



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA**  
**E DESENVOLVIMENTO**

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O MEIO AMBIENTE:**  
**CAPACIDADES ESTATAIS E DESEMPENHO DE PROJETOS**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**GABRIELA HÖNNICKE ANTUNES**

**BRASÍLIA – DF**

**2019**

# **COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O MEIO AMBIENTE: CAPACIDADES ESTATAIS E DESEMPENHO DE PROJETOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Gabriela Hönnicke Antunes

Orientadora: Profa. Dra. Michelle Graciela  
Morais de Sá e Silva

Brasília - DF

2019

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca  
Graciliano Ramos da Enap

---

A636c Antunes, Gabriela Hönnicke

Cooperação internacional para o meio ambiente: capacidades estatais e desempenho de projetos / Gabriela Hönnicke Antunes. -- Brasília, 2019.

146 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

Orientação: Profa. Dra. Michelle Graciela Morais de Sá e Silva.

1. Meio Ambiente. 2. Cooperação Internacional. 3. Políticas Públicas. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Governança. I. Silva, Michelle Graciela Morais de Sá orient. II. Título.

CDU 502.13:327

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

**GABRIELA HÖNNICKE ANTUNES**

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O MEIO AMBIENTE:  
CAPACIDADES ESTATAIS E DESEMPENHO DE PROJETOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 30 de outubro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Michelle Graciela Morais de Sá e Silva, Orientadora - ENAP

---

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires - ENAP

---

Profa. Dra. Ana Flávia Granja e Barros - UnB

BRASÍLIA

2019

## **DEDICATÓRIA**

Para Ely, Carolina, Vera e Edú,  
minha força, minha fortaleza.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus chefes, Fernando Coimbra, Julio Baena e Welles Matias por me apoiar ao longo do curso, acreditar no meu potencial, e permitir que eu participasse de todas as oportunidades a mim oferecidas (intercâmbio, cursos, seminários). Sem o apoio da chefia, não seria possível chegar até aqui.

À minha orientadora, Michelle de Sá e Silva, que, apesar dos percalços ao longo do caminho, acreditou e não desistiu de mim. Também aos coordenadores e aos professores do curso na ENAP, sempre atenciosos e compreensivos. Obrigada pelos ensinamentos.

À Profa. Claudia Avellaneda, da Universidade de Indiana, pelo apoio e orientação, suas dicas foram valiosas. À Lígia, à Luna e ao Ítalo, companheiros nos dias frios de muito estudo.

Aos colegas de trabalho, pelo incentivo e pelo apoio, tanto nas entrevistas, quanto na troca de informações. Sinto-me abençoada pela oportunidade de trabalhar com vocês e poder ver os frutos de nosso trabalho. Ressalto o apoio do José Ari Braga por compartilhar seus conhecimentos na elaboração dos gráficos.

Aos colegas do mestrado com quem aprendi muito. Além da oportunidade de conhecer pessoas maravilhosas, capacitadas, e realmente comprometidas com o serviço público.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>ABC</b>	- Agência Brasileira de Cooperação
<b>AMAs</b>	- Acordos Multilaterais Ambientais
<b>ANA</b>	- Agência Nacional de Águas
<b>AOD</b>	- Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
<b>APREX</b>	- Sistema de Acompanhamento de Projetos de Recursos Externos
<b>ARPA</b>	- Programa Áreas Protegidas da Amazônia
<b>BID</b>	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BM</b>	- Banco Mundial
<b>BPG</b>	- Bem Público Global
<b>BRICs</b>	- Grupo Brasil, Rússia, Índia e China
<b>CAD</b>	- Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
<b>CDB</b>	- Convenção sobre Diversidade Biológica
<b>CDS</b>	- Comissão de Desenvolvimento Sustentável
<b>CEPAL</b>	- Comissão Econômica para América Latina
<b>CF</b>	- Cooperação Financeira
<b>CGU</b>	- Controladoria-Geral da União
<b>CNUCD</b>	- Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca
<b>CNUDS</b>	- Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
<b>CNUMAD</b>	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
<b>CNUMH</b>	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano
<b>COFIEX</b>	- Comissão de Financiamentos Externos
<b>CQNUMC</b>	- Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima
<b>CT</b>	- Cooperação Técnica
<b>DRE</b>	- Departamento de Recursos Externos
<b>EC</b>	- Emenda Constitucional
<b>ECOSOC</b>	- Conselho Econômico e Social
<b>EMBRAPA</b>	- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
<b>FAO</b>	- Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

<b>FBOMS</b>	- Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
<b>FIP</b>	- <i>Forest Investment Fund</i> (Fundo de Investimento Florestal)
<b>FMI</b>	- Fundo Monetário Internacional
<b>GCF</b>	- <i>Climate Green Fund</i> (Fundo Verde para o Clima)
<b>GEF</b>	- <i>Global Environment Facility</i> (Fundo para o Meio Ambiente Global)
<b>GRULAC</b>	- Grupo de Países da América Latina
<b>GTAP</b>	- Grupo de Trabalho Interministerial para Análise de Projetos de Meio Ambiente
<b>GVA</b>	- Gerenciamento do Valor Agregado
<b>IBAMA</b>	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
<b>ICMBio</b>	- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
<b>IDC</b>	- Índice de Desempenho de Custo
<b>IDP</b>	- Índice de Desempenho de Prazo
<b>IFN</b>	- Inventário Florestal Nacional
<b>INPE</b>	- Instituto de Pesquisas Espaciais
<b>IPCA</b>	- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
<b>JBRJ</b>	- Jardim Botânico do Rio de Janeiro
<b>MERCOSUL</b>	- Mercado Comum do Sul
<b>MIT</b>	- <i>Massachusetts Institute of Technology</i> (Instituto de Tecnologia de Massachusetts)
<b>MMA</b>	- Ministério do Meio Ambiente
<b>NDCs</b>	- <i>Nationally Determined Contributions</i> (Contribuição Nacionalmente Determinada)
<b>OCDE</b>	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ODM</b>	Objetivos do Milênio
<b>ODS</b>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>OGU</b>	- Orçamento Geral da União
<b>OIT</b>	- Organização Internacional do Trabalho
<b>OMC</b>	- Organização Mundial do Comércio
<b>OMM</b>	- Organização Meteorológica Mundial
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas



<b>OTCA</b>	- Organização do Tratado de Cooperação Amazônia
<b>PCI</b>	- Projeto de Cooperação Internacional
<b>PIB</b>	- Produto Interno Bruto
<b>PNUD</b>	- Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PNMA</b>	- Política Nacional do Meio Ambiente
<b>PNUMA</b>	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>POPs</b>	- Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes
<b>PPCDAm</b>	- Plano de Proteção e Combate ao Desmatamento na Amazônia
<b>PPG7</b>	- Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
<b>REDD</b>	- Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
<b>SAIC</b>	-Secretaria de Articulação Internacional e Cidadania
<b>SBio</b>	-Secretaria de Biodiversidade
<b>SEAIN</b>	- Secretaria de Assuntos Internacionais
<b>SEDR</b>	-Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Urbano
<b>SFB</b>	- Serviço Florestal Brasileiro
<b>SIGAP</b>	- Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos
<b>SIGs</b>	- Sistema de Gerenciamento Integrado
<b>SMCQ</b>	- Secretaria de Mudança do Clima e Qualidade Ambiental
<b>SRHU</b>	- Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano
<b>TCU</b>	- Tribunal de Contas da União
<b>UCs</b>	- Unidades de Conservação
<b>UICN</b>	- União Internacional para Conservação da Natureza
<b>UNEA</b>	- <i>United Nations Environment Programme Assembly</i> (Assembleia Ambiental das Nações Unidas do PNUMA)
<b>UNESCO</b>	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>UNGA</b>	<i>United Nations General Assembly</i> (Assembleia-Geral das Nações Unidas)
<b>VA</b>	- Valor total utilizado
<b>VP</b>	- Valor total planejado
<b>WWF</b>	- <i>World Wide Fund for Nature</i> (Fundo Mundial para a Natureza)

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Desembolsos de AOD para o Brasil, 2006-13 .....	16
Figura 2: Gatos autorizados para principais ações do MMA .....	19
Figura 3: Valores alocados pelos países em desenvolvimento para AOD .....	49
Figura 4: Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS.....	51
Figura 5: Acordos Ambientais Multilaterais, 1850-2016.....	63
Figura 6: Classificação dos Projetos de Recursos Externos.....	79
Figura 7: Ciclo de Vida de PCIs .....	81
Figura 9: Distribuição de projetos por classificação .....	98
Figura 8: Número de Projetos por Unidade Responsável .....	98
Figura 10: Média de gastos por unidades gestoras (%).....	102
Figura 11: Quantidade e porcentagem de projetos por índice de desempenho .....	103

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de projetos em atraso por unidade gestora .....	100
--	-----

## RESUMO

Projetos de cooperação internacional são instrumentos do esforço internacional de ajuda para o desenvolvimento. É por meio deles que os recursos financeiros são canalizados para apoiar países em desenvolvimento a investir em infraestrutura (cooperação financeira) e a melhorar as capacidades internas (cooperação técnica). Espera-se prover condições necessárias para impulsionar o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos países. Assim, reconhecendo que os projetos são instrumentos de implementação de compromissos internacionais, bem como de políticas ambientais nacionais, a pesquisa tem o objetivo de compreender como as capacidades dos órgãos ambientais federais impactam no desempenho dos projetos de cooperação internacional. É dado foco no desempenho da execução financeira dos projetos em relação ao tempo de vigência estabelecido nos acordos. A análise conclui que as capacidades impactam diretamente no desempenho dos projetos. Quanto maior a combinação de capacidades nos três níveis (individual, organizacional e sistêmico), maior a probabilidade de ter projetos com alto desempenho. A recíproca também é verdadeira. Quanto maior a falta de alguma das capacidades em análise, maior a possibilidade de que haja baixo desempenho e, portanto, maior dificuldade em reajustar o projeto de forma a não perder os recursos.

**Palavras-chave:** cooperação internacional, políticas públicas, desenvolvimento sustentável, governança ambiental, projetos de cooperação.

## **ABSTRACT**

The international cooperation is channeled through projects, aiming at supporting developing countries to invest in infrastructure (financial cooperation) and to improve internal capacities (technical cooperation). The expectation is that projects could provide the conditions to boost the economic, social and environmental development. In this context, the research aims to understand how the capacities of Brazilian federal environmental agencies impact on the performance of international cooperation projects of which they are beneficiaries. It focuses on the performance of the financial implementation of the Projects, considering the deadline established in the signed agreement. This analysis concluded that capacities directly impact the performance. The greater the combination of capacities at the three levels (individual, organizational and systemic), the greater the probability of having projects with high performance. In a reciprocal relation, the greater the lack of some of the capacities in analysis, the greater the possibility of poor performance. Therefore, demanding greater effort in readjusting the scope of the projects so as not to lose financial resources.

**Keywords:** international cooperation, public policies, sustainable development, environmental governance, cooperation projects.

# SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	vii
LISTA DE FIGURAS.....	x
LISTA DE TABELAS.....	x
RESUMO .....	xi
ABSTRACT .....	xii
SUMÁRIO.....	xiii
1. INTRODUÇÃO .....	15
1.1 Contexto.....	15
1.2 Justificativa.....	19
1.3 Pergunta de Pesquisa e Objetivo .....	21
1.4 Estrutura da Dissertação .....	22
2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.....	24
2.1 Do Pós-Guerra ao fim da Guerra Fria.....	24
2.2 Teorias sobre Desenvolvimento.....	27
2.2.1 Teorias da modernização ou paradigma clássico.....	27
2.2.2 Teorias da Dependência ou teoria crítica (ou radical) do desenvolvimento .....	30
2.2.3 Contrarrevolução Neoclássica.....	31
2.3 A Era da Globalização .....	32
2.3.1 Desenvolvimento Humano.....	32
2.3.2 Desenvolvimento Sustentável.....	33
3. GOVERNANÇA GLOBAL E MEIO AMBIENTE.....	39
3.1 Governança Global.....	40
3.1.1 Bens Públicos Globais.....	44
3.2 Os Objetivos do Desenvolvimento .....	46
3.2.1 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM.....	47
3.2.2 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS .....	50
3.3 Governança Ambiental Internacional .....	54
3.3.1 O PNUMA e o processo de fragmentação da governança ambiental no sistema ONU... 55	
3.3.2 Além das agências da ONU .....	62
3.4 Políticas ambientais brasileiras e a cooperação para o desenvolvimento .....	64
4. REFERENCIAL TEÓRICO.....	69
4.1 Cooperação Internacional.....	70
4.2 Implementação de políticas e projetos de cooperação internacional: desempenho X capacidades estatais .....	71
4.2.1 Brasil: instituições e conceitos .....	76

4.2.2	Desempenho .....	80
4.2.3	Capacidades .....	84
5.	METODOLOGIA .....	89
5.1	Hipótese, pergunta de pesquisa e variáveis de análise .....	90
5.2	Delimitação .....	91
5.3	Amostragem .....	91
5.3.1	Desempenho dos Projetos .....	93
5.3.2	Entrevistas semiestruturadas .....	93
5.4	Análise dos dados.....	94
6.	ANÁLISE DA PESQUISA .....	95
6.1	Amostragem.....	97
6.2	Análise de Desempenho.....	99
6.2.1	Implementação X Vigência.....	99
6.2.2	Implementação X gastos realizados.....	100
6.2.3	Índice de desempenho: vigência X gastos.....	102
6.3	Desempenho e Identificação das Capacidades.....	104
6.3.1	Baixo Desempenho .....	105
6.3.1.1	Desempenho = 0 .....	106
6.3.1.2	Desempenho > 0,1 até 0,5 .....	108
6.3.2	Médio Desempenho.....	112
6.3.3	Alto Desempenho.....	113
6.4	Capacidades .....	115
6.4.1	Capacidades Individuais .....	116
6.4.1.1	Analítica.....	116
6.4.1.2	Operacional.....	117
6.4.1.3	Política.....	118
6.4.2	Capacidades Organizacionais .....	119
6.4.2.1	Analítica.....	119
6.4.2.2	Operacional.....	120
6.4.3	Capacidades Sistêmicas.....	122
6.4.3.1	Operacional.....	122
6.4.3.2	Política.....	123
6.5	Além das Capacidades.....	123
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
8.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	130
9.	APÊNDICES .....	140

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 Contexto

O Ministério do Meio Ambiente - MMA, surgiu a partir do fortalecimento das questões ambientais na agenda internacional, após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD, em 1992. Desde sua criação, naquele mesmo ano, o Ministério tem em sua prática diária a responsabilidade de gerir e implementar projetos com recursos internacionais. Estes são destinados, especialmente, a apoiar o país na implementação dos compromissos assumidos nos acordos multilaterais ambientais - AMAs, como, por exemplo, as convenções do Rio sobre biodiversidade, sobre clima e sobre desertificação. Assim, possuem grande relevância no financiamento das políticas ambientais brasileiras. O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7, foi um marco (SCHOLZ, 2002). Lançado na CNUMAD, por iniciativa dos países do G7<sup>1</sup> e do Governo Brasileiro, implementou 48 projetos até 2012, totalizando US\$ 428 milhões em doações. O Programa foi responsável pela criação de unidades de conservação; demarcação de terra indígenas; financiamento de estudos; elaboração de leis; entre outros. Serviu de base de coordenação intergovernamental, federativa e entre governo e sociedade civil, atores parceiros na sua implementação (BANCO MUNDIAL, 2012).

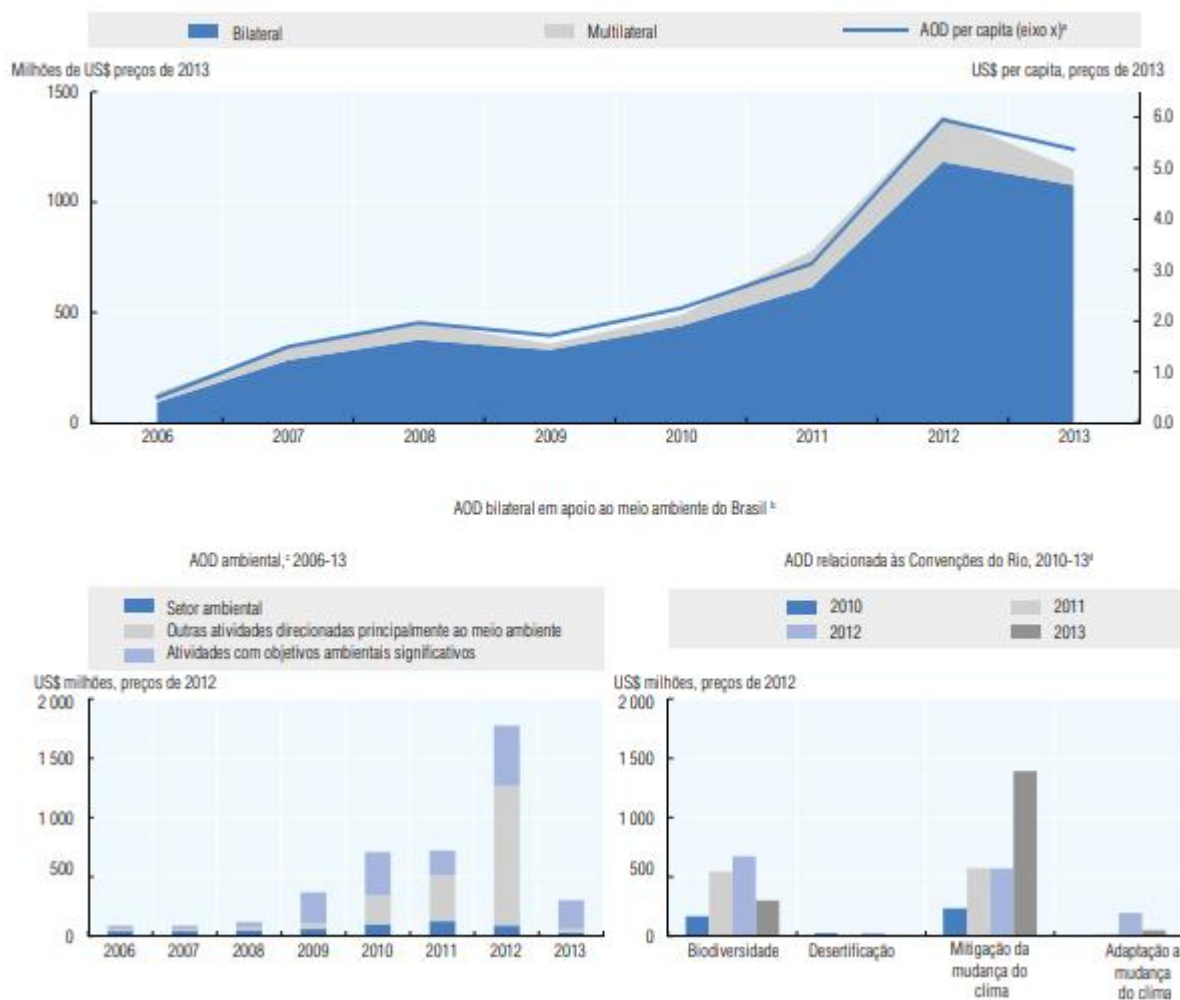
Projetos de cooperação internacional – PCI, na área ambiental são reconhecidos pela OCDE como instrumentos de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento - AOD. Segundo estudo da Organização, na primeira década do século XXI, 60% dos repasses de AOD ao Brasil foram destinados a programas e projetos de meio ambiente. Em 2008, estimava-se o valor aproximado de US\$ 1,7 bilhão de recursos externos – entre empréstimos, doações e renegociação da dívida (MILLER, 2008). Esse número cresceu nos anos posteriores (Figura 1). A OCDE contabilizou o montante de US\$ 1,8 bilhão entre 2006 e 2013 direcionados à área ambiental (OECD, 2015, p. 167). A parceria com a Noruega e a Alemanha no Fundo Amazônia resultou no pagamento por Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal – REDD, de mais de US\$ 1 bilhão entre 2009 e 2016 (AMAZON FUND, 2017, p. 34). Além disso, o Fundo Mundial para o

---

<sup>1</sup> Alemanha, União Europeia, Reino Unido, Estados Unidos, Japão, Países Baixos e França

Meio Ambiente Global, conhecido por seu acrônimo em inglês: GEF<sup>2</sup>, aportou, apenas no 6º ciclo de projetos (2014-2018), US\$ 100 milhões ao Brasil (GEF, 2018). Em 2017, o repasse da Alemanha para projetos ambientais equivaleram a 4 vezes o orçamento do IBAMA (AMATO, 2019).

