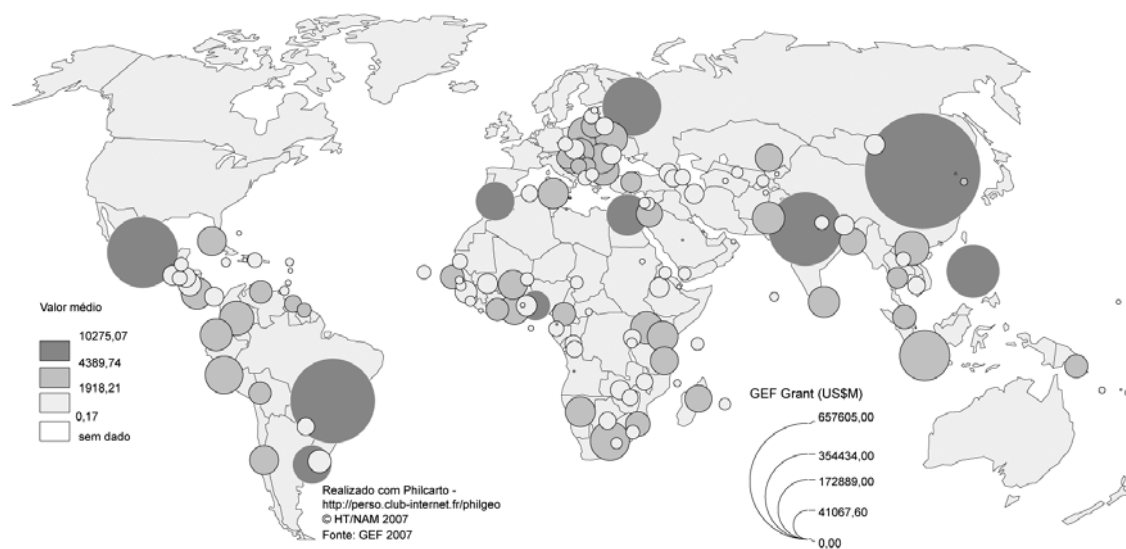
com o México, Brasil e Argentina e em terceiro lugar, alguns países africanos, Egito, Marrocos e Senegal. Quanto aos totais envolvidos, estes variam entre 50 e 650 milhões, conforme a espacialização dos dados nos mostra.



Projetos com valores totais e/ou médios relativamente baixos se distribuem praticamente por todos os continentes, havendo algumas concentrações espaciais: Europa de Leste, Sudeste e Sudoeste Africano, América Central.

Contudo, ao relativizar tais valores por milhões de habitantes, os grandes países, com baixas densidades de população perdem para os pequenos países mais populosos, especialmente as concentrações já vistas no mapa anterior (América Central e do Sul, Oeste e sul da África, países da Europa do Leste. Por outro lado, China, Índia, Indonésia, México e Brasil obtiveram baixos valores médios de projetos.

Grants do GEF, valor médio



Que relação pode ser estabelecida quanto à importância da população no contexto das soluções para o ambiente global? A população não pode ser vista apenas em sua dimensão numérica como durante os primeiros debates sobre o agravamento dos problemas de meio ambiente. Evidentemente um número elevadíssimo de pessoas pode ultrapassar a capacidade de sustentação do próprio planeta. Porém valores absolutos poderiam não ser problemas caso o modelo de consumo associado não

fosse tão predatório: sociedades não industriais continuam a utir um modo de vida compatível com os recursos disponíveis no seu meio (KORMONDY; BROWN, 2002).

O aspecto que merece ser incorporado nesta relação sera, sem duvida, a inserção dos atributos da população como capital social. Estaríamos frente à uma posição de um capital social bem constituído e capaz de propor e desenvolver projetos em países como Índia, China e Indonésia? Por que estes países apresentam os maiores investimentos do GEF?

c) comportamento das sociedades em relação aos fundos financeiros e técnicos

Desde que foi definido pelo PNUD como um indicador que melhor representa a situação dos países e de suas populações, superando em parte a simples divisão da renda nacional pela quantidade de habitantes do país, o índice de desenvolvimento humano tem sido bastante utilizado e também extremamente debatido. Criticam-se os critérios de seleção das variáveis, a simplificação que o mesmo representa como indicador mundial, as médias nacionais que mascaram os bons ou maus desempenhos regionais e locais: críticas perfeitamente aceitáveis quando se consideram as vantagens e desvantagens na construção de indicadores e índices. Contudo, é inegável a vantagem de sua utilização especialmente em assuntos que possuem uma dimensão global especialmente pela possibilidade de relacionar a situação dos diversos países.