**Figura 1: Desembolsos de AOD para o Brasil, 2006-13**



(OECD, 2015)

O Governo Brasileiro atua junto aos países doadores e aos organismos internacionais no sentido de enfatizar que o Brasil é um país em desenvolvimento, possuindo mais de 20% da

<sup>2</sup> Mecanismo financeiro das convenções de biodiversidade, clima, desertificação, Estocolmo e Minamata. O Fundo também apoia ações de gestão de águas transfronteiriças. É gerido pelo Banco Mundial.



biodiversidade do mundo. Assim, as ações empreendidas no país possuem impacto significativo para os esforços de conservação da natureza e de combate à mudança do clima. Além disso, o país possui políticas ambientais mundialmente reconhecidas para o cumprimento dos acordos internacionais. Projetos como o Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA, lançado em 2002, caracteriza-se como o maior programa de conservação do mundo. Apóia a gestão de 117 unidades de conservação - UCs, que abarcam mais de 60 milhões de hectares na Amazônia. Muitas UCs foram criadas em decorrência do Programa, cujos recurso de doação tem como fonte a cooperação alemã, GEF, WWF, Banco Mundial, entre outros. O projeto segue em sua 3ª fase, com horizonte de execução de 25 anos (MMA, 2018).

Além desses, outros programas e projetos bilaterais e com organismos internacionais vem sendo implementados pelo Ministério do Meio Ambiente e por suas vinculadas<sup>3</sup>. Dados oficiais apresentam um número de 83 projetos em execução em julho de 2018, movimentando um valor superior a R\$ 1,5 bilhão somente em doação (MMA, 2018). Para se ter uma ideia do peso da ajuda externa nas políticas públicas nacionais, os órgãos ambientais federais contaram com recursos do Orçamento Geral da União – OGU, de R\$ 1,043 bilhão para elaborar e executar políticas ambientais e realizar gastos correntes no ano de 2017 (MMA, 2018). Percebe-se que o volume de recursos proveniente do exterior é fundamental para a implementação das políticas públicas<sup>4</sup>. O bom desempenho na execução dos projetos e o alcance de seus objetivos fortalecem o argumento brasileiro ao buscar recursos externos para seguir implementando as políticas nacionais de forma a contribuir com os acordos internacionais.

Entretanto, percebe-se um movimento de diminuição dos fluxos de ODA nos últimos anos, em especial após a crise econômica e financeira de 2008, vivenciada pelos tradicionais países doadores. O advento de questões urgentes a serem tratadas pela comunidade internacional como, a crise migratória, também afetou a disponibilidade de financiamento internacional. Multiplicaram-se argumentos dos doadores para diminuir as contribuições. Dentre eles, a chamada fadiga do modelo de cooperação internacional, gerada pela frustração com projetos ineficientes e o sentimento de que os países se tornavam mais dependentes da ajuda externa. Surgiu, igualmente,

---

<sup>3</sup> Serviço Florestal Brasileiro – SFB, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio e Agência Nacional de Águas – ANA.

<sup>4</sup> Cabe esclarecer que o montante dos recursos de cooperação internacional corresponde ao valor total dos projetos da carteira. Os valores são diluídos ao longo da execução. Em média, os projetos têm vigência de 3 a 5 anos.

forte movimento de pressão sobre países chamados emergentes para que passem a assumir o papel de doador e não mais de receptor (MENDONÇA JR., 2013; HAAN e WARMERDAM, 2016). Assim, doadores tradicionais como a União Europeia retiraram o Brasil da lista dos países elegíveis para receber recursos não-reembolsáveis (GODOY e LEUZINGER, 2015; IPEA/ABC, 2018). Até mesmo linhas de financiamento por meio de empréstimo têm sido reduzidas. Na visão de Estados e de organismos internacionais, o Brasil não seria mais elegível a acessar certos fundos de desenvolvimento por ser considerado um país de renda média, conforme classificação do Banco Mundial (MILLER, 2008). Essa postura atinge diretamente as ações da área ambiental.

No plano nacional, a organização não-governamental WWF ressalta que o orçamento destinado ao Ministério vem diminuindo nos últimos anos (Figura 2). Em 2018, o montante alocado seria 29% menor do que a média dos últimos 10 anos. A diminuição tem sido atribuída à forte pressão da bancada ruralista no congresso e das empresas mineradoras (WWF, 2017; SALOMÃO, 2018). A redução de disponibilidade orçamentária é agravada pela recente crise econômica no país e pelos limites impostos pela Emenda Constitucional nº 95/16, cujas normas passaram a vigorar a partir do orçamento de 2018<sup>5</sup>, o que inviabiliza a captação pelo MMA de recursos externos por meio de empréstimos e, até mesmo, doações executadas via Orçamento Geral da União - OGU. Isso porque recursos internacionais contam para o cômputo do limite de gastos estabelecidos pela EC 95/16. Na prática, isso significa que os valores de cooperação internacional não seriam mais adicionais, uma vez que o Ministério do Meio Ambiente teria que retirar parte do orçamento destinado pelo OGU para a pasta, de forma a cumprir o limite constitucional.

---

<sup>5</sup> A EC 95/16, conhecida como Emenda do Teto dos Gastos, estabeleceu limites para o aumento do orçamento por 20 anos. A partir de 2018, o aumento dos gastos federais está limitado a inflação acumulada no período entre julho do ano X até junho do ano seguinte, tendo como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

**Figura 2: Gatos autorizados para principais ações do MMA**

AÇÃO	2017	2018
Bolsa Verde	R\$ 68,5 milhões	R\$ 0
Conservação de espécies	R\$ 204,3 milhões	R\$ 182,1 milhões
Desmatamento	R\$ 90,8 milhões	R\$ 110,2 milhões
ICMbio	R\$ 1,2 bilhão	R\$ 708 milhões
Manejo florestal	R\$ 3,5 milhões	R\$ 3 milhões
Mudanças climáticas	R\$ 7,3 milhões	R\$ 7,3 milhões
Pagamento de pessoal	R\$ 998 milhões	R\$ 1,01 bilhão
Recursos hídricos	R\$ 181,6 milhões	R\$ 136,2 milhões
Unidades de conservação	R\$ 252,2 milhões	R\$ 236,4 milhões

Fonte: (SALOMÃO, 2018).

## 1.2 Justificativa

A busca de recursos, tanto internos, quanto externos, segue sendo tarefa importante para o gestor público na área ambiental. Dada a importância do Brasil para o meio ambiente global, há quantidade maior de recursos internacionais disponíveis em relação a outros setores do governo. Seu acesso desonera o orçamento público, que pode investir em outras áreas, enquanto garante a continuidade das políticas ambientais. No entanto, diante do aumento de escassez de recursos financeiros disponíveis, faz-se necessário otimizar seu uso. É a velha máxima de fazer mais com menos, de forma a buscar melhoria e o aprofundamento da implementação das políticas ambientais no país, e cumprimento dos acordos internacionais.

A boa execução dos recursos externos reflete diretamente na implementação das políticas públicas de meio ambiente. Isto é, a qualidade das políticas depende, em grande parte, da capacidade de execução dos projetos. Torna-se, portanto, fundamental para o MMA melhorar a execução dos projetos internacionais, de forma a fortalecer o argumento de que ações no território

nacional geram impactos positivos e relevantes para o combate à mudança do clima e para a conservação da biodiversidade.

Com tantos anos de experiência, e com a quantidade de recursos externos captados, seria esperado que o Ministério tivesse desenvolvido capacidades suficientes para a boa implementação dos projetos. Porém, a percepção é de que pouco do conhecimento adquirido foi realmente internalizado nas estruturas do órgão, impactando diretamente no seu desempenho. Evidências sugerem um número considerável de projetos com desempenho inferior ao esperado, ou seja, a utilização dos valores alocados no prazo previsto. Todos os anos são feitas gestões para evitar a devolução de recursos aos doadores por meio da prorrogação no prazo de execução e/ou remanejamento para novas iniciativas, ou mesmo, para projetos em andamento.

O problema não é recente. Em 2003, o MMA detinha uma carteira de projetos de US\$ 500 milhões, porém, sua capacidade de execução mal chegava a US\$ 100 milhões por ano. Os custos de operação financeira chegavam a exceder o valor para as atividades fim dos projetos. Sem conseguir alocar os recursos nacionais, devido a contingenciamentos orçamentários e à baixa capacidade operacional, o Ministério teve que cancelar recursos nas revisões de sua carteira. Uma das alternativas para evitar a perda dos recursos foi o estabelecimento de fundos, em todos os níveis da Federação, a serem internalizados e utilizados conforme as capacidades estabelecidas (SERRÃO, 2014). A questão foi revelada pela imprensa em 2008, quando anunciava a possível devolução de US\$ 125 milhões aos doadores do PPG7 por problemas de execução (CRUZ e PERES, 2008).

Atrasos no uso dos recursos financeiros inviabilizam o desembolso de novos aportes às instituições implementadoras. Recursos não utilizados tempestivamente são devolvidos aos doadores. Essa deficiência na execução dos valores impacta negativamente nos esforços de captação de novos recursos. Não raro, representantes do Ministério são questionados pelos doadores do porquê buscar novos recursos, se projetos em andamento não conseguem gastar os valores alocados satisfatoriamente.

*“As research findings increasingly demonstrated the links among successful socioeconomic development, the enabling environment, and government capacity coupled with political will, donor agency policymakers—with the World Bank, which has sponsored much of the*

*research, in the lead—began to emphasize targeting grants and loans to countries with demonstrated performance records” (BRINKERHOFF, 2004)*

### **1.3 Pergunta de Pesquisa e Objetivo**

A pesquisa tem o objetivo de compreender como as capacidades dos órgãos ambientais federais impactam no desempenho dos projetos de cooperação internacional. Para responder à essa pergunta, outras questões deverão ser esclarecidas em relação às variáveis a serem analisadas: desempenho (variável dependente) e capacidades estatais (variável independente). Questiona-se quais os fatores que limitam a internalização dos conhecimentos necessários para um melhor desempenho na execução de projetos de cooperação? Como foram desenvolvidas capacidades de captar recursos, mas não as de implementá-los? Que gargalos são encontrados para o estabelecimento de melhorias no desempenho e utilização dos recursos financeiros?

Responder às questões não é tarefa trivial, uma vez que as informações não se encontram disponíveis de maneira estruturada. Confirmar a hipótese de que há baixo desempenho no uso dos recursos e conseguir identificar os gargalos demanda um esforço metodológico de coleta de dados e de análise que envolvem diferentes aspectos ao longo do ciclo do projeto, seja pela definição do tema; pelo arranjo institucional estabelecido; pelas capacidades estatais e organizacionais; ou por fatores externos. É necessário atestar o grau de execução dos projetos e verificar se, realmente, podem ser considerados baixos. Há evidências de que os recursos devolvidos estão na casa dos milhões de dólares por ano. Identificar os gargalos na execução desses recursos permite a elaboração de estratégias para melhoria dos procedimentos e o consequente impulso na implementação das políticas.

Cabe ressaltar que, na presente pesquisa, desempenho é em relação a utilização dos recursos financeiros dos projetos de cooperação durante o período inicialmente previsto no contrato ou no acordo que formaliza a cooperação. Uma primeira análise nos dados disponíveis no Sistema de Acompanhamento de Projetos com Recursos Externos - APREX<sup>6</sup>, do MMA, evidenciou

---

<sup>6</sup> No início de 2018, o MMA desenvolveu o Sistema de Acompanhamento de Projetos com Recursos Externos - APREX, a partir da necessidade de conhecer quais eram os projetos de cooperação internacional e o montante de

incoerências. Assim, os números apresentados deverão ser objeto de validação. As capacidades serão analisadas assim que os padrões de desempenho do projeto forem identificados e categorizados. A pesquisa também deverá sistematizar os dados sobre execução. Farão parte da amostragem os projetos de cooperação técnica e financeira dos principais parceiros do MMA, em execução no ano de 2018. Com isso, busca contribuir para futura elaboração de estratégias para melhoria dos procedimentos e o consequente impulso na implementação dos projetos de cooperação internacional do MMA. Busca, igualmente, colaborar com o debate acadêmico sobre o tema.

#### **1.4 Estrutura da Dissertação**

Este trabalho está dividido em cinco partes, mais as considerações finais. Os projetos de cooperação internacional na área ambiental, objeto da presente pesquisa, são instrumentos utilizados para dar efetividade aos esforços de cooperação para o desenvolvimento, por meio dos arranjos de governança estabelecidos pela comunidade internacional. Por isso, a primeira parte do trabalho apresenta, no capítulo 2, levantamento sobre as principais teorias de desenvolvimento, desde o pós-Guerra até o advento do conceito de Desenvolvimento Sustentável. A segunda parte, capítulo 3, enfatiza os arranjos de governança, com ênfase nas agendas de desenvolvimento, em especial a Agenda 2030 adotada pelos países da ONU em 2015, e nos meios de financiamento. Além disso, apresenta conceitos sobre governança, com foco nas estruturas globais de conservação do meio ambiente e de combate à mudança do clima, principais temas dos projetos de cooperação internacional do MMA e de suas vinculadas.

O capítulo 4 trata do referencial teórico utilizado como base à presente pesquisa. Reconhece os projetos como instrumento de implementação das políticas públicas e, por isso, ressalta as teorias sobre esta temática para analisar as capacidades do MMA, com base na matriz apresentada por Wu, Ramesh e Howlett (2018). Destaca, também, os principais conceitos relacionados à cooperação internacional e à avaliação de desempenho de projetos. A metodologia é explicitada na quarta parte

---

recursos disponíveis; monitorar sua execução, de forma a antecipar possíveis dificuldades de implementação; e avaliar seus impactos. Outro objetivo do sistema é contar com uma base de informações para troca de experiências e para a melhoria na gestão dos projetos.

da dissertação, ou capítulo 5. Por fim, o capítulo 6 apresenta os resultados da pesquisa, correlacionando-a com a teoria apresentada.

## **2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**

Os projetos de cooperação internacional negociados e executados no âmbito do Ministério do Meio Ambiente estão inseridos na lógica da cooperação para o desenvolvimento. Projetos focados na área ambiental possuem governança própria, definida nos diferentes foros de negociação internacional que envolvem o tema. Assim, para compreender a relevância deles para a implementação das políticas ambientais brasileiras, é importante compreender como surgiu e vem sendo implementada a cooperação para o desenvolvimento, e como a questão ambiental foi nela inserida. O presente capítulo trata, portanto, de breve levantamento sobre os fatos históricos e as teorias relevantes que levaram ao surgimento das questões sobre desenvolvimento na arena internacional.

### **2.1 Do Pós-Guerra ao fim da Guerra Fria**

Ao final da I Grande Guerra Mundial surgiu a primeira tentativa universalizante de organizar os Estados para evitar conflitos e manter a paz entre as nações. A Liga das Nações, criada em 1919, apresentava três funções precípua: 1) segurança; 2) implementação do Tratado de Versalhes; e 3) Cooperação econômica e social. Cientes de que a paz estava intrinsecamente associada à justiça social, os membros da Liga buscaram fomentar a cooperação técnica e laboral no plano internacional, por meio da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Essa primeira experiência teve êxito sobre questões menores, porém, não foi capaz de conter o ímpeto belicista das potências da época. A própria atuação da Liga nas questões sobre o Tratado de Versalhes contribuiu para a eclosão de um novo conflito (SEITENFUS, 2005).

O período do pós-Guerra foi profícuo em ações para trazer estabilidade no plano internacional, especialmente em questões econômicas. A cooperação voltada para a ajuda para o desenvolvimento surgiu após o término da II Guerra Mundial, como parte dos esforços internacionais em reerguer a economia dos países afetados pelo conflito. O Plano Marshall, lançado pelos Estados Unidos para reconstrução da Europa, foi um marco. Teve como base teórica as ideias iluministas e liberais de direitos naturais e de visão de progresso, a partir do modelo de desenvolvimento econômico ocidental (BARTENEV e GLAZUNOVA, 2013). Serviu também para apoiar países mais pobres,



especialmente antigas colônias europeias, a fomentar seu desenvolvimento econômico e social. A Organização das Nações Unidas – ONU, e suas instituições do sistema *Bretton Woods* (BIRD e FMI) somaram-se a esses esforços, resgatando a ideia de dotar o sistema internacional com instituições para garantir a manutenção da paz e a estabilidade econômica.

A Carta de São Francisco, que criou a ONU, em 1945, previa como propósito da Organização, por meio do Conselho Econômico e Social - ECOSOC:

“Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”  
(BRASIL, 1945)

O instrumento de criação ainda destaca um capítulo específico para a cooperação econômica e social internacional em que conclama as nações a agir em cooperação com a Organização, em conjunto ou separadamente na promoção do “progresso e desenvolvimento econômico e social”. Agências especializadas da ONU, vinculadas ao ECOSOC, foram criadas com a finalidade de promover a cooperação em diversos setores. Destaca-se o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, criado 20 anos depois, em 1965. Por sua vez, as instituições de *Bretton Woods* buscavam criar um ambiente favorável à prosperidade das nações em linha com o conceito de desenvolvimento, que à época estava intrinsecamente ligado a ideia de prosperidade e de crescimento econômico. Surgiram para estabelecer regras de cooperação financeira e monetária. Apesar de fazer parte do sistema ONU e, portanto, serem regidos pela Carta das Nações Unidas, o Banco Mundial- BM, e o Fundo Monetário Internacional – FMI, acabaram por atuar de forma independente. Tinham como base a teoria funcionalista de que seu foco é o aspecto econômico do desenvolvimento, não adentrando nas agendas políticas - situação que foi alterada ao longo do tempo (DASTE, 2015).

Os organismos internacionais tiveram o mérito de consolidar informações importantes para definição de como deveria ser conduzida a cooperação internacional para o desenvolvimento, entendida, ainda, como ajuda para o desenvolvimento. A criação de índices de mortalidade infantil, de escolaridade, de crescimento demográfico, de infraestrutura, entre outros, puderam oferecer dados sobre quem e que tipo de cooperação poderia ser prestada. Percebeu-se que três quartos das

nações estavam no mundo subdesenvolvido, chamado terceiro mundo em oposição às potências capitalista, e daquelas de economia planificada, ou socialistas. A grande maioria abaixo do Equador. “Descobriu-se” a pobreza em massa nos países do Sul. (SEITENFUS, 2005; ESCOBAR, 1995).

No plano bilateral, na prática, a ajuda internacional tornou-se um importante instrumento de política externa. Durante os anos da Guerra Fria (1945-1991), foi amplamente utilizada para fins geopolíticos na contenção do avanço da doutrina e da dominação soviética. Surgia a necessidade de implementar valores democráticos, em oposição ao comunismo. Nesse cenário, em 1949, o presidente Harry Truman ressaltou no seu discurso de posse a vocação norte-americana para levar o desenvolvimento as demais nações, mediante um programa de assistência. O foco era transferir aos países subdesenvolvidos, por meio da cooperação técnica, os avanços conquistados pelos norte-americanos; seus valores; e sua lógica econômica avançada. Ressaltou o desenvolvimento de seu país e as vantagens de que as demais nações seguissem seu exemplo.

*“The American people desire, and are determined to work for, a world in which all nations and all peoples are free to govern themselves as they see fit, and to achieve a decent and satisfying life. (...) We must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas”* (Harry Truman inaugural address: Jan. 20, 1949, 2017).

Até 1989 a cooperação entre Estados deu-se, majoritariamente, intrabloco, ou seja, em alinhamento direto com as potências hegemônicas, Estados Unidos e União Soviética. Apesar do surgimento do movimento dos países não-alinhados na Conferência de Bandung, em 1955, de fato, esses países acabaram cooperando com o hegemona mais próximo de seus governos nacionais. Com o fim da bipolaridade, a ideia de cooperação para o desenvolvimento passou a ser questionada. A onda neoliberal e seu questionamento sobre o papel do Estado contribuiu para isso. Com um mundo mais globalizado era necessário ressignificar as ações de acordo com novos temas que emergiam na arena internacional. A cooperação passou, ao menos no discurso, a se desenvolver em bases mais solidárias (SEITENFUS, 2005; BARTENEV e GLAZUNOVA, 2013).

A importância da cooperação para o desenvolvimento segue exaltada por líderes mundiais e apresentada como solução da redução das desigualdades sociais, principalmente, da redução da pobreza. Por isso, em especial no pós-guerra, foram desenvolvidas instituições e organizações, com corpo técnico capaz de fomentar ações; elaborar programas e projetos; implementá-los; e proceder a avaliação dos resultados. Porém, passados mais de 70 anos do fim da II Guerra Mundial, a comunidade internacional ainda não tem clareza sobre o que é desenvolvimento e como alcançá-lo. Assim, é importante entender como evoluiu o conceito de desenvolvimento entre o período do pós-guerra e o fim da Guerra Fria. As ações de cooperação para o desenvolvimento foram definidas de acordo com o entendimento dos atores sobre seu significado.

## **2.2 Teorias sobre Desenvolvimento**

Ao longo da história foram surgindo vários conceitos e arquétipos do que seria o desenvolvimento. De fato, os estudos sobre desenvolvimento estão mais ligados a questão da pobreza e do subdesenvolvimento do que o desenvolvimento em si. Sua classificação varia de acordo com os autores interessados no tema, porém, há abordagens que se destacam. No presente trabalho, dividem-se entre as teorias da modernização, da dependência, do sistema-mundo, e da contrarrevolução neoclássica. Cabe ressaltar, preliminarmente, que cada conceito de desenvolvimento pode ser contestado. Ainda que se concorde com a importância não há como chegar a uma única definição de desenvolvimento. Isso porque se trata mais de uma visão, uma utopia, com a finalidade de guiar os atores a um objetivo comum (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012; KNUTSSON, 2009).

### **2.2.1 Teorias da modernização ou paradigma clássico**

As teorias da modernização entendem desenvolvimento como processo de modernização dos países. Industrialização e acúmulo de capital são as receitas para chegar aos níveis alcançados no primeiro mundo, criando, assim, um círculo virtuoso de crescimento. As causas da pobreza devem-se a fatores internos. Fazem parte dessas teorias as abordagens neokeynesianas; neoclássicas e o institucionalismo.

A primeira teoria clássica surgiu na década de 1940, pregando a modernização por meio da adoção do padrão de vida dos países desenvolvidos. Como se percebe nas palavras de Truman,

descritas acima, o discurso sobre desenvolvimento encontrava-se eivado de um sentimento de superioridade em relação ao terceiro mundo. Documentos da época representavam os países pobres como uma criança necessitada de adultos para guiá-la; uma teoria secular de salvação. As ferramentas da salvação estariam criadas, sendo universalmente aplicáveis (ESCOBAR, 1995). Seria, portanto, necessário o fomento da indústria, da urbanização, comércio, educação e o estabelecimento de instituições políticas, em mimetismo àquelas encontradas nos países industrializados. O processo de modernização impulsionaria o progresso social e econômico.

Entre os anos 1950 e 1970, foi consolidado o conceito de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico. As discussões, especialmente as de matriz keynesiana, colocaram a economia como a chave para a prosperidade das nações. Uma vez impulsionada a economia, outros aspectos da vida em sociedade seriam resolvidos. Tiveram destaque as teorias de crescimento equilibrado de Rosenstein-Rodan e R. Nurkse (KNUTSSON, 2009), pregando a busca de equilíbrio entre oferta e demanda. Assim, surgiram conceitos como o do grande impulso (*big push*) - de Rosenstein-Rodan, em que o investimento de capital no desenvolvimento de novas indústrias geraria empregos, o que aumentaria o consumo e, conseqüentemente, a demanda por bens de consumo. A inércia das economias de baixa renda poderia ser impulsionada com grandes investimentos estrangeiros de capital. Nesse contexto, os países do chamado terceiro mundo deveriam buscar uma mudança estrutural em bases industriais, atuando na educação da força de trabalho e no planejamento de programas de investimento (SOUZA, 2012; MOREIRA e CRESPO, 2012; BARTENEV e GLAZUNOVA, 2013). Nurkse desenvolveu a teoria do círculo vicioso do subdesenvolvimento e o conceito de armadilha da falta de capital (*lack of capital trap*). Para ele, a causa da pobreza, que gera um ciclo vicioso da economia, é o baixo poder de compra e de gerar poupança. Em suas palavras, “um país é pobre porque é pobre”. O círculo vicioso refere-se a incapacidade de um Estado de formar capital. A solução é a aplicação simultânea de capital na indústria, o que levaria a expansão do mercado (DUARTE, 2015; SOUZA, 2012).

Outros autores advogam por um crescimento desequilibrado. Com destaque para Perroux, Myrdal e Hirschman. Estes reconhecem que o desenvolvimento não ocorre de forma homogênea. Perroux apresenta o conceito de polos de crescimento, em que alguns setores, em determinadas regiões têm destaque e impulsionam o resto da economia. Por sua vez, Myrdal percebeu que o crescimento desequilibrado entre regiões tende a favorecer aquelas mais desenvolvidas em

detrimento das mais atrasadas, em um processo de causalidade circular e cumulativa, aumentado o desequilíbrio. As forças de mercado deveriam, portanto, serem controladas por políticas intervencionistas de forma a evitar o aumento das desigualdades regionais (SOUZA, 2012). Hirschman apresentou a ideia de crescimento sequencial, o desequilíbrio é essencial para mover a economia, a necessidade de superação em relação a outros setores é que movimenta as forças de mercado. Hirschman também destaca que conhecimentos e competências organizacionais e de gestão são relevantes nesse processo (DUARTE, 2015; MOREIRA e CRESPO, 2012).

A abordagem neoclássica, por sua vez, incorpora outros aspectos que não somente econômicos ao conceito de desenvolvimento. W. A. Lewis desenvolveu o modelo de economia dual dinâmica. Nele, a economia é dividida em um setor industrial moderno em expansão, que gera contração de um setor tradicional pré-industrial, até que a dualidade não mais exista. O crescimento econômico seria alcançado com reformas econômicas estruturais, baseada em autoconfiança e não em ajuda externa. Rostow resgatou, nos anos 1960, a ideia do grande impulso com o conceito de crescimento autossustentado. Identificou cinco estágios de crescimento econômico: sociedade tradicional, pré-condições para decolagem(*take-off*), a decolagem, maturação, e a idade de consumo de massa (BARTENEV e GLAZUNOVA, 2013). Para conseguir decolar, deve haver aumento dos investimentos, surgimento de setores de vanguarda (*leading sectors*), e um ambiente político e social favorável. A correlação entre PIB e crescimento ganhou destaque em sua teoria, consolidando a medida de crescimento como o aumento do rendimento *per capita* e destacando a importância da poupança para garantir os investimentos necessários para a modernização (MOREIRA e CRESPO, 2012; SOUZA, 2012).

No entanto, a realidade não se mostrou tão simples e outras teorias surgiram para explicar o que impedia o crescimento dos países e como livrar os países do terceiro mundo, ao que Singer e Prebisch chamaram de armadilhas da pobreza (*poverty trap*), ou seja, condições que barravam o desenvolvimento. Além do viés econômico, outros ramos da ciência, como a sociologia, passaram a contribuir com o debate sobre desenvolvimento (KNUTSSON, 2009). Cabe ressaltar o papel do institucionalismo. As estruturas sociais, cultura, valores, meio ambiente e recursos naturais surgiram como fatores que importam. Trouxe uma mudança na perspectiva sobre modernização, reconhecendo a coexistência de estruturas modernas e tradicionais. Myrdal, nos anos 1970, identificou o descolamento entre as teorias econômicas e a realidade dos países do terceiro mundo.

Mais que focar em acumulação de capital, os países pobres precisavam promover acesso a necessidades básicas como alimentação, para, então, atacar os aspectos estritamente econômicos. A questão sobre o capital humano também surgiu no seio do institucionalismo, com T. Schultz. A abordagem influenciou a Nações Unidas na elaboração de um índice de desenvolvimento humano com três indicadores: expectativa de vida; tempo de educação escolar; e padrão de vida (PIB/capita). O conceito de desenvolvimento foi ampliado a um patamar multidimensional, ainda que fatores econômicos mantenham a preponderância (BARTENEV e GLAZUNOVA, 2013).

### **2.2.2 Teorias da Dependência ou teoria crítica (ou radical) do desenvolvimento**

As teorias da dependência surgiram entre os anos 1960 e 1970, nascida nos países do terceiro mundo. As críticas aos conceitos de desenvolvimento refletiam, na herança histórica do colonialismo, a desilusão dos países mais pobres, que se viam marginalizados no processo de divisão internacional do trabalho. Surgiu com o advento de uma nova esquerda e do neomarxismo. Ao contrário das teorias da modernização, identifica as causas da pobreza em fatores externos aos países, representadas pelo capital estrangeiro. As principais abordagens são chamadas estruturalismo; perspectiva neomarxista; e teoria do sistema – mundo (*World-system approach*).

A abordagem estruturalista foi a que trouxe mais impacto dentre as teorias da dependência. Teve como expoentes economistas latino-americanos como Raul Prebisch, Celso Furtado e Osvaldo Sunkel, todos ligados a Comissão Econômica para América Latina – CEPAL, conhecida como Escola Cepalina. Para eles, a industrialização dos países da periferia (em relação ao centro do capitalismo, caracterizado pelas nações industrializadas), não era possível, uma vez que eram tratados como mero exportadores de matéria-prima e área de influência de mercados produtores. A transformação estrutural viria, portanto, com a substituição de importações de forma a desenvolver seu próprio setor industrial. O Estado passa a ter um papel primordial na implementação nas políticas protecionistas e de fomento a determinadas indústrias (BARTENEV e GLAZUNOVA, 2013; MOREIRA e CRESPO, 2012; SOUZA, 2012).

A perspectiva neomarxista ressalta que os países do centro (ou capital, ou metrópoles), por meio de um processo de dominação, transferem aos países da periferia (ou satélites), excedentes econômicos provenientes da compra matérias-primas. Isto é, países subdesenvolvidos exportam

matéria-prima, que são beneficiadas nos países industrializados, agregam valor, e são revendidas aos países produtores, drenando os ganhos de capital gerados pela exportação do produto *in natura* (SOUZA, 2012). Há, portanto, uma interdependência desigual em que os países dependentes ficam à mercê das economias dominantes. Frank, Dos Santos e Amin são alguns dos expoentes do neomarxismo. Para eles, as relações de dependência estabelecem limites para o crescimento. Além da tradicional dependência colonial, Dos Santos destaca outros dois tipos a financeira-industrial e a tecnológica-industrial (MOREIRA e CRESPO, 2012).

A teoria do sistema-mundo, inaugurado por Immanuel Wallerstein, critica as teorias da modernização e da dependência, ainda que guarde relação com esta. Para Wallerstein, o sistema-mundo possui o centro, a periferia e a semiperiferia. A mobilidade de posições depende das estratégias de desenvolvimento empreendidas. Diferente das outras abordagens da dependência, a teoria do sistema-mundo refuta a ideia de que os países periféricos estariam destinados ao subdesenvolvimento. A inserção histórica de cada país e dinâmica de acumulação de capital podem alterar, verticalmente, o posicionamento dos atores no sistema-mundo (MOREIRA e CRESPO, 2012).

### **2.2.3 Contrarrevolução Neoclássica**

Entre os anos 1970 e 1980, movimentos de direita passaram a questionar o predomínio do Estado para o desenvolvimento. Segundo esta corrente de pensamento, a atuação dos governos nacionais era causa do subdesenvolvimento do terceiro mundo. Excesso de intervenções econômicas, corrupção e desestímulos à iniciativa privada mantinham os países na pobreza. A piora nos índices de desenvolvimento (desemprego, habitação, pobreza), nos países deu base para a contrarrevolução. As críticas em relação à atuação do Estado e o pessimismo gerado sobre a capacidade humana de superar suas dificuldades resultou em certa paralisia na teoria sobre desenvolvimento. Abordagens pós-estruturalistas como o pós-modernismo, com sua alta dose abstração, destacavam o colapso do projeto de modernização (BARTENEV e GLAZUNOVA, 2013).

O neoliberalismo ganhou adeptos na academia e em organismos internacionais como FMI e Banco Mundial. Para que os países pudessem superar a crise de dívidas era necessário “colocar a casa em ordem”. A receita, adotada pelo Consenso de Washington, foi diminuir o papel do Estado, por meio de reformas políticas econômicas que seriam implementadas como condicionantes aos

países endividados para receber ajuda financeira. Os instrumentos a serem implementados eram 10: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros determinados pelo mercado; câmbio determinado pelo mercado; abertura comercial; facilitar entrada de investimento estrangeiro direto; privatização das estatais; desregulamentação das leis econômicas e trabalhistas; garantia do direito à propriedade intelectual (WILLIANSOM, 1990). Ganha novamente evidência a ideia de desenvolvimento como crescimento econômico.

A reforma proposta pelos neoliberais impôs fortes sacrifícios à população dos países que o adotaram. A recuperação da economia não se deu como esperado e os índices econômicos e sociais de regiões como a América Latina seguiram descendentes ou estagnados. Não tardou ganhar impulso o pós-neoliberalismo, em que se buscava inserir aos instrumentos econômicos mecanismos de bem-estar e inclusão social (STIGLITZ, 2003; GRUGEL e RIGGIROZZI, 2012; IADB, 1997).

## **2.3 A Era da Globalização**

Com o fim da bipolarização da Guerra Fria e a aparente superação das questões estritamente de segurança, novas visões sobre desenvolvimento encontraram terreno fértil para emergirem no cenário internacional. A divisão dos países entre três mundos perdeu sentido com a queda dos países do bloco socialista. Consolidou-se a diferença entre países desenvolvidos daqueles em desenvolvimento. Ideias amadurecidas nos anos anteriores vieram a dotar o conceito de desenvolvimento de maior complexidade, buscando preencher lacunas, inconsistências e incoerências das teorias então vigentes. Dentre diversos conceitos que surgiram, destacam-se o de desenvolvimento humano e o paradigma do desenvolvimento sustentável.

### **2.3.1 Desenvolvimento Humano**

Já na década de 1960 alguns estudiosos alertavam para incompatibilidade entre crescimento econômico e desenvolvimento. A busca incessante por recursos naturais finitos viria a limitar o crescimento das nações e gerar conflitos em um mundo cada vez mais populoso (VEIGA, 2012). A necessidade de acumulação em detrimento da geração de bem-estar da população, acentuando as desigualdades, seria outro fator de instabilidade (NAYYAR, 2014). Assim, estudiosos apresentaram outras formas de entender o desenvolvimento. Pelo lado da filosofia e da sociologia,



foram debatidas teorias como o desenvolvimento inclusivo, que advoga por grupos específicos, especialmente as minorias, e do desenvolvimento humano. Este remete a ideia de atendimento às necessidades básicas, conceito também fluido, pois muda de acordo com o contexto em que se insere. O PNUD abraçou o conceito como sua missão, destacando que desenvolvimento humano é:

*“(...) a process of enlarging people’s choices. In principle, these choices can be infinite and change over time. But at all levels of development, the three essential ones are for people to lead a long and healthy life, to acquire knowledge and to have access to resources needed for a decent standard of living. If these essential choices are not available, many other opportunities remain inaccessible” (UNDP, 1990)*

O Programa da ONU inspirou-se nos estudos de Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel da economia, que advoga um desenvolvimento como sinônimo de liberdade. Para o autor, há cinco liberdades instrumentais necessárias ao desenvolvimento: políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; transparência; e segurança protetora. Cada qual deve promover capacidades no nível do indivíduo, respeitando a diversidade cultural. Em sua visão, a acumulação da riqueza e aumento do PIB não são capazes de determinar o desenvolvimento das nações, este deve relacionar-se a melhoria de vida e aumento das liberdades (SEN, 2010).

Outras ideias surgiram como uma nova economia institucional, ou desenvolvimento local. Porém, o conceito que teve maior aderência nos foros internacionais, e dá base para a cooperação internacional ambiental, é o de desenvolvimento sustentável. Merece, portanto, no presente trabalho, maior atenção.

### **2.3.2 Desenvolvimento Sustentável**

O conceito de desenvolvimento sustentável ganhou ímpeto nos debates internacionais e tem guiado as agendas multilaterais para o desenvolvimento. Foi formalmente adotado pela comunidade internacional por ocasião da Rio-92, como resultado de duas décadas de intensos debates sobre preservação ambiental e desenvolvimento.

O embrião dessa ideia surgiu na década de 1960, com os estudos do Clube de Roma intitulado Limites do Crescimento, ou Relatório Meadows, lançado pouco antes da realização, em 1972, da

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano – CNUMH, na cidade de Estocolmo. O Clube era composto por personalidades de diversos setores como industriais, cientistas e economistas, de países desenvolvidos. (MOTA, GAZONI, *et al.*, 2008). O relatório foi desenvolvido com o apoio do Instituto de Tecnologia de Massachusetts – MIT, e tinha o objetivo de alertar a comunidade internacional sobre os padrões insustentáveis de crescimento adotados a partir da aceleração do processo de industrialização e do crescimento populacional, o que causaria degradação do meio ambiente e crescimento da fome. Foram analisados o aumento da população, gerando necessidade de produção de alimentos, e o incremento industrial. Esses movimentos resultariam em mais poluição e pressão sobre o uso de recursos naturais não-renováveis. Por isso, sugeria limitar o crescimento econômico e o crescimento demográfico, a fim de preservar os recursos ambientais em condições suficientes para a manutenção da vida em nosso planeta (MEADOWS, MEADOWS, *et al.*, 1972).

A visão do relatório foi bastante criticada. Para muitos, o documento continha uma visão extremamente pessimista e catastrófica das consequências do desenvolvimento econômico, em uma época em que as teorias da modernização dominavam os debates sobre desenvolvimento. O entendimento era de que as soluções propostas pelo relatório impediam o crescimento econômico dos países mais pobres, pois colocavam em xeque aspectos da sociedade industrial moderna, altamente poluente. A proposta apresentada pelo Clube de Roma sugeria impedir que países se desenvolvessem ao nível dos industrializados. Países em desenvolvimento como Brasil e Índia também questionaram a sugestão do Clube. Para Indira Gandhi, primeira-ministra da Índia, “A pobreza é a pior forma de poluição” (LAGO, 2006; PNUMA, 2004). Esses países alegavam, ainda, que a exploração dos recursos humanos e ambientais de nações mais pobres forneceu as bases para o desenvolvimento até então alcançado pelos países industrializados. Seria, portanto, injusto impedir o crescimento de nações não-industrializadas. Restou evidente a clivagem norte-sul em relação ao tratamento das questões ambientais no plano internacional. Ali também aflorou a ideia de que conservação ambiental e crescimento econômico são conceitos antagônicos.

Nesse contexto se desenvolveram os debates nas reuniões preparatórias da CNUMH. Ainda que os relatórios base para a conferência, como o Relatório Founex, elaborado em 1971, ressaltassem que o meio ambiente não deveria ser visto como uma barreira ao desenvolvimento, mas parte do processo. Questões ambientais deveriam estar inseridas nas políticas de

desenvolvimento, e muitas delas, à exemplo dos pesticidas, chuvas ácidas, poluição marinha, somente poderiam ser resolvidas pela cooperação internacional (LE PRESTE, 2005). Diversos outros aspectos confirmaram a complexidade do tema e a dificuldade em encontrar soluções conjuntas. Dentre eles, o ritmo acelerado do processo de internacionalização do tema ambiental; divisões no meio científico; assimetria de informações; interesses divergentes; grande número de temáticas transversais; a própria divisão Leste-Oeste vigente à época. Tudo isso contribuiu para que o meio ambiente tivesse um tratamento com enfoque mais político e econômico, e menos científico (LAGO, 2006).

Desde a CNUMH o Brasil tem sido ator relevante nas negociações internacionais sobre o tema. Nas diretrizes para a delegação que representou o país na Conferência era necessário garantir “de forma intransigente” que qualquer decisão adotada pela Conferência estivesse alinhada às prioridades nacionais de desenvolvimento, ou seja, crescimento econômico com base nas teorias de substituição de importações. O Brasil temia o recrudescimento da campanha ambientalista evidenciada pelo relatório do Clube de Roma. Dessa forma, o país estabeleceu teses que deveriam ser defendidas, entre as quais se destacam:

1. Ônus de diminuir os índices de poluição recaem sobre os países desenvolvidos, maiores responsáveis devido ao histórico processo de industrialização;
2. Soberania nacional sobre os recursos naturais, em contraposição à administração internacional;
3. Política demográfica cabe aos governos nacionais; e
4. Desenvolvimento econômico é a solução para sanar problemas ambientais em países pobres.