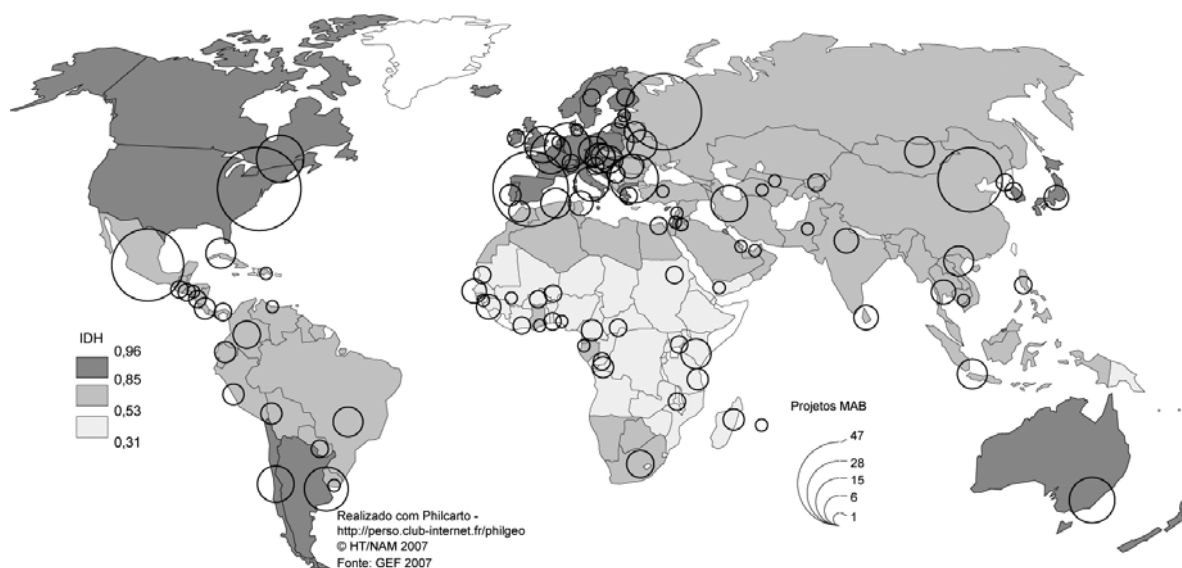
Assim, consideramos este aspecto importante para a ser introduzido no debate a respeito das inter-relações entre os mecanismos técnicos e financeiros e o nível de desenvolvimento de uma determinada região.

A correlação entre a presença de projetos MAB e o IDH pode significar que os países detentores dos maiores índices de desenvolvimento humano – entre 0,94 e 0,98 – especialmente países da Europa, Austrália, da América do Norte e apenas Chile e Argentina na América do Sul, são também os maiores detentores de projetos, normalmente um número que varia entre 15 e 47 por país. Os países que se situam na escala entre 0,75 e 0,85 são mais diversificados: ora possuem até 15 reservas da biosfera, ora menos que 6. Os poucos países situados entre 0,53 e 0,75 cuja performance é também bastante baixa por apresentar um número reduzido de projetos, atingindo um máximo de 6. Finalmente, os países com índice de desenvolvimento humano extremamente baixos, entre 0,31 e 0,53, implantaram somente entre 1 e 6 reservas da biosfera.

Da mesma maneira, poderíamos argumentar que quanto maior o indicador de desenvolvimento humano, maior a preocupação com o meio ambiente. Mas, porque? Quais as condições que permitem

um melhor acesso aos recursos disponíveis? *Grosso modo*, são recursos disponíveis a qualquer país que cumpra as condições de candidatura e de enquadramento da temática a ser financiada. Mas, como conhecimento do mecanismo, a capacidade de elaborar projetos, os meios de envolvimento da população e de convencimento de seus decisores, etc., contribuem para que a participação relativa seja muito maior?