Para os representantes brasileiros, o “objetivo mais modesto” do que fora proposto durante as reuniões preparatórias havia sido alcançado: “de lançar um programa de cooperação internacional que visaria sobretudo à ampliação dos conhecimentos, através do levantamento de dados e da pesquisa científica e tecnológica”. (MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1972). O fomento da cooperação internacional e a transferência tecnológica aos países em desenvolvimento já apareciam como prioritários na atuação internacional brasileira. Em 1973, era criada, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente, predecessora do Ministério do Meio Ambiente que seria criado também em consequência de outra Conferência – a Rio 92.

Na área internacional, a Conferência teve o mérito de inserir o tema ambiental nos foros multilaterais, com o estabelecimento de 26 princípios; a adoção de atividades para avaliação e gestão do meio ambiente e medidas de apoio a atividades econômicas; a criação de um fundo voluntário para financiamento de pesquisas e programas; e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA (LE PRESTE, 2005). Naquela ocasião, Maurice Strong mencionou a necessidade de um Ecodesenvolvimento, porém, foi Ignacy Sachs quem desenvolveu o conceito ao longo dos anos 1970-80, ao qual caracterizou como sinônimo de desenvolvimento socioeconômico endógeno, baseado nas forças vivas e organizadas da sociedade, conscientes da dimensão ecológica e tentando efetivar a simbiose entre homem e natureza. Para ele, a harmonização entre desenvolvimento e meio ambiente dá-se por meio de políticas de consumo; planejamento; tecnológicas; planejamento espacial; gestão de recursos escassos e aprimoramento dos recursos abundantes; energética; e ambientais *stricto sensu* (SACHS, 1978).

O conceito inspirou o Clube de Roma, que passou a defender a ideia de que os países abrissem mão de parte de sua soberania sobre os recursos naturais em prol de instituições internacionais para o bem da humanidade. A proposta, considerada precursora dos debates sobre governança global, passou a ser refutada por países ciosos de sua soberania. Secretário de Estado dos Estados Unidos, Henry Kissinger manifestou-se oficialmente contra a adoção do conceito pelos países da ONU (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012). Era necessário novo debate no plano internacional para equacionar a questão de desenvolvimento social e econômico com a premência da conservação ambiental. Em 1983, o PNUMA apresentou a Assembleia Geral da ONU a proposta de criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, aprovada pela Resolução 38/161 sobre o “Processo de Preparação da perspectiva ambiental para o ano 2000 e além”, que definia o foco da Comissão nos seguintes termos:

*“(a) To propose long-term environmental strategies for achieving sustainable development to the year 2000 and beyond;*

*(b) To recommend ways in which concern for the environment may be translated into greater co-operation among developing countries and between countries at different stages of economic and social development and lead to the achievement of common and mutually supportive objectives which take account of the interrelationships between people, resources, environment and development;*

*(c) To consider ways and means by which the international community can deal more effectively with environmental concerns, in the light of the other recommendations in its report;*

*(d) To help to define shared perceptions of long-term environmental issues and of the appropriate efforts needed to deal successfully with the problems of protecting and enhancing the environment, a long-term agenda for action during the coming decades, and aspirational goals for the world community, taking into account the relevant resolutions of the session of a special character of the Governing Council in 1982” (UNGA, 1983)<sup>7</sup>*

Assim, as Nações Unidas destacam a importância de fomentar a cooperação internacional para o desenvolvimento, incluindo neste esforço temas ambientais. O Secretário-Geral, Javier Pérez de Cuéllar, nomeou a Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, para presidir a Comissão. O trabalho foi finalizado em 1987, com o lançamento do Relatório Nosso Futuro Comum, ou Relatório Brundtland, apresentando o conceito de Desenvolvimento Sustentável: “garantir que atuais gerações satisfaçam suas necessidades sem, no entanto, comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”. O documento alertava sobre a necessidade de alterar os padrões de produção e consumo, bem como sobre a importância de equilibrar ações para o desenvolvimento econômico e social com o uso racional dos recursos naturais. As atuais gerações deveriam se desenvolver sem comprometer as futuras.

O relatório reconhece a necessidade de crescimento econômico e da redução da pobreza. No entanto, destaca que há limites, impostos pelos recursos ambientais limitados, níveis de tecnologia e organização social. Por isso, é necessário haver equilíbrio entre os três pilares do conceito: econômico, social e ambiental. As mudanças necessárias para alcançar o desenvolvimento sustentável (novas formas de exploração dos recursos; busca de novas tecnologias; redirecionamento dos investimentos; e mudanças institucionais) dependeria da vontade política. (BRUNDTLAND, 1987).

O documento deu base para a realização da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a Rio 92. O evento, ocorrido 20 anos após a Conferência de Estocolmo, beneficiou-se de um mundo pós-Guerra Fria, que buscava agendas positivas para o futuro. Nele, o conceito de Desenvolvimento Sustentável foi adotado oficialmente pelos Estados-Membros da ONU. A cooperação internacional para o desenvolvimento passou a incorporar o desenvolvimento sustentável como paradigma em suas ações. O entendimento sobre seus componentes foi aprimorado nos anos que se seguiram. Ao reconhecer os limites do crescimento econômico, o componente econômico do desenvolvimento sustentável orienta a busca de modelos apropriados de produção e consumo. Isso vem estimulando o desenvolvimento de novas tecnologias para o uso

---

<sup>7</sup> Grifo nosso

de racional dos recursos naturais limitados. O componente ambiental tem como objetivo a garantia da integridade dos sistemas físicos e biológicos que garantem a vida no planeta. Por sua vez, o social engloba uma série de temas, desde redução da pobreza, promoção dos direitos humanos, acesso a bens básicos, entre outros.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi pensado para ser amplo. Por isso, teve aceitação dentro da comunidade internacional. Os críticos salientam que essa característica permite que cada ator o interprete de acordo com sua conveniência, podendo, mesmo, ser desviado de seus princípios basilares. Por sua vez, aqueles que o defendem entendem que o conceito é flexível e pode ser adaptado a realidade distintas. Há possibilidade do desenvolvimento de uma segunda camada conceitual, a ser aplicada para cada um dos pilares, desde que não se perca a essência do equilíbrio entre eles. Dessa forma, teorias como, por exemplo, do desenvolvimento humano podem ser englobadas pela do desenvolvimento sustentável (BARTENEV e GLAZUNOVA, 2013).

Cabe enfatizar que, desde Estocolmo, as questões ambientais no plano internacional pouco foram tratadas de forma desvinculada das questões sobre desenvolvimento. De fato, maior parte dos países do Sul seguem essa lógica nos foros de negociação. Assim, as estruturas de governança ambiental, ao longo de sua trajetória, sofreram influências diretas e influenciaram as estruturas criadas para responder aos desafios do desenvolvimento sustentável. Por isso, estão intrinsecamente conectados os processos de fortalecimento da governança para o desenvolvimento e da governança para o meio ambiente.

### 3. GOVERNANÇA GLOBAL E MEIO AMBIENTE

As teorias descritas no capítulo anterior coexistem. O foco estritamente econômico, apesar do surgimento de novos conceitos, ainda domina os debates sobre causas e formas de superação da pobreza. Soma-se à pluralidade conceitual sobre desenvolvimento o crescente número de atores, que se combinam em diferentes arranjos na demanda e na prestação de serviços de cooperação. Os Estados nacionais e os organismos multilaterais não são mais os únicos agentes. Empresas privadas, organizações não-governamentais, instituições de pesquisa, mídia, e até celebridades influenciam na forma de definição e de provimento da ajuda internacional. Cada um tem seu entendimento sobre desenvolvimento e sua própria receita de como as coisas devem ser feitas.

Todo esse amálgama de conceitos, instituições e atores impactam no campo, uma vez que os agentes atuam de forma fragmentada e, às vezes, divergentes. A atuação de um ator pode anular os efeitos da atuação de outro. Pode, até mesmo, ter efeito contrário como, por exemplo, aumentar os níveis de desigualdades e pobreza. Os esforços em estabelecer uma governança internacional em temas de interesse global busca dotar de coerência e de coesão a ação desses atores, bem como identificar elementos comuns sobre o que deve ser entendido como desenvolvimento. O objetivo é evitar a atuação fragmentada e, mesmo, divergente.

A importância desse esforço foi estampada pela revista britânica *The Economist* em 2011, cuja capa apresentava a seguinte frase: Sejam Bem-Vindos ao Antropoceno. O termo, cunhado pelo químico atmosférico e ganhador do Prêmio Nobel Paul Crutzen, passava a ser adotado nos debates da comunidade científica nos quais se acumulam evidências que as marcas da ação humana na geomorfologia do planeta são evidentes e potencialmente deletérias: alteração do curso dos rios, emissão de gases que alteram o equilíbrio atmosférico, lançamento de rejeitos que afetam pH dos oceanos, apenas para citar algumas. A mudança no equilíbrio planetário pela ação humana é intensificada a partir da revolução industrial quando o uso de recursos naturais na economia cresceu vertiginosamente a partir da década de 50 do século passado (IPCC, 2016). Exemplo emblemático é a forte dependência de recursos energéticos baseados em fontes como petróleo e carvão do modelo de produção vigente desde então. Atualmente, mais de 75% da matriz energética mundial utiliza combustíveis fósseis, que são altamente poluentes (IEA, 2016).

O uso intensivo desses recursos torna os padrões atuais de produção e consumo insustentáveis ao longo do tempo. Além dos recursos relacionados à matriz energética, o uso de outros recursos estão relacionados à perda de biodiversidade, aos processos de desertificação e à intensificação das mudanças climáticas. Em conjunto, essas externalidades negativas trazem desafios para segurança alimentar, hídrica e energética. Afinal, estima-se uma população mundial de 9 bilhões em 2050. Em relatório, a CEPAL chama atenção para a esse quadro como “a maior falha de mercado de todos os tempos” (CEPAL, 2017). É necessária, portanto, uma mudança no padrão de desenvolvimento em curso, o que tem sido refletido na formatação da agenda internacional de desenvolvimento e em algumas iniciativas do mercado financeiro, internacional e nacional.

Assim, o presente capítulo busca apresentar breve histórico e os conceitos sobre Governança; sobre as ações multilaterais para estabelecer processos organizados de desenvolvimento como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, bem como apresentar um quadro geral da governança ambiental internacional e como os projetos de cooperação ambientais se inserem nesse processo.

### **3.1 Governança Global**

Com o fim da guerra fria e o avanço da globalização, estudiosos passaram a buscar formas de compreender as mudanças que ocorriam à época. O conceito de governança surge com o reconhecimento de que os governos não são mais capazes de atender sozinhos a crescente gama de temas (sistema financeiro; tecnologias da informação; meio ambiente; etc), que emergem na agenda nacional e internacional. Ainda que não haja na literatura consenso sobre seu conceito, governança está bastante ligada ao ato de governar/gerir. O termo é originário da administração de empresas voltada às relações corporativas, de forma a envolver os interessados na gestão dos negócios e dar mais transparência (*accountability*), de suas atividades aos acionistas (*shareholders*). Logo, foi adaptado à administração pública, incluindo as relações internacionais. Nesse sentido, governança diz respeito a atuação de todos os atores (*stakeholders*), envolvidos na formulação e provimento de políticas e de serviços de interesse público.

Nos anos 1990, ao analisar o sistema britânico, Rodhes identificou 6 diferentes usos:



- Governança Corporativa: seria a forma mais ampla de gestão da empresa, que recomenda abertura das informações, transparência, responsabilização, alocação eficiente de recursos e definição clara dos papéis.
- Sistema cibernético-social: reconhece que não há um único ator que tenha conhecimento e informações suficientes para solucionar problemas complexos. O papel dos governos seria promover as interações sócio-políticas e fomentar diferentes tipos de arranjos, adaptáveis a cada “objetivo compartilhado”. Seria aplicável tanto ao nível nacional, quanto ao internacional.
- Redes auto organizadas: governança tem a ver com gestão de redes. Não é específico ao setor público. Essas redes são auto organizadas, autônomas e autogovernadas. Rejeitam o controle do Estado e desenvolvem suas próprias políticas.
- Estado Mínimo: em uma época que o neoliberalismo se encontrava no auge, governança foi um termo importante para justificar a delegação às forças de mercado ou quase-mercado na provisão de políticas públicas, face à diminuição dos gastos de governo.
- Nova Gestão Pública – NGP (*New Public Management*): também intrinsicamente ligada às ideias neoliberais dos anos 1980-90. Além do Estado Mínimo, era necessário trazer ao serviço público as práticas administrativas do setor privado. Portanto, a burocracia deve se adaptar para lidar com as novas formas de gestão, delegando ao privado maior parte das atividades, bem como coordenando as ações de um governo mais descentralizado, focado em resultados, direcionado ao cliente (cidadão). A ideia é “menos governo e mais governança”;
- Boa Governança: ainda na onda do neoliberalismo, o Banco Mundial promoveu as ideias de boa governança ao implementar reformas estruturais nos países em desenvolvimento. Complementa a NGP na implementação de uma democracia liberal ao advogar por um serviço público transparente, *accountable*, descentralizado e com apoio de organizações não-governamentais (RHODES, 1996).

James Rosenau foi um dos precursores em adaptar o termo às políticas públicas e às relações internacionais. Entende governança como atividades apoiadas em objetivos comuns e não dependem do poder de polícia, típica dos governos, para que sejam aceitas. Incluem instituições governamentais, não-governamentais e mecanismos formais e informais, que façam que as pessoas tenham uma conduta determinada. Ao ampliar o conceito ao sistema-mundo, Rosnenau apresenta

a ideia de “governança sem governo”. Não exclui governos, mas reconhece a ausência de uma autoridade governamental suprema em um ambiente que necessita de ordem e procedimentos minimamente aceitos. Destaca que governança se difere da ideia de regimes, este é englobado por aquele. Regimes tratam de atores, governamentais ou não, que concordam em cooperar, por meio da aceitação de princípios, normas, regras e procedimentos, para alcançar objetivos temáticos compartilhados; governança se manifesta nos hiatos, sobreposições ou conflitos entre regimes. Quando a cooperação passa a ser organizada e ocorre de forma regular, há o estabelecimento de um regime (ROSENAU, 2000; KRASNER, 1995; SATO, 2010). Porter e Brown são ainda mais restritivos sobre o conceito de regimes, para eles as regras e normas devem estar explícitas em um instrumento multilateral com valor legal como, por exemplo, convenções e acordos internacionais (*apud* FBOMS, 2007).

Para bancos multilaterais de desenvolvimento, o conceito é direcionado a instituições econômicas e a gestão do setor público. Para outros organismos como as agências da ONU ou a OCDE governança inclui ainda temas como democracia e direitos humanos (ROSE-ACKERMAN, 2017). Percebe-se que o termo governança pode ser utilizado e adaptado a diferentes perspectivas. Elevado à escala global, a governança não precisa ser praticada ou reconhecida universalmente como legítima, apenas ser amplamente praticada por atores relevantes de diversos países (BIERSTEKER, 2014). O PNUD entende que governança global

*“encompasses the totality of institutions, policies, norms, procedures and initiatives through which States and their citizens try to bring more predictability, stability and order to their responses to transnational challenges. Effective global governance can only be achieved with effective international cooperation”* (UNDP, 2014).

A UNESCO resume o conceito em *“culture and institutional environment in which citizens and stakeholders interact among themselves and participate in public affairs. It is more than the organs of the government”* (UNESCO, 2019).

O Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS, define governança como

“conjunto de iniciativas, regras, instâncias e processos que permitem às pessoas, por meio de suas comunidades e organizações civis, a exercer o controle social, público e transparente, das estruturas estatais e das políticas públicas, por um lado, e da dinâmica e das instituições do mercado, por outro, visando atingir objetivos comuns. Assim, governança abrange tanto mecanismos governamentais como informais e/ou não estatais” (FBOMS, 2007).

Assim, a “governança ambiental global pode ser definida a partir de uma série de regimes internacionais contemporâneos, com ampla participação de agências do sistema ONU” (BARROS-PLATIAU, 2011).

Para o Banco Mundial, governança é definida como “*the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*”. Portanto, governança é um instrumento para o desenvolvimento; são conceitos intrinsecamente conectados. O Banco ainda esclarece o tipo de desenvolvimento: “*The World Bank's increasing attention to issues of governance is an important part of our efforts to promote equitable and sustainable development*”. Assim, na busca do desenvolvimento sustentável é necessária a implementação de uma boa governança, ou seja, não é qualquer forma de gestão, mas “*a sound development management*”. (THE WORLD BANK, 1992).

A experiência do Banco mostrou que os programas e projetos que ajuda a financiar podem ser tecnicamente viáveis, mas não entregam resultados esperados por razões relacionadas com a qualidade da ação governamental. Corrupção, instituições fracas, burocracias ineficientes, baixa capacidade de formulação de políticas, estariam relacionadas ao baixo desempenho dos projetos. Nem todo sistema de governança são necessariamente bons ou normativamente desejáveis (BIERSTEKER, 2014; GISSELQUIST, 2012; ROSE-ACKERMAN, 2017). Assim, uma boa governança deveria se guiar por atributos como *accountability* (responsabilização, prestação de contas); informação e transparência; e arcabouço legal voltado para o desenvolvimento. Bursztyn e Bursztyn incluem ainda a descentralização; subsidiariedade; flexibilidade; decisões *botton-up*; empoderamento (*empowerment*) e pertencimento (*ownership*) (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012). A ideia de boa governança tem sido bastante criticada. Países em desenvolvimento a veem como mais uma receita para promoção do desenvolvimento em mimetismo às experiências dos

países desenvolvidos, impondo condicionalidades e o padrão de vida ocidental. Outros ressaltam que o conceito de bom pode ser interpretado de diferentes maneiras. Apesar disso, os doadores avaliam a qualidade da governança e as condições da assistência com base em evidências do que consideram boa governança. (GISSELQUIST, 2012).

### **3.1.1 Bens Públicos Globais**

Não é qualquer tema que a comunidade internacional reconhece para o estabelecimento de uma governança global. A questão torna-se mais complexa quanto ao acesso e ao uso de recursos naturais cujas externalidades geram impactos negativos em nível global. Como implementar gestão compartilhada em um cenário anárquico, ou seja, sem autoridade central? Todd Sandler foi um dos pioneiros em teorizar sobre a necessidade de uma ação coletiva global para assegurar os bens que não podem ser providos por um único ator estatal. A ação pode dar-se por meio de organizações multilaterais, parcerias bilaterais e regionais ou outros tipos de arranjos, incluindo apoio de entidades não-governamentais. (SANDLER, 2010).

Com base nos estudos de Sandler, e outros autores que o seguiram, chegou-se ao conceito de bens públicos globais. Este caracteriza-se como bens não-exclusivo e não-rival, que transpassam fronteiras, gerações e populações (KAUL, GRUNBERG e STERN, 2012). É inspirado no conceito econômico de bem público no qual não-exclusivo é aquele bem impossível impedir que outros também se beneficiem dele; e não-rival significa que, quando uma pessoa usa o bem, não impede que outros também o possam utilizar. Assim, o conceito de governança global está ligado à ideia de bem público global. A conexão entre as teorias fica clara quando Stiglitz afirma que “(...) os bens públicos globais proporcionam uma razão central para a ação coletiva internacional. Hoje em dia a governança em nível internacional implica ações voluntárias, cooperativas”. O autor resalta a importância dos programas e projetos de cooperação internacional como meio em que a ação coletiva se manifesta (STIGLITZ, 2012).

Kaul, *et.al.* identificam 3 classes de bens públicos globais. O de classe 1 chamam de “comuns naturais globais”, como estabilidade climática, cujo problema de ação coletiva é uso exagerado. Na classe 2 se inserem os “comuns globais de criação humana”, exemplificada pelo conhecimento científico, infraestrutura transnacional, entre outros. Seu principal desafio é o uso ineficiente. O de Classe 3 são menos tangíveis, os “resultados de políticas públicas globais”, incluindo paz, saúde, estabilidade; cujo problema de ação coletiva é o fornecimento insuficiente. Os autores ressaltam

ainda que maior parte dos bens globais são impuros, ou seja, atendem parte dos critérios de bem público, o que não lhe retira a característica de bem global, carente de cooperação para regular seu uso (KAUL, GRUNBERG e STERN, 2012).

Assim, meio ambiente, tema cuja externalidades possui impactos transnacionais, é identificado como primeiro nas listas sobre quais temas são caracterizados por bens públicos globais (JAYARAMAN e KANBUR, 2012; SCHUTTE, 2015; HICKS, PARKS, *et al.*, 2008; COOK e SACHS, 2012). Nesse contexto, cabe à comunidade internacional unir esforços para evitar o que ficou conhecida como a tragédia dos comuns, ou dos bens comuns. Cunhado pelo economista Garrett Hardin, na década de 60 do século XX, a ideia alerta que, diante de recursos comuns limitados, a maximização do interesse individual frente ao interesse público conduzirá à ruína de todos. Hardin mostrava-se bastante pessimista em relação ao desenvolvimento das relações humanas com a disponibilidade de recursos, uma vez que o sistema obriga os indivíduos a aumentar suas atividades até o esgotamento dos recursos disponíveis (HARDIN, 1968). As políticas públicas deveriam, portanto, buscar limites para a natureza predatória, regulando o uso, nível de consumo e repartição dos benefícios (LE PRESTE, 2005).

Em uma visão mais crítica, autores entendem que o conceito de bens públicos globais modificou a forma como é prestada a cooperação internacional, uma vez que foca apenas em temas que afetam diretamente os países desenvolvidos. A ajuda externa passou de uma agenda de solidariedade para uma agenda de segurança, ainda que seus efeitos acabem por gerar benefícios positivos para o desenvolvimento dos países receptores de ajuda externa (JAYARAMAN e KANBUR, 2012; JAYARAMAN e KANBUR, 1999). Nessa linha, a diplomacia brasileira é resistente em utilizar o conceito de bem público global. O foco do Itamaraty é na questão da soberania nacional, especialmente quando se trata de recursos naturais. Schutte, no entanto, argumenta que “preso à razão do Estado nacional se torna incompatível com o reconhecimento da existência de bens públicos essenciais que precisam de coordenação internacional e na lógica da discussão sobre BPG, esvaziaria exatamente a soberania nacional que se pretendia defender” (SCHUTTE, 2015). Independente da postura do governo brasileiro, é com base nesse conceito que a cooperação ambiental internacional é ofertada.

### 3.2 Os Objetivos do Desenvolvimento

A década de 1990 presenciou a reativação das grandes conferências das Nações Unidas. Só no ano de 1990 foram realizadas três: Conferência Mundial sobre Educação para Todos; Conferência das Nações Unidas sobre Países Menos Desenvolvidos; e Convenção sobre os Direitos da Criança. Os outros temas abordados ao longo desse período foram nutrição; meio ambiente; desenvolvimento; direitos humanos; população; pequenas ilhas; desenvolvimento social; mulheres; alimentação; e assentamentos humanos (UN, 2019). Cada conferência emitia declarações negociadas entre os Estados-Membros com objetivo de orientar as políticas e a cooperação entre países em cada temática. No entanto, o entusiasmo com o espírito cooperativo, logo foi substituído por um cansaço com o número excessivo de encontros e de recomendações. Nem todos conseguiram acompanhar. Os resultados passaram a ser questionados. Ao final da década, percebe-se uma fadiga de conferências. Porém, a rica troca de ideias geradas não poderia ser ignorada.

Nesse período, houve declínio da AOD, graças às políticas de ajuste fiscal tanto em países em desenvolvimento quanto nos principais doadores. Representantes do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento – CAD, da OCDE, queixavam-se de falta de apoio de seus governos para engajarem-se em programas ou projetos para garantir o desenvolvimento no longo-prazo. Em 1995, o Comitê constituiu um grupo de reflexão para levantar os resultados das conferências da ONU que estivessem vinculados ao tema de desenvolvimento e condensá-los em mega-objetivos. Assim, Objetivos Internacionais para o Desenvolvimento – OID, foram apresentados e adotados pelos ministros de cooperação e desenvolvimento da OCDE, a partir do documento “*Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*”. O documento teve como foco a redução da pobreza, por meio do crescimento econômico. O engajamento dos países doadores na agenda de desenvolvimento deu-se por mudanças políticas em países como o Reino Unido e Estados Unidos e pela proximidade ideológica entre ministros de países como Alemanha, Dinamarca, Noruega e Países Baixos. “Abriam-se novos horizontes para o fomento da cooperação internacional para o desenvolvimento” (HULME, 2009).

Dava-se início a uma nova forma de governança internacional, a partir de objetivos de desenvolvimento acordados no plano multilateral.

### 3.2.1 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM

Diante dos resultados das conferências multilaterais, e inspirados pela iniciativa da OCDE, a ONU propôs aos países membros a realização da Cúpula do Milênio, aprovada pela Assembleia-Geral, conforme a Resolução 53/202 de 17 de dezembro de 1998. Seria a conferência das conferências, de forma a definir a visão e a fortalecer o papel das Nações Unidas para o novo milênio. A Resolução solicitou ao Secretário-Geral que propusesse, após consultas intergovernamentais e com organismos não-governamentais, um número de tópicos relevantes (UN, 1998). Assim, as agências da ONU empreenderam trabalho semelhante à iniciativa apresentada pelo clube dos países doadores, buscando identificar objetivos a serem alcançados. No ano 2000, em preparação para Assembleia do Milênio, lançaram o documento “*We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century*”. Segundo Hulme (2009), o documento da ONU tem uma abordagem incremental, visionária e política. A prática da ONU busca consensos, que são revistos ou aprimorados de tempos em tempos. O documento da OCDE, por sua vez, estava mais próximo da cultura de auditoria, típica da Nova Gestão Pública – objetivos deveriam ser claros, precisos, mensuráveis e *accountables*.

Para dar mais legitimidade aos esforços de reunir objetivos comuns para o desenvolvimento, um terceiro documento, intitulado “*A Better World for All: Progress towards the international goals*”, foi elaborado em 2000, contendo acordos entre os principais doadores (FMI, OCDE, ONU e Banco Mundial). Com base nesses três documentos<sup>8</sup>, a Cúpula de Desenvolvimento do Milênio foi realizada em setembro de 2000. A Declaração final, firmada por 187 países, autorizou a elaboração de objetivos para redução global da pobreza, e orientou os temas que deveriam ser tratados. O corpo técnico da ONU e da OCDE se uniram para elaborar o documento e definir o que viria a ser os Objetivos do Milênio, inaugurando a abordagem mais próxima do que se entende de governança global (HULME, 2009).

Acordados entre os países da ONU, estabeleceu-se como horizonte de implementação 15 anos, a partir de 2000, para alcançar as metas estabelecidas em cada ODM. São eles:

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome;
2. Alcançar o ensino primário universal;
3. Promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres;

---

<sup>8</sup> Os documentos precederam e inspiraram, o documento oficialmente base para as discussões foi somente aquele elaborado pelas agências da ONU.

4. Reduzir a mortalidade infantil;
5. Melhorar a saúde materna;
6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
7. Garantir a sustentabilidade ambiental; e
8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

Com base na necessidade de crescimento econômico, e nas ideias de desenvolvimento humano, o foco principal dos ODM é a redução da pobreza nos países em desenvolvimento. As discussões sobre desenvolvimento sustentável influenciaram a adoção do objetivo 7, reconhecendo a intrínseca relação entre meio ambiente e pobreza. Respondeu a recomendação explícita na Declaração do Milênio de que nenhum esforço deve ser poupado para combater a ameaça do planeta ser irremediavelmente danificado pelas atividades humanas.

Aos países desenvolvidos é direcionado o objetivo 8 de fomentar a cooperação em prol do desenvolvimento dos mais pobres. Investimentos financeiros substanciais foram requeridos. Por mais de uma década, os ODM orientaram os debates globais sobre políticas públicas. Sua implementação demandou o estabelecimento de um esforço global de governança nos níveis internacional, nacional, subnacional e local, com a participação de diversos atores: governos nacionais, organismos internacionais, *think tanks*, academia, organizações não-governamentais, comunidades locais, entre outros grupos. Os Objetivos tiveram o mérito de orientar as ações de diversos atores para que fossem o mais coesas e coerentes possível.

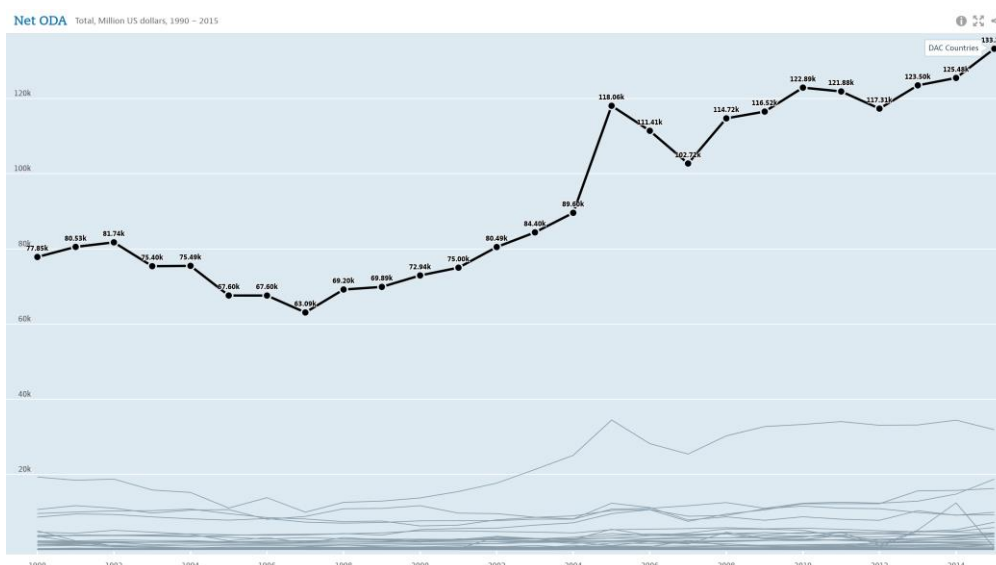
Os governos nacionais tinham um papel central na coordenação, acompanhamento e monitoramento das atividades realizadas no país. Além disso, como Estado não daria conta da produção de bens públicos necessários para a implementação, um ambiente favorável para atuação de outros atores deveria ser estabelecido, relacionando-se com estruturas políticas democráticas e com o liberalismo econômico. O governo pôde expandir a cobertura de serviços e aumentar a eficiência e a eficácia fomentando a participação de atores como ONGs, empresas, mídia, entre outros, para preencher lacunas no fornecimento (BRINKERHOFF, 2004). Mais uma vez o estabelecimento de um Sistema de governança se mostrou fundamental para o sucesso na implementação de alguns ODM.

Próximo do fim da vigência estabelecida, a comunidade internacional passou a avaliar a iniciativa e a buscar novas abordagens. Os resultados variaram em relação a cada um dos objetivos e entre os diferentes países. Porém, a avaliação final foi positiva. Entre os anos 1990 e 2010



verificou-se, em média, uma redução pela metade nas taxas de pobreza. Ainda que os países em desenvolvimento não tenham cumprido com a meta de aumento da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento de 0,7% do PIB dos países doadores, a iniciativa dos ODMs fomentou a cooperação internacional e, conseqüentemente, gerou incentivos para melhoria do desempenho dos países nos temas identificados (SACHS, 2012). Em valores brutos (US\$), no entanto, houve aumento significativo da AOD no período, saindo de uma tendência de baixa do início dos anos 90, conforme demonstra a Figura 3 abaixo.

**Figura 3: Valores alocados pelos países em desenvolvimento para AOD**



Fonte: OCDE, 2019

As críticas foram direcionadas, especialmente, ao processo de formulação dos ODM. Por ter sido desenvolvido pelos representantes dos países doadores e por funcionários das Nações Unidas é visto como um processo *top-down*, cuja abordagem de mercado não respondia totalmente às necessidades dos países em desenvolvimento. Além disso, a visão simplificada não dava conta das complexidades que emergiam do processo de governança para sua implementação (BIERMANN, KANIE e KIM, 2017; BRINKERHOFF, 2004).

Cientes de que ainda havia um longo caminho a ser percorrido para garantir o desenvolvimento das nações, e com base nas lições aprendidas durante o processo de identificação e de implementação dos ODMs, os países da ONU acordaram em 2012, durante a Conferência das

Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio +20, em adotar novos objetivos. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, deveriam ser mais ambiciosos que os ODMs.

### **3.2.2 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS**

Em junho de 2012, a comunidade internacional se reuniu novamente na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - CNUDS, conhecida como Rio +20. A Conferência foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução 64/236, com o objetivo de renovar o comprometimento político sobre o desenvolvimento sustentável. Foi uma conferência de revisão, em que não estavam previstas a adoção de tratados e de acordos (GUIMARAES e FONTOURA, 2012). Os temas prioritários foram economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável; e avaliação e revisão do quadro institucional para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2009). Isto quer dizer, tentar coordenar a temática ambiental dentro do sistema ONU e dos organismos de apoio, como o *Global Environment Facility* - GEF, sem perder a perspectiva econômica e social. O documento final da Conferência, chamado “O Futuro que Queremos”, consagra o conceito de desenvolvimento sustentável.

O período seguinte foi de intenso debate para a construção dos objetivos. As agências da ONU conduziram diversos foros de discussão dos quais foram elaborados relatórios para subsidiar a tomada de decisões. Dentre esses destacam-se o relatório “Um milhão de Vozes: o mundo que queremos”, desenvolvido a partir de consultas à sociedade civil; o relatório “Meu Mundo”, que consolidou pesquisa realizada pela internet; o relatório do Pacto Global da ONU, em que se manifestaram representantes de empresas privadas; as recomendações do Painel de Alto Nível sobre Sustentabilidade Global, de personalidades indicadas pelo Secretário-Geral da ONU, em que participou a então Ministra do Meio Ambiente do Brasil; entre outros (PNUD, 2015).

O intenso debate na arena internacional sobre os desafios do crescimento e desenvolvimento sustentáveis culminou, em 2015, em um importante instrumento das Nações Unidas para guiar os países em seus compromissos internos e internacionais. Apesar do reconhecido avanço, a tarefa dos ODM seguia incompleta. A agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável estabeleceu um conjunto de 17 objetivos, com 169 metas nas áreas social, econômica e ambiental que propõem um novo tipo de desenvolvimento ambicioso e transformador. Além de ser um documento orientador de políticas e de cooperação, também incorpora acordos internacionais com potencial de contribuir para o alcance das metas por ele estabelecidas. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável –

ODS, como foram denominados, norteiam a cooperação internacional para o desenvolvimento, e servem de guias para o estabelecimento de políticas públicas em nível nacional, são eles (Figura 4):

**Figura 4: Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS**



Fonte: ONU

Enquanto os ODM tinham foco no desenvolvimento humano, os ODS consagram o conceito de desenvolvimento sustentável, considerando o desenvolvimento humano em seu pilar social. Ao pilar econômico, destaca o crescimento econômico inclusivo, que reconhece os limites do crescimento e o vincula ao pilar de desenvolvimento social. Além disso, deu maior ênfase às questões ambientais em relação aos ODM, mas ressaltaram que a erradicação da pobreza e da fome segue como princípio a ser seguido. Os ODS são globais em sua natureza e universalmente aplicáveis, ou seja, não somente voltados a países em desenvolvimento. Devem, ainda, respeitar as realidades, as capacidades e os níveis de desenvolvimento locais. O texto conclamou não somente os governos a se engajarem, mas também a iniciativa privada, a sociedade civil e os institutos de pesquisa. (UNITED NATIONS, 2012).

A comunidade acadêmica concorda que os ODS diferem dos ODM em propósito, conceitos e políticas. Além de incorporar estes, possui uma agenda mais ampla e transformadora. Sua ambição é dar elementos capazes de responder às complexidades do século XXI. Inauguram um novo tipo de governança global, por meio da definição de objetivos não-vinculantes. Buscou uma

abordagem *botton-up* de forma a incluir as diversas visões dos atores envolvidos – cada país poderá identificar suas prioridades e adaptar a forma de implementação conforme cada realidade. Os ODS são amplos o suficiente para que cada país possa definir qual serão suas prioridades e como serão feitas suas contribuições ao esforço global. Espera-se que os países adotem políticas públicas direcionadas para alcançar metas mensuráveis por indicadores. Era resposta à crítica sobre o processo *top-down*, pouco participativo e sem transparência na definição dos ODM. Na visão dos países em desenvolvimento, os ODM não refletiam necessariamente suas necessidades e eram muito simplificados (FUKUDA-PARR, 2016; BIERSTEKER, 2014; BIERMANN, KANIE e KIM, 2017).

*“There is no doubt that the level of ambition and comprehensiveness of the new goals surpasses all existing attempts at global governance by goal-setting, making the SDGs one of the most intriguing, new global initiatives in the area of sustainable development and environmental policy”* (BIERMANN, KANIE e KIM, 2017).

Dentre os desafios de implementação da Agenda, encontra-se o financiamento das atividades. De acordo com a CEPAL, nos 15 anos seguintes, os países devem realizar uma mudança estrutural em suas formas de produção e consumo, privilegiando setores mais intensivos em conhecimento e ambientalmente sustentáveis. O desafio, segundo dados das Nações Unidas, é mobilizar um valor de aproximadamente US\$ 6 trilhões por ano até 2030 (CEPAL, 2016). Assim, a Declaração dos Chefes de Estado, ao adotarem a Agenda, registrou a necessidade de garantir recursos financeiros, especialmente para apoiar os países em desenvolvimento, incluindo condições concessionais e preferenciais. Aduziu, ainda, que as “finanças públicas, tanto nacionais como internacionais, desempenharão um papel vital na prestação de serviços essenciais e bens públicos e em catalisar outras fontes de financiamento” (UNITED NATIONS, 2012)<sup>9</sup>. Assim, o esforço nacional seria complementado pela cooperação entre os diversos atores envolvidos, expressa no Objetivo 17.

No plano internacional a cooperação internacional atua em diversas frentes. Destacam-se, no entanto, dois acordos, igualmente assinados em 2015, abarcados pelo guarda-chuva da Agenda 2030: a Agenda de Ação de Adís Abeba e o Acordo de Paris. O primeiro, vinculado ao

---

<sup>9</sup> Tradução livre

financiamento para o desenvolvimento sustentável e o segundo, à agenda que mais tem conseguido mobilizar esses recursos, a de mudança do clima. A Agenda de Ação de Adis Abeba foi adotada por ocasião da III Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento. Dentre outros aspectos das relações financeiras internacionais, este acordo identifica as fontes de financiamento disponíveis para a implementação dos ODS da Agenda 2030. Na ocasião, os países comprometeram-se a melhorar a infraestrutura financeira, investir em infraestrutura como energia e saneamento, facilitar o financiamento de pequenas empresas, entre outros temas envolvendo ações dos setores público e privado. Dois aspectos relevantes constantes da Agenda de Adis Abeba destacam-se: o papel dos bancos públicos (nacionais e multilaterais), de desenvolvimento, e instrumentos inovadores de financiamento e de cooperação internacional.

*“We will develop policies and, where appropriate, strengthen regulatory frameworks to better align private sector incentives with public goals, including incentivizing the private sector to adopt sustainable practices, and foster long -term quality investment” (ILO, 2015)*

O tema sobre mudança do clima tem sido inserido no debate financeiro internacional, especialmente, pelas incertezas que gera no funcionamento de diversos mercados. Com o tempo, o mercado financeiro tem percebido que investir nesse ramo, além de corrigir externalidade negativa, poderá ser fator de estabilização para os investimentos futuros. O primeiro segmento a inserir os riscos climáticos em suas análises foram as seguradoras. Assim, a lógica não é meramente ambiental e social, mas, também, econômica. Não por acaso, mais de 5 mil bancos e companhias seguradoras se fizeram presentes durante as negociações do Acordo de Paris (OSWALD e ALMEIDA, 2016). O Banco Mundial estima que seriam necessários investimentos entre US\$ 75 bilhões e US\$ 100 bilhões ao ano até 2030 para apoiar países em desenvolvimento a se adaptarem aos efeitos da mudança do clima, adicionados a US\$ 140 a US\$ 175 bilhões em atividades de mitigação necessárias para não ultrapassar o limite de aumento médio da temperatura global em 2°C<sup>10</sup>. Para estabelecer as ações necessárias para alcançar esses objetivos, cada país apresentou metas voluntárias de redução de emissões e de adaptação, conhecidas como contribuições

---

<sup>10</sup> Fonte: Observatório do Clima.

nacionalmente determinadas – NDCs, em sua sigla em inglês. O objetivo é unir os países em um esforço conjunto para transição à economia de baixo-carbono.