Projetos do MAB e IDH

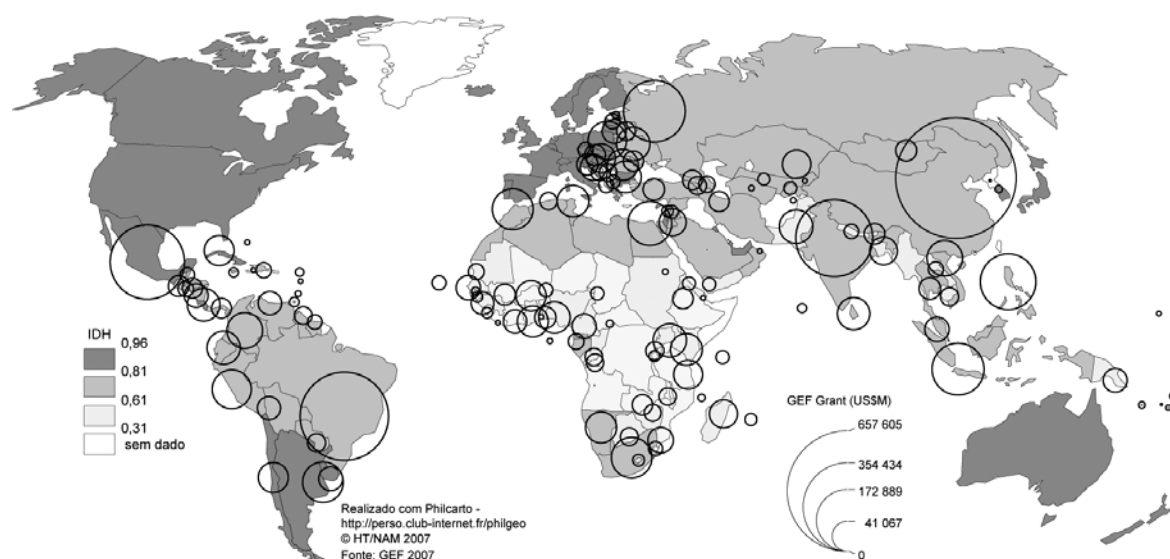


Considerando-se os projetos financiados pelo GEF e sua relação com o IDH destes países podemos verificar que os países cujo IDH se encontra no patamar mais elevado, entre 0,81 e 0,96, não possuem nenhum projeto financiado pelo GEF, sobretudo porque os mesmos são doadores e contribuintes do Fundo e não tomadores de recursos. Porém, não é difícil argumentar que tais países, na verdade, pressionam para a tomada de decisão dos governantes dos países em desenvolvimento, seja para a propositura de projetos, seja para que suas políticas abordem as questões ambientais globais.

Nesta relação entre projetos GEF e IDH, os países com IDH médios (0,73 a 0,81) sobressaem-se com os maiores valores de investimento do GEF. Nas últimas categorias de IDH, é possível perceber

também uma gradação quanto aos valores investidos. Enquanto os países com os indicadores nos patamares entre médios e baixos, entre 0,44 e 0,73, obtiveram recursos variando entre US\$ 170 milhões e US\$ 350 milhões, os países com os menores indicadores de desenvolvimento humano – 0,44 a 0,31 – são poucos os que conseguem recursos para projetos com valores próximos a US\$ 40 milhões.

Projetos do GEF e IDH



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos investimentos destinados tanto à ideia mais geral de conservação de ecossistemas naturais e suas populações (permitindo a implantação de outros modelos de desenvolvimento, objetivo maior do programa MAB/Unesco que estimula a criação de Reservas da Biosfera por todo o mundo) quanto à formas menos degradadoras do meio ambiente (mas sem relegar a um plano secundário o desenvolvimento requerido por suas populações) revela o maior envolvimento dos países emergentes entre aqueles que são elegíveis aos recursos do GEF como os mais interessados a demonstrar que suas

prioridades de desenvolvimento levam em conta o meio ambiente, de maneira a reduzir o quanto podem os impactos ambientais.

Uma questão se coloca: quando os países menos desenvolvidos terão capacidade e/ou interesse em participar mais ativamente do processo global? Até que ponto suas problemáticas internas os deslocam do foco global? Não seria indicado um esforço dirigido para integrá-los mais efetivamente?

Por outro lado, se no contexto dos países emergentes há uma procura relativamente grande dos recursos de doação do GEF, isto pode significar, primeiramente uma política do GEF de se concentrar nestes países; ou que suas políticas de meio ambiente são bastante condicionadas pelas estratégias e prioridades do GEF; ou, ainda, que seus orçamentos nacionais são insuficientes para cobrir suas políticas de meio ambiente, o que pode ser decorrente do descompromisso político de fazer aumentar sua participação na divisão dos recursos nacionais. De uma maneira ou de outra, a análise dos investimentos parece fazer ressaltar uma condição de forte inter-relação entre o internacional e as políticas nacionais.

REFERÊNCIAS

GEF. Disponível em: <http://www.gefweb.org>. Acesso em: 02 set. 2007.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Trad. Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991. p. 11-82.

KORMONDY, E. J.; BROWN, D. E. Recursos naturais e ecologia de comunidades. In: _____. **Ecologia humana**. São Paulo: Atheneu, 2002. cap. 11, p. 253-287.

MELLO, Neli Aparecida de. **Políticas públicas territoriais**. São Paulo: Annablume, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. As contradições do ao: globalização, nação, região, metropolização. In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

REVISTA DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE, UFPR, n. 5, jan./jun. 2002.

UNESCO. Disponível em: <http://portal.unesco.org>. Acesso em: 02 set. 2009.

ZANIRATO, Silvia; RIBEIRO, Wagner Costa. Conhecimento tradicional e propriedade intelectual nas organizações multilaterais. **Revista Ambiente & Sociedade**, Campinas v. 10, n.1, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S1414-753X2007000100004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 05 abr. 2008.

_____. Patrimônio cultural: a percepção da natureza como um bem não renovável. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 26, n. 51, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0102-01882006000100012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 05 abr. 2008.