Assim como disposto na Agenda de Adis Abeba, as soluções propostas para o financiamento da mitigação e adaptação das mudanças no clima nas discussões de Paris são variadas e englobam doações, empréstimos, tributos, isenções fiscais, fundos fiduciários, entre outras. Classicamente, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém, diferenciadas, as negociações internacionais centravam-se na cooperação internacional, por meio do repasse de recursos e de conhecimentos dos países do Norte aos países do Sul. No entanto, com o avanço das negociações, identificou-se a necessidade de inserir novos atores além dos governos nacionais, por meio de iniciativas mais efetivas e sustentáveis ao longo do tempo. Diante dos novos compromissos multilaterais firmados pela comunidade internacional, os bancos de desenvolvimento anunciaram ações para expandir o financiamento para clima, impulsionando a implementação do Acordo de Paris. O objetivo não é somente utilizar recursos públicos, mas, também fomentar o financiamento privado para projetos de adaptação e mitigação. Exemplo são as emissões de títulos verdes ou *green bonds*<sup>11</sup>. Assim, percebe-se que, adicionalmente aos recursos dos países, cresce a disponibilidade de recursos externos para o financiamento de políticas alinhadas aos ODS.

Os projetos de cooperação internacional dão concretude a essas iniciativas de financiamento para o desenvolvimento. Além dos ODS, os projetos de cooperação do MMA estão inseridos na lógica dos regimes estabelecidos na área ambiental, cuja governança possui características próprias.

### **3.3 Governança Ambiental Internacional**

Em meados do século XX, desastres naturais ocasionados por ações antrópicas passaram a ser frequentes. É notório, por exemplo, o caso ocorrido na década de 50 na cidade de Minamata, Japão. Indústrias locais lançavam seus dejetos no mar, contendo Mercúrio e outros metais pesados. A

---

<sup>11</sup> Títulos verdes são debêntures emitidas sob a condição de estarem contribuindo com ações ambientalmente responsáveis. Demandam aferição dos negócios por terceiros, que emitem atestado de conformidade aos investidores. Bancos de desenvolvimento, públicos e privados têm emitido esses títulos em nome de empresas preocupadas com responsabilidade sócio-ambiental.

consequência foi a contaminação de milhares de pessoas, principalmente pelo consumo de peixes. Os habitantes da cidade passaram a sofrer convulsões e paralisias, que ocasionaram graves sequelas. Centenas morreram. Obras, publicadas entre a décadas de 1960 e 1970 alertavam sobre a pressão que os novos padrões de vida da sociedade pós-industrial causavam sobre os recursos naturais, bem como sobre as consequências, muitas vezes catastróficas, desse estilo de vida. Dentre as mais conhecidas estão Primavera Silenciosa de Rachel Carson (1969), e a Tragédia dos Comuns de Garret Hardin (1968). O avanço das ciências e dos meios de comunicação também contribuiu para conscientizar os países de que os problemas ambientais não se limitam às fronteiras nacionais e, por isso, devem ser objeto de cooperação internacional. De forma a estabelecer objetivos, conceitos, normas e procedimentos para a ação dos atores globais, a comunidade internacional vem sendo criativa no estabelecimento de instituições capazes de dar previsibilidade e estabelecer as regras do jogo nas relações entre doadores e beneficiários de ajuda externa.

A União Internacional para Conservação da Natureza – UICN, foi fundada em 1948 como a primeira organização global para o meio ambiente. Possui entre seus membros entidades governamentais e não-governamentais. Sua missão é a conservação da biodiversidade. Serve como foro de debates e apoia governos, organismos governamentais, empresas, comunidades locais no desenvolvimento de pesquisas, elaboração de políticas, capacitação, entre outras atividades (IUCN). Percebe-se que a área ambiental em sua gênese se preocupou em envolver diversos atores nos esforços de proteção e conservação da natureza. Era o embrião dos processos de governança global sobre o meio ambiente. Nesse contexto, o sistema da Organização das Nações Unidas – ONU, buscou incorporar na agenda de suas agências especializadas a temática ambiental.

### **3.3.1 O PNUMA e o processo de fragmentação da governança ambiental no sistema ONU**

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, criada em 1945, com o objetivo de erradicar a fome e promover a segurança alimentar, incorporou o tema do uso sustentável das florestas. Na Conferência da FAO, realizada em 1951, estava explícita a preocupação em garantir as funções protetoras e produtivas das florestas para que o mundo tirasse proveito delas e não somente aqueles países que possuíssem extensas áreas florestais. Igualmente, o texto final da Conferência recomendava aos países o desenvolvimento de políticas florestais, tarefa para a qual a Organização colocava-se à disposição por meio da cooperação técnica

(EMBRAPA, 2007). A UNESCO lançou em 1971 o Programa o Homem e a Biosfera, com intuito de desenvolver bases científicas sobre as interações entre o homem e seu meio. O principal instrumento do Programa é a criação de Reservas da Biosfera, constituindo áreas de proteção especiais em que são desenvolvidas pesquisas, desenvolvimento de conhecimentos e troca de experiências para conservação (UNESCO , 2015).

Os movimentos descritos anteriormente constituíram os elementos iniciais para a criação de foros e de instituições capazes de responder aos desafios impostos pela interação homem - meio. Nesse contexto, em 1968, a Assembleia Geral da ONU, na Resolução 2398 (XXIII), aprovou a proposta do Conselho Econômico e Social - ECOSOC, de realizar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano - CNUMH. Ocorrida em 1972, em Estocolmo – Suécia, a CNUMH contou com a representação de 113 países. Lá, começaram a delinear as bases legais e institucionais para a futura conformação de um sistema de governança ambiental internacional estruturado dentro do sistema ONU. Por isso, a Conferência é reconhecida como um marco, uma vez que os temas relacionados ao meio ambiente foram oficialmente inseridos na agenda internacional. Considerado um dos mais importantes resultados da CNUMH, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA foi criado como um organismo subsidiário da ONU, supervisionado por meio ECOSOC, com sede em Nairóbi, Quênia. Foram sugeridos outros formatos como a criação de uma Organização Ambiental da ONU ou uma Organização Mundial para o Meio Ambiente. Porém, restam controversos os motivos pelos quais o principal organismo das Nações Unidas para o meio ambiente assumiu o formato de Programa e não de agência especializada. É com esse formato que o PNUMA surgiu para ser a organização-líder para o meio ambiente global (IVANOVA, 2009).

A aprovação foi confirmada pela Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução 2997 (XXVII), de 15 de dezembro de 1972. Nessa Resolução estabeleceu-se a estrutura básica de funcionamento do PNUMA, com três órgãos principais: o Conselho de Administração, o Secretariado e o Fundo Voluntário (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012; LE PRESTRE, 2005). O Conselho de Administração era constituído por 58 membros eleitos pela Assembleia Geral segundo critérios de proporcionalidade geográfica. Teve como principais funções desenvolver propostas de políticas ambientais; promover a cooperação; identificar e inserir na agenda temas emergentes; contribuir para o levantamento e a troca de informações; e aprovar o orçamento anual. O



Secretariado conta com um Diretor Executivo, eleito pela Assembleia Geral para mandato de 4 anos. Tem a competência de apoiar o Conselho de Administração. O Fundo recebe recursos voluntários, com o objetivo de apoiar os países em desenvolvimento a participar das negociações internacionais. Apoia, igualmente, a implementação de políticas públicas relacionadas às convenções multilaterais ambientais, por meio do financiamento de pesquisa e de ações de cooperação.

Alguns autores entendem que o PNUMA foi concebido para ser um organismo fraco, com pouca influência na condução dos debates internacionais. Essa visão era corroborada pelo caráter voluntário de doação ao Fundo ambiental, o que limitou o alcance das atividades do Programa; e pela localização de sua sede em Nairóbi, cujo acesso é limitado em relação a outras cidades que se encontram nas grandes economias do Norte. Não haveria interesse que o organismo assumisse um mandato operacional. Sua função seria restrita a coordenar as demais instituições e informar os Estados sobre suas condições ambientais (LE PRESTE, 2005). Ivanova (2009), possui uma leitura diferente. Para a autora, não houve intenção deliberada de enfraquecer o Programa. Ao contrário, o formato de programa dotaria o organismo de uma estrutura enxuta e ágil, capaz de se adaptar às rápidas mudanças e aos temas emergentes no cenário internacional. Também era necessário dar conta da complexidade e não perder de vista o esforço empreendido pelas demais agências especializadas, pois, na ocasião da criação do PNUMA, não estavam claras a dimensão e a abrangência dos temas ambientais que deveriam ser objeto de deliberações nas Nações Unidas. A autora defende, ainda, que a localização da sede do PNUMA foi, na verdade, um ato de solidariedade entre os países em desenvolvimento. A decisão final foi um ato político, que buscava dar relevância aos países do Sul no nível multilateral.

Os Estados Unidos destacaram-se nos esforços de efetivação do Programa, contribuindo com US\$ 40 milhões ao Fundo Ambiental. Isso correspondia a 40% dos US\$ 100 milhões que deveriam ser levantados junto aos demais países nos 5 anos posteriores à sua criação. À medida que a agenda fosse expandida, esperava-se que a disposição dos países em contribuir também aumentasse (IVANOVA, 2009; LAGO, 2006). O PNUMA tornou-se um organismo central das Nações Unidas para o desenvolvimento da agenda ambiental nos anos que se seguiram. Contribui, ainda, com a inclusão dos novos atores nos debates internacionais. Já em 1972, o PNUMA convidou organizações não-governamentais a apoiar as Nações Unidas, com a finalidade de garantir ampla

cooperação entre as entidades envolvidas com a temática ambiental (LAGO, 2006). A comunidade científica ganhou espaço ao fornecer bases para o desenvolvimento de novas políticas, enriquecimento dos debates e alerta para questões emergentes.

A personalidade de seus dois primeiros diretores contribuiu para o êxito inicial da instituição (LAGO, 2006), cujas atividades concentram-se em três categorias: (i) avaliação ambiental, (ii) gestão dos recursos naturais; e (iii) apoio à pesquisa, coordenação, disseminação de informações e implementação de políticas (IVANOVA, 2009; LE PRESTRE, 2005). A atuação do Programa resultou na negociação, adoção e implementação de diversos acordos internacionais. É o caso da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas – CNUCD, e da Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, ambas adotadas durante a realização da Rio 92. O PNUMA forneceu também apoio jurídico e técnico para a assinatura do Protocolo de Montreal, relacionado à proteção da Camada de Ozônio, entre outros acordos ambientais vigentes.

No entanto, apesar da importância do PNUMA na concepção dos novos tratados, à medida em que as convenções foram criadas, criavam-se também secretariados e órgãos subsidiários autônomos, em termos administrativos e financeiros. O PNUMA, com sua limitação de recursos humanos e financeiros, não foi capaz de dar abrigo institucional às convenções e, com isso, tampouco conseguia dar conta da complexidade crescente dos temas ambientais na agenda internacional. Fracassava em seu papel de órgão central para o meio ambiente (IVANOVA, 2009; LE PRESTRE, 2005). O processo intensificou-se durante as reuniões preparatórias para a Rio 92. À título de exemplo, o PNUMA, em conjunto com a Organização Meteorológica Mundial – OMM, promoveu encontros para levantar elementos necessários ao projeto de convenção sobre mudanças do clima. No entanto, a liderança das negociações lhe foi retirada com a criação de um comitê intergovernamental no âmbito da Assembleia Geral. Mais tarde, o então Diretor Geral, Mostafa Tolba, confessou não compreender os motivos pelo qual a missão de apresentar um projeto de convenção de clima foi retirado do Programa. Especula-se que os países desenvolvidos não estavam de acordo com as “ações positivas” inicialmente propostas.

Antes da realização da Rio 92, os países desenvolvidos anunciaram criação do GEF, sob a égide do Banco Mundial. Essa atitude foi vista pelos países do Sul, e por algumas ONGs, como uma forma de os países do norte imporem a agenda de cooperação, conforme suas prioridades, e

desconectada das decisões no âmbito multilateral. O fundo financiaria somente projetos cujos benefícios fossem globais, excluindo benefícios nacionais e locais. O tema gerou calorosas discussões durante a Rio 92, e foi solicitado que o GEF estabelecesse mecanismos de transparência, universalidade e equilíbrio no processo decisório (LAGO, 2006).

Outro evento que enfraqueceu o papel do PNUMA foi a criação, logo após a realização da Rio 92, da Comissão de Desenvolvimento Sustentável – CDS, na estrutura do ECOSOC. A CDS possuía 53 membros, eleitos para o mandato de três anos. Seu principal objetivo foi acompanhar a implementação da Agenda 21 e promover atividades de integração entre os temas de desenvolvimento e de proteção ambiental (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012). O Brasil apoiou a criação da CDS com a intenção de instituir nas Nações Unidas um órgão que desse conta do tema de desenvolvimento. Afinal, a adoção formal do conceito de Desenvolvimento Sustentável necessitaria de uma instância capaz de articular ações relacionadas aos três pilares: econômico, social e ambiental. O PNUMA, com mandato essencialmente ambiental, não daria conta dos demais temas. Esse também era o entendimento da maioria dos países em desenvolvimento (LAGO, 2006).

Sucessivas mudanças em sua estrutura para garantir seu papel de coordenação foram empreendidas. Nesse esforço, foi criado em sua estrutura o Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente em 1999. As reuniões ocorriam anualmente em paralelo às do Conselho de Administração. Era a oportunidade de os ministros de meio ambiente debaterem temas de interesse geral e de realizar reuniões bilaterais, com intuito de trocar visões e estabelecer parcerias. Apesar de seu resultado positivo, o foro não adquiriu relevância nos processos decisórios no âmbito do sistema ONU. Sem conseguir preencher os espaços que lhe foram atribuídos, e sofrendo as consequências dos interesses diversos dos países que o compõem, outras organizações tomaram para si competências anteriormente delegadas ao PNUMA. A arquitetura de governança ambiental internacional passou a contar com uma variada gama de instituições fora e dentro do Sistema ONU para implementação das convenções e demais acordos (PNUMA, 2009). Alguns desses organismos, mais estruturados em termos institucionais e financeiros, resistiram ao papel do PNUMA de coordenador dos temas relacionados ao meio ambiente (LE PRESTE, 2005).

Somente no sistema ONU há diversas agências que lidam com temas ambientais como, as já mencionadas, FAO e UNESCO, mas também a Organização Mundial de Meteorologia – OMM, o

PNUD, as comissões econômicas e sociais regionais; o Banco Mundial; o FMI e a OMC. Assim, temos atualmente um quadro de fragmentação institucional, o que gera sobreposições e lacunas, dificultando o estabelecimento de regras e ações coordenadas, necessárias para fazer frente a temas transversais, cuja complexidade é intrínseca (FBOMS, 2007).

A CDS tampouco cumpriu seu papel. Foi duramente criticada, pois duplicava ações com outros organismos e teve pouca efetividade. Em 2003, passou a estabelecer planos de trabalhos bienais. No primeiro ano, avaliava os progressos realizados pelos países em uma determinada temática e, no segundo ano, buscava formulação de programas e políticas. No entanto, a comunidade internacional passou a questionar o conteúdo dos relatórios, apresentados em bases voluntárias pelos países. A CDS perdeu sua importância quando os atores envolvidos perceberam sua incapacidade em desenvolver atividades e em dar coesão às políticas de desenvolvimento sustentável no âmbito do sistema ONU (BURSZTYN e BURSZZTYN, 2012; LE PRESTRE, 2005). O baixo nível hierárquico, e a consequente falta de força política, seria um dos fatores do enfraquecimento da CDS no entendimento do governo brasileiro (BRASIL, 2011).

Esse contexto é especialmente complicado para os países em desenvolvimento, que contam com poucos recursos financeiros e humanos para acompanhar e fazer valer seus interesses em todos os foros em que são debatidas e tomadas decisões pelas quais serão afetados (FBOMS, 2007; IVANOVA e ROY, 2007). O PNUMA continua sendo um dos poucos parceiros internacionais de ministérios do meio ambiente em países mais pobres, apoiando sua participação nos foros negociadores. Além disso, o PNUMA mantém importância estratégica no apoio a implementação dos acordos multilaterais nesses países. Diante desse quadro, a comunidade internacional percebeu que algo deveria ser feito para alterar o sistema de governança da forma que se encontrava. Por isso, um dos temas principais da Rio+20 foi a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável no âmbito das Nações Unidas. Não estava claro, no entanto, como se daria a reforma dessas estruturas na Rio +20.

Países europeus se posicionaram pela transformação do PNUMA em uma agência especializada, a Organização Ambiental da Nações Unidas. Os Estados Unidos, por sua vez, entendiam que ajustes na configuração então existente seria suficiente (IVANOVA, 2009). O Documento de contribuição brasileira à Conferência Rio +20 sugeriu dotar o arranjo institucional de maior coerência, por meio da criação de um mecanismo permanente de coordenação de alto-

nível, que poderia se reunir duas vezes por ano, às margens da Assembleia Geral da ONU. Também sugeriu a reforma do ECOSOC para que englobasse de forma mais efetiva o desenvolvimento sustentável em seus três pilares. No caso do PNUMA, a delegação brasileira defendeu seu fortalecimento, que significava a participação universal no Conselho de Administração e a obrigatoriedade das contribuições financeiras ao Fundo para o Meio Ambiente (BRASIL, 2011).

O documento final da Conferência traz a intenção dos Estados-Membros da ONU em fortalecer os três pilares do desenvolvimento sustentável; fortalecer o ECOSOC em seu papel de coordenação; e fortalecer o PNUMA como autoridade-líder para o meio ambiente global. Para este, as declarações apenas reafirmaram o mandato sobre o que o Programa vem desempenhando há várias décadas, ou seja, promoção da interface entre ciência e política; disseminação de informações sobre meio ambiente; garantir a participação de diferentes atores nas discussões. Enfim, nada diferente do dia-a-dia da organização. A única mudança substancial foi a garantia de universalidade de participação no Conselho de Administração, defendida pelo Brasil. Por outro lado, não foi possível garantir obrigatoriedade das contribuições financeiras, que seguirão voluntárias. Essas decisões geraram grande ceticismo quanto a real intenção em fortalecer o PNUMA. Afinal, foi-lhe dada uma responsabilidade a mais: a de garantir a participação universal em suas reuniões – mais complexas, com maior número de delegados - sem que houvesse garantia do aumento de recursos financeiros. Assim, o texto final foi bastante criticado como um compêndio de “consensos mínimos” que em nada acrescentaram para o fortalecimento da governança ambiental (VIOLA e FRANCHINI, 2012).

Durante a Rio +20, foi também criado um foro universal intergovernamental de alto nível político, em substituição à CDS, com o objetivo de acompanhar a execução e coordenar as atividades de desenvolvimento sustentável entre as agências das Nações Unidas. Suas reuniões deverão ocorrer a cada quatro anos ao nível de chefes de governo, sob os auspícios da Assembleia Geral, e a cada ano sob responsabilidade do ECOSOC, conforme adotado pela Resolução 67/290. As reuniões do ECOSOC deverão ter duração de oito dias, sendo três dedicados aos debates de nível ministerial.

Com base no mandato da Rio +20 em fortalecer o PNUMA, reunião do Conselho de Administração, em fevereiro de 2013, sugeriu alterar sua designação para Assembleia Ambiental das Nações Unidas do PNUMA – UNEA (sigla em inglês). A sugestão foi adotada pela Resolução

67/251 Assembleia Geral, deixando claro que essa decisão em nada mudaria o mandato original do Programa. O primeiro encontro da UNEA ocorreu em junho de 2014, em que foram definidos aspectos procedimentais como a realização dos encontros a cada dois anos. Anteriormente, o Conselho de Administração reunia-se anualmente.

Interessante observar que as reformas propostas para debate na Rio +20 trazem desafios e questionamentos semelhantes aos apresentados na CNUMH em 1972. O processo negociador, apesar da evolução das questões ambientais no âmbito internacional, ainda sofreu influência da histórica clivagem norte-sul. No entanto, a complexidade de temas e de atores envolvidos tornaram o alcance de um consenso uma tarefa árdua. As constantes reformas do sistema das Nações Unidas não têm seguido uma lógica sistêmica de melhoria das estruturas, mas, a lógica incremental de acomodações de interesses. Assim, as alterações adotadas não são capazes de fornecer as respostas adequadas no tempo necessário que as questões ambientais demandam. As poucas reformas adotadas na Rio +20 ainda não surtiram qualquer efeito prático para o efetivo fortalecimento das instituições de governança ambiental. Talvez seja cedo para avaliar os reais impactos, mas o fato de se manterem a lógica de fragmentação e de se perpetuarem as clivagens históricas no seio dos organismos intergovernamentais, diminuem as expectativas de que o quadro atual se modifique.

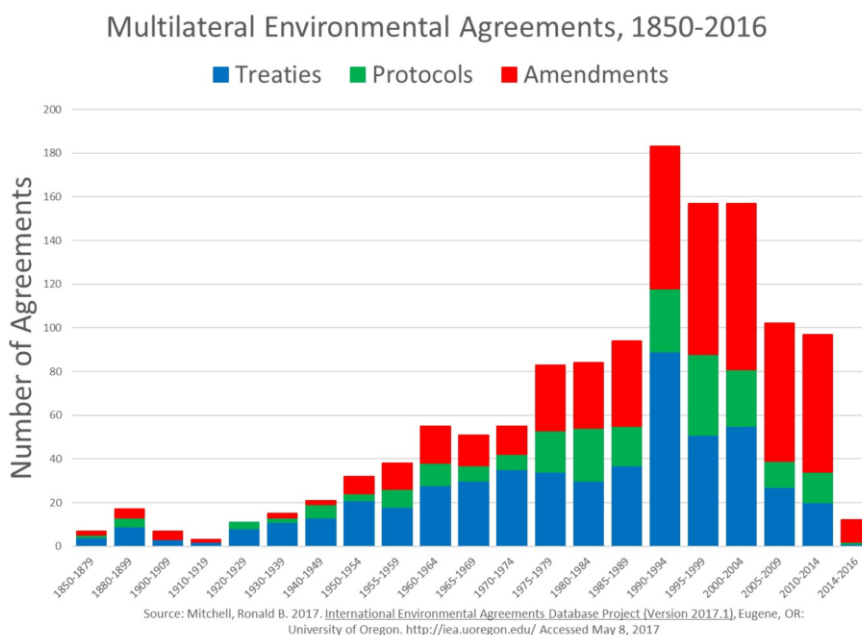
### **3.3.2 Além das agências da ONU**

Ivanova e Roy (2007), empreendem um estudo interessante com base nas atividades de 44 organismo internacionais para o meio ambiente. Verificaram que desses, 26 trabalham com o tema de mudança do clima; 29 com químicos e 31 com água. Os autores, no entanto, destacam que, enquanto parte da literatura indica excessiva fragmentação, conflitos e ineficiência; outros advogam uma sobreposição positiva de objetivos, em que o maior número de atores, de forma razoavelmente anárquica, e com flexibilidade de atuação, geram impactos positivos para a governança global e no alcance dos objetivos compartilhados.

Segundo levantamento da Universidade de Oregon, nos Estados Unidos, atualmente há mais 1.300 acordos multilaterais ambientais – AMAs, e mais de 2.200 acordos bilaterais sobre meio ambiente (Figura 5). Os números incluem os acordos entre governos, ou no âmbito de organismos intergovernamentais, que possuem a proteção do meio ambiente como objetivo principal. Os acordos são entendidos como qualquer documento internacional em que as partes se comprometem

legalmente a regular a interação entre as interações humanas e o meio ambiente (IEA Data Base)<sup>12</sup>. Podem ser denominados acordos, tratados, convenções, protocolos, entre outras denominações de direito internacional que atestem os compromissos entre as partes signatárias. No caso da área ambiental, a fragmentação institucional dos organismos internacionais, como exemplo da ONU; o crescente número de atores envolvidos; e os milhares de acordos internacionais dão uma noção da complexidade em definir um processo de governança que dê coerência às ações para atingir aos objetivos comuns.

**Figura 5: Acordos Ambientais Multilaterais, 1850-2016**



Alguns temas ganharam destaque no plano internacional, caracterizando-se como verdadeiros regimes. É o caso, por exemplo, da Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio; da Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB; e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - CQNUMC (REI e FARIAS, 2017; VIOLA, 2002; INOUE, 2004). Apesar de terem surgido no âmbito das Nações Unidas e ainda terem apoio da organização e de suas agências, o secretariado das convenções contam com grande autonomia. Possuem sedes em cidades diferentes (neste caso, Montreal – Canadá, e Bonn – Alemanha). Englobam uma variedade de atores. Possuem institucionalidades próprias com reuniões anuais ou bianuais. Cada convenção vem criando, ao longo do tempo, protocolos, que se caracterizam como acordos dentro de acordos

<sup>12</sup> <https://iea.uoregon.edu/>

(convenções). Dão corpo à convenção e estabelecem temas prioritários. Alguns protocolos acabam por ganhar dinamismo maior que a convenção em si.

Os mecanismos de financiamento têm se apresentado como mais uma instância importante que traz complexidade à governança ambiental global. As grandes convenções, em especial, carecem de meios de implementação que passam pelo financiamento das ações e da participação de representantes de países em desenvolvimento nas diversas reuniões técnicas e ministeriais. Os arranjos também são próprios a cada uma. Destaca-se o GEF, fundo, gerido pelo Banco Mundial, e criado para servir de mecanismos financeiros das três convenções da Rio-92: CDB, CQNUMC e Convenção das Nações Unidas para o combate à desertificação – CNUCD. Posteriormente, inclui a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes – POPs, e Convenção de Minamata sobre Mercúrio. O GEF apoia os países em desenvolvimento com projetos relevantes. Porém, desde sua criação é evidenciada a dificuldade de se encontrar consensos entre as prioridades dos doadores e as expectativas dos receptores (KEOHANE e LEVY, 1996; GUPTA, 2007). A clivagem norte-sul, a falta de transparência denunciada pelas ONGs, a insatisfação das agências implementadoras, e a queda no valor das doações são alguns dos fatores que explicam certo ceticismo da comunidade internacional em relação ao futuro do Fundo. Além disso, abrem-se novas frentes. Por exemplo, a CQNUMC criou recentemente o *Green Climate Fund – GCF*, trazendo mais um ator para captar recursos multilaterais para o alcance da mitigação e adaptação ao clima. Estima-se que o novo fundo venha a drenar parte dos recursos antes direcionados ao GEF, dada a premência das questões sobre clima frente aos demais temas da agenda ligada ao meio ambiente.

### **3.4 Políticas ambientais brasileiras e a cooperação para o desenvolvimento**

Como já mencionado, o Brasil abriga aproximadamente 20% do total de espécies do planeta. Essa característica o torna relevante nos foros ambientais internacionais. O comprometimento do país no esforço conjunto de proteção e conservação da natureza, bem como da redução das emissões de gases causadores de efeito estufa e de degradação da camada de ozônio, impacta diretamente na efetividade dos compromissos assumidos no plano global. O país é signatário de quase todos os AMAs. Temas ambientais tornam-se políticas públicas, a partir do advento dos acordos internacionais. Estes têm influenciado consideravelmente o legislador pátrio na



formulação de normas legais, tanto constitucional como infraconstitucional (FERNANDES, 2012; BARROS-PLATIAU, 2011).

Meio ambiente entrou na agenda governamental após a realização da Conferência de Estocolmo, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente, ligada ao Ministério do Interior. Porém, o Brasil começou a se preocupar com meio ambiente de forma global e integrada somente na década de 80. Nesse período foram adotadas as bases da legislação ambiental brasileira (FARIAS, 2007). Destaca-se a Lei nº 6.938/81, a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. A Lei definiu conceitos básicos como o de meio ambiente, de degradação, e de poluição. Determinou os objetivos, diretrizes e instrumentos da Política, além de ter adotado a teoria da responsabilidade, em que o poluidor deve pagar ou restaurar o dano ambiental, ainda que não tenha havido intenção de poluir (SIRVINSKAS, 2005). A Constituição Brasileira de 1988 foi diretamente influenciada pelos debates que culminaram no Relatório Brundtland, quando, em seu artigo 225, consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável. No direito pátrio, portanto, não há desenvolvimento sem levar em consideração as questões relacionadas ao meio ambiente, entendido como direito fundamental, de caráter intergeracional: “Tudo o que puder seriamente ocasionar o esgotamento dos bens ambientais em prejuízo da atual geração ou das futuras gerações é inconstitucional” (MACHADO, 1993). No ano seguinte foi criado o IBAMA.

Nesse contexto foi realizada a Rio 92 na cidade do Rio de Janeiro. Caracterizou-se como a concretização dos esforços empreendidos nas duas décadas anteriores, em que os países discutiram sobre os rumos das políticas mundiais de meio ambiente e estabeleceram acordos com a finalidade de buscar soluções conjuntas para questões que, por sua natureza, ultrapassam fronteiras. Além das 3 convenções do Rio (CDB, CQNUMC e CNUCD), também foram firmados a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Declaração sobre Conservação e Uso Sustentável de todos os tipos de Florestas; e a agenda 21.

“(…) durante a Conferência e o período imediato anterior, maio/junho de 1992, o governo brasileiro concluiu a mudança iniciada em fins de 1989 na direção de uma política exterior responsável no concernente a problemas ambientais globais: co-liderou na redação da Convenção de Biodiversidade; facilitou o acordo na convenção de mudança climática

e teve posições consistentemente favoráveis a compromissos a favor do desenvolvimento sustentável na Agenda 21” (VIOLA, 2002).

A mudança de postura do Brasil no plano internacional e os compromissos assumidos passaram a chamar o legislador a adotar normativas compatíveis. Após a Rio 92 houve um salto qualidade nas políticas públicas ambientais. No que tange a elaboração das leis ambientais à partir da Rio 92, Vieira e Cader destacam que

“A política ambiental hoje no Brasil traz muitos avanços no que diz respeito à participação dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, e da sociedade civil organizada. Essa dinâmica contribui para a melhoria da qualidade da governança ambiental, porém não garante que na definição das políticas sejam priorizados os interesses sócio-ambientais”.

Ainda que reconheçam que há muito a ser feito, pois,

“A perspectiva do desenvolvimento sustentável enfrenta oposição em diversos segmentos do mercado e até mesmo em certos setores do Governo, ao enxergarem equivocadamente o meio ambiente como um entrave ao desenvolvimento, quando, na verdade, é um elemento propulsor do desenvolvimento. No caso do Brasil, a biodiversidade é responsável por aproximadamente 50% do PIB” (VIEIRA e CADER, 2007).

Os atores para implementação das políticas nacionais são múltiplos e incluem os três níveis da Federação sendo obrigação legal concorrente, conforme artigos 23 e 24 da Constituição Federal, não cabendo somente ao poder público, mas, a todos os setores da sociedade (academia, organismos não-governamentais, empresas, etc). O artigo 225 destaca que se impõem ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente. No plano Federal, há três atores relevantes para fazer a ponte entre negociações internacionais e a implementação de políticas públicas, são eles: o Ministério de Relações Exteriores; o Ministério do Meio Ambiente; e o Ministério de Ciência e Tecnologia. Para além das negociações no âmbito da ONU e do G-77, participam das negociações em diferentes foros internacionais como MERCOSUL, Organização

do Tratado de Cooperação Amazônia – OTCA, Grupo de Países da América Latina – GRULAC; Grupo dos Megadiversos; G-20; Brasil, Rússia, Índia e China (BRICs), entre outros (BARROS-PLATIAU, 2011).

Como as políticas nacionais acabam por refletir os compromissos internacionais, a implementação daquelas entram na lógica de cooperação internacional destes. O Brasil é caracterizado como país em desenvolvimento e, por isso, advoga que os países desenvolvidos devem apoiá-lo no alcance das metas globais ambientais. Recursos internacionais fazem parte de um esforço de cooperação para apoiar o Brasil na gestão do meio ambiente, caracterizado pela comunidade internacional como um bem público global. Políticas reconhecidas habilitam o país a acessar recursos com a finalidade de fortalecê-las. Por isso, nos foros internacionais, o país tem atuado em conjunto com os demais países em desenvolvimento no G-77 na defesa do princípio 7 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que estabelece o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, nos seguintes termos:

“Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam” (ONU, 1992).

Assim, diante longos e acalorados processos de negociação, os países desenvolvidos têm se comprometido com recursos novos, e adicionais, para apoiar os esforços dos países em desenvolvimento a alcançar os objetivos dos acordos multilaterais ambientais. Os recursos são canalizados por meio de projetos que visam a melhoria das capacidades locais, transferência de tecnologia e desenvolvimento de infraestrutura, entre outros (BARROS-PLATIAU, 2011). Os projetos de cooperação internacional têm desempenhado um papel relevante na execução, avaliação e aprimoramento das políticas brasileiras de meio ambiente. Os recursos são utilizados para capacitação dos órgãos governamentais e entidades da sociedade civil. Buscam, também,

desenvolver metodologias para o aperfeiçoamento das ações e o desenvolvimento de normativas ambientais. Na vertente da cooperação financeira, procuram dotar as entidades interessadas de estrutura e equipamentos que tornem mais eficientes a execução das atividades. Apresentam-se, dessa forma, oportunidades de acesso a recursos internacionais para o financiamento das políticas ambientais nacionais.

À título de exemplo, destaca-se a política de combate ao desmatamento na Amazônia. O Brasil havia instituído, em 1988, o Projeto Prodes - Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE. Seu objetivo é monitorar o desmatamento por corte raso na região da Amazônia Legal, a fim de subsidiar o desenvolvimento de políticas públicas. Segundo os dados divulgados pelo INPE, o período entre 1991 e 2004 foi de crescimento contínuo, com pico nos índices de desmatamento em 1995 (INPE), atribuído ao aumento do crédito agrícola, como resultado da recuperação econômica do Plano Real (FEARNSIDE, 2005). Esse aumento ocasionou reação da comunidade internacional que, com base nos compromissos assumidos nos acordos multilaterais, passou a questionar a capacidade brasileira em gerir os recursos da Amazônia. Em 2005, o país foi incluído no conhecido livro dos records, Guinness Book, como campeão de desmatamento (AGÊNCIA ESTADO, 2004).

Nesse contexto, o Governo Federal instituiu, no ano de 2004, o Plano de Proteção e Combate ao Desmatamento na Amazônia – PPCDAm. O Plano, coordenado pela Casa Civil, conta com a participação de 13 ministérios, cuja responsabilidade é propor medidas e coordenar ações que visem a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal. Entre o período de 2004 e 2012, houve queda de 84% nos índices de desmatamento registrados pelo PRODES (INPE). O Brasil passou de mau para bom exemplo na definição e implementação de políticas efetivas de combate ao desmatamento. Com isso, conseguiu apoio de países desenvolvidos para ampliar as ações, e fortalecer os mecanismos de implementação das políticas. É o caso do Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA; e do Fundo Amazônia. Ademais, tem recebido demandas de países em desenvolvimento, de matriz florestal, para compartilhar tecnologia e experiências (OTCA, 2017).

#### 4. REFERENCIAL TEÓRICO

Projetos de cooperação internacional são instrumentos do esforço internacional de ajuda para o desenvolvimento. É por meio deles que os recursos financeiros são canalizados para apoiar países em desenvolvimento a investir em infraestrutura (cooperação financeira) e a melhorar as capacidades internas (cooperação técnica). Espera-se prover condições necessárias para impulsionar o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos países. A ajuda intensificou-se no pós-guerra, com a criação de agências internacionais voltadas para a reconstrução dos países; o apoio ao desenvolvimento; e a manutenção da paz. Assim, países em desenvolvimento, especialmente aqueles com ecossistemas relevantes para o equilíbrio dos recursos naturais, passaram a receber recursos da ajuda para o desenvolvimento direcionados às questões ambientais, com base no conceito de desenvolvimento sustentável. Ainda que tenha alcançado apenas 10% do montante total de ajuda para o desenvolvimento, os projetos bilaterais voltados a temas ligados ao meio ambiente aumentaram em 370%; e os multilaterais em 140% entre os anos 80 e 90 (HICKS, PARKS, *et al.*, 2008). Nesse cenário de agendas e instituições estabelecidas no plano internacional são delineadas as regras de acesso aos recursos externos, que impactam diretamente nas políticas internas.

Projetos de cooperação podem ser caracterizados como microcosmos de uma política. Por isso, no presente trabalho, são analisados também em analogia a políticas públicas, uma vez que envolvem os mesmos atores e passam por todas as fases do ciclo de políticas públicas como agenda, desenho de arranjos (governança), implementação, entre outras. Porém, é importante ressaltar que os projetos buscam apoiar a implementação de um conjunto de políticas públicas. Assim, o arcabouço teórico utilizado para analisar a política pública será utilizado também para analisar as capacidades do MMA e como elas influenciam a performance dos projetos de cooperação internacional. Conhecer a dinâmica da cooperação auxilia o tomador de decisões nas escolhas dos projetos, bem como auxilia o gestor público na definição dos arranjos a serem estabelecidos internamente para a implementação de políticas públicas nacionais, por meio de programas/projetos de cooperação internacional.

#### **4.1 Cooperação Internacional**

A crescente integração entre países, impulsionada pelo fenômeno da globalização, incorporou a cooperação nas políticas públicas quando temas de interesse nacional passaram a ser compartilhados com o interesse de outras nações. Mas, por que as nações cooperam? Barros-Platiau (2011), apresenta duas grandes linhas de pensamento para explicar por que os Estados cooperam entre si: Funcionalista e Construtivista. Na primeira, atores racionais calculam as vantagens das negociações, com base no custo da cooperação. Nessa linha, a abordagem liberal institucionalista tem contribuído para a compreensão dos estudos sobre cooperação internacional. As instituições, especialmente as internacionais, estimulam a cooperação entre atores racionais, na medida em que diminuem as incertezas e estabilizam expectativas. Para os autores dessa corrente as instituições internacionais aumentam a capacidade de negociação dos Estados, ao mesmo tempo em que desenvolvem capacidades políticas e administrativas para a implementação dos acordos multilaterais (LE PRESTE, 2005).

Robert Keohane, um dos expoentes da corrente institucionalista, utiliza-se dessa abordagem para analisar as instituições internacionais de ajuda para o meio ambiente e para o combate a mudança do clima, por meio de estudos de casos. Defende a ideia de interdependência complexa como forma de promover a cooperação, criando-se instituições para evitar conflitos e, assim, modificando-se as relações de poder entre os países. Em sua análise, utiliza elementos de teoria dos jogos, escolha pública e ação coletiva em temas relacionados aos projetos do GEF, a perdão de dívidas, e ao Protocolo de Montreal, algumas das principais fontes de recursos externos do MMA. Reconhece o papel desses instrumentos de ajuda para impulsionar o “contrato ambiental” e melhorar as capacidades nacionais (KEOHANE e LEVY, 1996). Para ele, a ação coletiva, por meio de instituições, permite a cooperação em um ambiente anárquico, dotando-o de racionalidade. Na mesma abordagem, Herz (1997), complementa que “(...) em situações que se distanciam de jogos de soma zero a possibilidade de cooperação aumenta”.

Na linha construtivista, os Estados cooperam e criam instituições por compartilhar valores, ideias e objetivos comuns. O sistema internacional é socialmente construído e, portanto, em constante mutação. Quanto maior a convergência dos valores em determinada área, maior a possibilidade de cooperação. Em geral, a cooperação ambiental se baseia na teoria construtivista, com o reconhecimento de que os problemas não se restringem ao território nacional, mas passam

as fronteiras (BARROS-PLATIAU, 2011; HERZ, 1997). É nesse espírito que surge a necessidade de governança dos chamados bens públicos globais ambientais por meio, igualmente, de ação coletiva. Sato (2010), destaca que, especialmente em questões típicas de *low politics*, a cooperação apresenta-se como um jogo de soma não-zero, ou seja, todos podem sair ganhando. Para o autor, a estabilidade de instituições nacionais e de políticas públicas dependem cada vez mais de articulação com outros países e organismos internacionais. Isso porque a cooperação internacional representa uma dimensão de longo prazo na política externa. Programas e projetos “permitem a construção de práticas e instituições que dão coerência, estabilidade e segurança nas relações externas dos países”.

#### **4.2 Implementação de políticas e projetos de cooperação internacional: desempenho X capacidades estatais**

Programas e Projetos são instrumentos de cooperação internacional, baseados em agendas internacionalmente estabelecidas através da ação coletiva, a partir de valores convergentes e conceitos surgidos das disputas entre os atores. Assim, são definidos de acordo com os compromissos assumidos pelos países nas convenções (acordos) das quais são signatários; as políticas internas destinadas a atender aos compromissos internacionais; e, acima de tudo, os recursos financeiros disponíveis. Estes são disponibilizados para uma agenda específica, e o governo que recebe a ajuda é encarregado de ajustar os projetos entre a prioridade temática do doador e as prioridades políticas do país. Na área ambiental, o embasamento conceitual mais recente para justificar repasses financeiros de países desenvolvidos e de fundos internacionais a países em desenvolvimento é a necessidade do estabelecimento de processos de governança para gerir os bens públicos globais. Programas e projetos são, igualmente, instrumentos para implementação de políticas públicas nacionais<sup>13</sup>, capazes de dar coerência entre a atuação interna e externa do estado nacional.

---

<sup>13</sup> A ABC enfatiza que, no âmbito governamental, a cooperação técnica não deve ser confundida com execução de programas ou políticas públicas, pois, tem como objetivo o desenvolvimento de capacidades necessárias para a execução dessas políticas, que devem ser executados por meio dos instrumentos institucionais e administrativos da administração pública (BRASIL, 2016). O assunto é controverso. É fato que os projetos por si só não conseguem dar conta de toda a complexidade de implementação de políticas em um país continental. Porém, quando o valor da cooperação excede consideravelmente o orçamento de um órgão público e as ações de cooperação possuem mais atividades que aquelas executadas pelo OGU, é difícil dissociar o projeto e a implementação de uma política. Os

Por isso, ao mesmo tempo em que os projetos se caracterizam como instrumento da governança internacional, também se caracterizam como instrumento de implementação de políticas públicas. A implementação envolve elementos das fases de definição de agenda, formulação e tomada de decisão, mas tem como foco a mobilização de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para o alcance dos objetivos de uma política. É um processo dual: técnico e político, em que a burocracia estatal aparece como ator relevante. A administração da política cabe, predominantemente, a servidores públicos, dos quais se espera capacidades técnicas e políticas para a condução do processo de implementação, à despeito da complexidade analítica e operacional dessa tarefa.

“Tarefas relacionadas com a implementação devem ser integradas em todo o processo de políticas públicas, a começar por considerações de concepção “estratégicas” e de alto nível, até tarefas de desenvolvimento de capacitação e de concepção de nível mais operacional (como gerenciamento de projetos) em fases posteriores do processo de implementação” (WU, RAMESH, *et al.*, 2014).

Como a implementação engloba elementos de todas as fases do ciclo de políticas públicas, conceitos como janela de oportunidade, agenda, fórum de ação de coalizão e burocracia de nível de rua são igualmente relevantes. A janela de oportunidade surge na definição da agenda, que pode ser entendida como a emergência de um contexto favorável para que um problema reconhecido a nível internacional e nacional se transforme num projeto de cooperação internacional. Aplicado ao PCI, um determinado tema será uma prioridade para receber ajuda externa quando houver uma crise ou evento dramático (por exemplo, desastre de Mariana ou Brumadinho); um indicador alarmante aparece (por exemplo: aumento na taxa de desmatamento); ou há um acúmulo de informações e experiências, explicando novos problemas para serem cooperativos (por exemplo, criação e gerenciamento de áreas protegidas). É igualmente importante que eles tenham soluções viáveis. Gomide (2008) salienta que " é a conjunção dos três fluxos (*problems, policies, and politics*) que abre uma “janela de oportunidade” (*policy window*) para que uma questão vá para a agenda de decisão – do mesmo modo, uma “janela” se fecha quando um dos fluxos se desconjunta

---

gestores reconhecem a importância da cooperação no apoio a implementação das políticas. Por isso, é importante a coordenação dos projetos pelos ministérios setoriais de forma a garantir que não haja desvios de finalidade daqueles estabelecidos nas políticas nacionais.



dos demais". Soma-se a isso, a confluência de interesses comuns entre os países cooperantes e a disponibilidade de recursos a serem destinados a uma temática específica. Para um Ministério em que os projetos possuem relevância para as políticas afetas a pasta, o MMA também aproveita as janelas de oportunidade utilizando-se do modelo de Cohen, March e Olsen (1972), sobre *garbage can* (lata de lixo ou repositório). Ou seja, busca-se no repositório de ideias, ou de propostas de projetos, uma solução a um problema ou financiamento que não existia, ou não era percebido, previamente (ZITTOUN, 2008).

Outro aspecto que influencia no desenho e na implementação de projetos é o modo como ele é desenvolvido e quais coalizões fazem prevalecer seus interesses. Isso porque, embora a decisão de realizar um projeto sobre um determinado tópico seja geralmente de cima para baixo (*top-down*), sua elaboração tende a ser mais inclusiva. É prática consultar os principais atores importantes para realizar o projeto e alcançar os objetivos. Daí surge a disputa natural pelo uso de recursos. A depender de como os atores se encaixam no arranjo, o projeto pode ser mais ou menos complexo. Benny Hjern e David Porter (1981) enfatizam a influência dos atores e a importância das redes. Para os autores, "implementação efetiva" pode ocorrer desconectada da necessidade de controle, sempre presente na perspectiva de cima para baixo. Ele argumenta, portanto, que um estudo efetivo sobre a implementação deve adotar uma teoria da organização, sem privilegiar um ou um grupo de atores. Barrett e Fudge (1981) complementam a abordagem de Hjern e Porter. Eles criticam a tendência de implementação de cima para baixo que despolitiza o que eles chamam de relação entre política e ação. Assim, as políticas devem ser vistas como processos dinâmicos em que os atores envolvidos agem de acordo com sua visão de mundo, o que gera diferentes interpretações, modificações e até subversões do que foi pretendido pelos formuladores, em uma perspectiva de baixo para cima (*bottom-up*). O processo político teria então continuidade ao longo do processo de implementação. Assim, seria difícil separar a implementação do processo político.

Grande risco para a implementação dos projetos são as mudanças políticas, e por conseguinte, as mudanças de prioridades das agendas, que gera descontinuidade das atividades. A prática mostra que alguns projetos não foram adiante devido a recorrentes mudanças do gestor responsável. Todo novo ator pode trazer entendimentos diferentes sobre qual deveria ser o escopo dos projetos e como deve ser executado. Nesse sentido, cabe ressaltar que os procedimentos da cooperação internacional são demorados e cada mudança gera um desgaste negocial e de

implementação que, por vezes, tomam todo o prazo contratual de vigência dos projetos. Uma vez terminada a vigência, os recursos não utilizados devem ser devolvidos. Assim, é importante não só a janela de oportunidade, mas, também, como ressalta Gomide, coalização de defesa estável; e liderança política que mantenham a estabilidade dos objetivos propostos na definição e elaboração do projeto (GOMIDE, 2008).

Outro nível de análise possível para entender os gargalos na implementação do projeto é encontrado na análise do burocrata de nível de rua, o nível individual. Nesse caso, a análise é focada nos burocratas responsáveis pela implementação de projetos. Em geral, são servidores que não participaram do processo de tomada de decisão, nem na preparação do documento do projeto, mas têm a tarefa de gastar recursos em atividades que nem sempre são compreendidas. O burocrata de rua pode não ter o escopo geral do projeto e, por vezes, o vê como uma oportunidade para remediar deficiências locais e como um recurso de emergência para atividades que ele considera importantes, independentemente dos objetivos gerais estabelecidos para o uso de um recurso específico de cooperação. É neles que são destacadas as capacidades individuais e como elas são aplicadas no caso concreto. O risco é, como Lipsky (2010) enfatiza, quando os interesses dos burocratas de rua são divergentes da decisão dos gerentes. Quando esta situação ocorre, e as sanções não prevalecem, um grau de não conformidade das políticas é percebido. Atinge o ponto em que o agente público vai na direção oposta às diretrizes políticas estabelecidas (ou projetos).

A implementação também é afetada pelos arranjos institucionais tanto dos órgãos responsáveis pelos projetos (nível macro), quanto pelo arranjo definido no desenho (nível micro). Os arranjos são "um conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a maneira pela qual atores e interesses se articulam na implementação de uma política específica" (PIRES e GOMIDE, 2016). O desafio é adaptar-se a, pelo menos, três culturas políticas e burocráticas diferentes: a do país ou órgão doador, a da agência implementadora e do país beneficiário. Cada ator tem seus próprios interesses e expectativas em relação à parceria estabelecida, que deve ser acomodada durante todo o processo de preparação e aprovação da proposta (AHSAN e GUNAWAN, 2010). Consensos dentro de certos grupos acabam forjando instituições, que começam a influenciar disputas de poder dentro de um determinado campo. A dificuldade em compreender as intrincadas relações entre o plano internacional e as políticas nacionais na definição e elaboração de um projeto

de cooperação internacional é fator que impacta diretamente o desenho de um arranjo institucional para a implementação do projeto.

Caberá ao gestor público buscar a aderência dos projetos a esse cenário com as prioridades (agendas), arranjos e capacidades da política interna. Porém, essa não é tarefa fácil. Em diversas ocasiões a cooperação internacional atua de forma contrária. Por exemplo, a reformas estruturais, impulsionadas pelo consenso de Washington no final dos anos 80 e início dos 90, expuseram um conjunto de “complexa inter-relação entre fraca capacidade (*capability*), excesso de tarefas, condicionalidades, fadiga da ajuda, baixa capacidade (*capacity*<sup>14</sup>) de absorção e de sustentabilidade” (BOESEN, 2004). Haan e Warmerdam afirmam que as mesmas pessoas que foram ameaçadas por essas reformas políticas foram as mesmas que deveriam realizá-las, impactando diretamente nos resultados obtidos. Assim, advogam que elementos específicos da governança de ajuda para o desenvolvimento devem ser mais bem explorados, incluindo o papel da burocracia.

*“A similar argument against increasing aid refers to what is commonly called ‘absorptive capacity’. It is argued that recipient governments lack the administrative or policy capacity to effectively use increased aid flows, particularly when these are disbursed in a short period of time”* (HAAN e WARMERDAM, 2016).

Na tentativa de superar a dificuldade de absorção dos recursos, Miller resume as principais competências necessárias para a boa execução de um projeto:

“Em primeiro lugar, estar preparado para negociações a longo prazo, que poderão passar de um mandato eletivo ao outro. Também é fundamental fazer o planejamento orçamentário para a execução plena dos recursos financiados, garantindo a contrapartida e negociando o descontingenciamento, quando for o caso. O sucesso da execução depende, principalmente, do preparo institucional, que engloba a infraestrutura física, a qualificação e experiência da equipe técnica na

---

<sup>14</sup> Na língua inglesa há diferença entre os termos *capacity* e *capability*, ambos traduzidos para o português como capacidades. *Capacity* se refere aos recursos e aos processos estruturais e organizacionais que contribuem para a formulação de políticas e *capabilities* se refere aos processos micro-intelectuais de tomada de decisão.

execução de projetos, e a articulação com os possíveis beneficiários. Instituições que não contam com esse preparo devem incluir um componente de fortalecimento institucional nos projetos apresentados aos agentes financiadores” (MILLER, 2008).

É recente o interesse da academia sobre a capacidade de absorção dos recursos de doação e o papel das burocracias do país beneficiário. Os estudos carecem de mais informações para melhor compreensão de como os projetos são executados e como melhorar o desempenho. Por isso, é importante deixar claro quais instituições envolvidas e quais conceitos utilizados na cooperação, que se relacionam com as duas variáveis utilizadas na presente pesquisa: desempenho e capacidades estatais.

#### **4.2.1 Brasil: instituições e conceitos**

São conhecidos como projetos cooperação internacional para o desenvolvimento, projetos ou programas elaborados para apoiar países em desenvolvimento em ações que visam a melhoria econômica, social e ambiental. Os recursos são negociados por meio de um acordo entre o doador - um país ou um organismo internacional -, e um país beneficiário. Pode ser utilizado um parceiro implementador, que ficará responsável pela execução dos recursos financeiros. O implementador pode ser um banco ou qualquer organização não-governamental que os cooperantes entendam ter capacidade para executar os recursos (AHSAN e GUNAWAN, 2010).

O Ministério do Meio Ambiente possui em sua carteira projetos nas modalidades de cooperação técnica e de cooperação financeira, cujos recursos são provenientes de doação (não-reembolsável) ou empréstimo (reembolsável)<sup>15</sup>. As modalidades podem ser complementares, porém, seguem procedimentos distintos de elaboração, de aprovação e de implementação. Os conceitos relacionados à implementação da cooperação internacional por meio de projetos são pouco explorados pela literatura. Há um entendimento geral do que seja cooperação técnica e cooperação financeira. Porém, cada país e, por vezes, cada órgão, aplica de maneira diferente. No Brasil, a importância de classificá-los da forma correta influencia em como os projetos serão formalizados no âmbito do Governo Federal. Impacta também na definição dos arranjos para

---

<sup>15</sup> Há outras modalidades como cooperação humanitária, educacional, técnico-científica, militar, entre outras.

internalização dos recursos e estabelecimento de responsabilidades na execução e na prestação de contas. Nesse contexto, há dois órgãos principais de coordenação: a Agência Brasileira de Cooperação – ABC, e a Secretaria de Assuntos Internacionais – SEAIN<sup>16</sup>.

A ABC tem a competência de “coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação humanitária e técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento”<sup>17</sup>. Para a Agência, cooperação técnica significa

“(…) uma intervenção temporária, destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico, de forma a sanar ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, bem como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento” (BRASIL, 2016).

A intervenção ocorre por meio de projetos focados no desenvolvimento de capacidades institucionais e/ou individuais. Não se confunde com ações humanitárias, de caráter emergencial, nem com atividades meramente assistenciais, que tendem a gerar dependência. Também não inclui operações comerciais ou financeiras reembolsáveis (empréstimos) (BRASIL, 2016). É neste caso que entra o papel da SEAIN. A Secretaria é responsável por projetos de cooperação financeira, ou seja, envolvendo operações financeiras reembolsáveis ou não-reembolsáveis (doação), que tenham necessidade de internalização ou utilizem recursos do Orçamento-Geral da União – OGU. As propostas são avaliadas pela Comissão de Financiamentos Externos – COFIEIX, na qual a SEAIN atua como secretaria-executiva (BRASIL, 2013). Dúvidas ocorrem quando se trata de projetos de cooperação não-reembolsável em que envolve repasse financeiro para instituições não pertencentes ao Governo Federal. No caso dos projetos GEF, por exemplo, a SEAIN atua como ponto focal operacional no Brasil. Negocia as doações do país ao Fundo e coordena as reuniões do Grupo de Trabalho Interministerial para Análise de Projetos de Meio Ambiente – GTAP. A submissão dos projetos passa pela aprovação da COFIEIX (BRASIL, 2013). Porém, os projetos GEF são não-reembolsáveis e tem caráter de cooperação técnica, ou seja, desenvolvimento de capacidades. Os

---

<sup>16</sup> A ABC é parte do Ministério das Relações Exteriores e a SEAIN, órgão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão até 2018, incorporado pelo Ministério da Economia em janeiro de 2019.

<sup>17</sup> Decreto nº 9.683, de 9 de janeiro de 2019.

documentos entre as agências executoras e o MMA são formalizados via ABC. Ainda assim, há uma lacuna normativa sobre o papel dos órgãos federais em projetos cuja relação contratual dá-se diretamente entre doador e agência implementadora/executora.

Em 2017, o MMA empreendeu esforço de padronizar os conceitos sobre projetos no âmbito do Ministério ao perceber a dificuldade de entendimento entre as áreas sobre termos que eram aplicados de forma diversa. Abaixo destacam-se os conceitos-chave para a presente dissertação, de acordo com o Manual Técnico de Projetos de Recursos Externos (BRASIL, 2017).

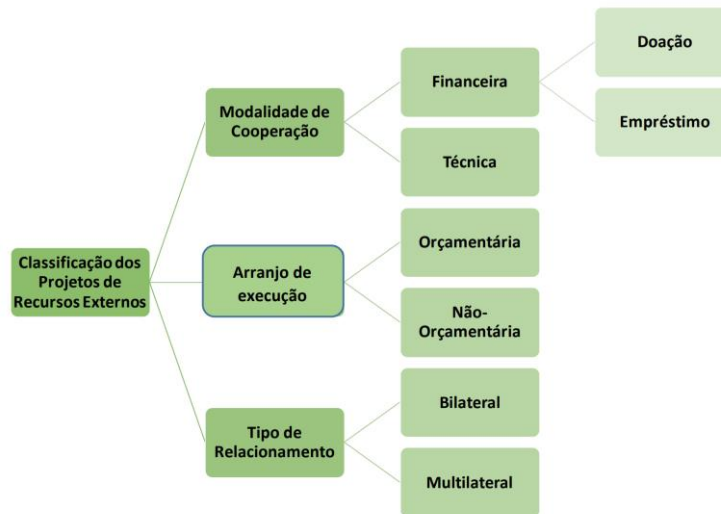
- Projetos de Recursos Externos<sup>18</sup>: São projetos que recebem recursos de fontes internacionais ou nacionais, cuja execução envolva cooperação com organismos internacionais<sup>19</sup>. Foram divididos em 3 categorias:
  - Modalidade de Cooperação:
    - Técnica: objetiva o desenvolvimento de capacidades de instituições e/ou indivíduos.
    - Financeira: objetiva a captação de recursos externos para a implementação de ações previstas em políticas públicas ambientais ou projetos de investimentos específicos.
  - Arranjo de Execução:
    - Orçamentária: internaliza no OGU recursos dos doadores ou quando recursos são provenientes do OGU para organismos internacionais.
    - Não-orçamentária: os recursos externos não são internalizados e/ou executados no âmbito do orçamento brasileiro, sendo implementados diretamente pelos doadores, ou por meio de agência executora.
  - Tipo de Relacionamento:
    - Bilateral: a cooperação ocorre entre o Brasil e outro país.
    - Multilateral: a cooperação ocorre com organizações intergovernamentais, independentemente da origem dos recursos.

---

<sup>18</sup> Apesar da nomenclatura adotada, essa pode não ser a mais apropriada, uma vez que “recursos externos” em outros órgãos são entendidos como qualquer recurso não proveniente do OGU. Incluem-se fontes de recursos nacionais para execução de programas e projetos que não necessariamente envolvem cooperação com organismos internacionais. Um exemplo é o ICMBio, que mantém esse entendimento. Por isso, prefere-se o termo “projetos de cooperação internacional” ao de “projetos de recursos externos”.

<sup>19</sup> Entende-se que o conceito pode ser aprimorado, uma vez que o recurso financeiro internacional pode ser executado por entes nacionais, governamentais ou não-governamentais, e ainda ser entendido como projeto de cooperação internacional em razão da fonte de financiamento e de regras de uso dos recursos.

**Figura 6: Classificação dos Projetos de Recursos Externos**



Fonte: (BRASIL, 2017)

Sobre as categorias, o presente trabalho inclui no “tipo de relacionamento” projetos “regionais”, que são executados por organismo de cooperação regional como a OTCA e o MERCOSUL; privados, em que há cooperação com instituições internacionais privadas; e “Múltiplos” em que há mais de um tipo de relacionamento. Além disso, sugere-se incluir uma quarta categoria:

- Tipo de Fonte:
  - Doação: recursos financeiros não-reembolsáveis.
  - Empréstimo: recursos financeiros reembolsáveis.
  - OGU: recursos da União para organismos internacionais (típico da cooperação técnica, cujas regras são regidas pelo Decreto n. 5.151 de 22 de julho de 2004).

As categorias adotadas pelos gestores para cada projeto influenciam diretamente na forma de negociação, formalização, execução e prestação de contas. Delimita os arranjos possíveis para o desenho do projeto. Combinado com as capacidades internas a cada órgão, tudo isso impacta no desempenho dos projetos. É nos arranjos (governança) e nos instrumentos (organizações) que a ação coletiva é viabilizada. Juntos contribuem para sua produção e sua manutenção. O arranjo define os atores e seus papéis, apresenta-se como local em que as ações são realizadas. Inclui regras, espaços e processos formais. Assume diversos contornos e seu desenho e delimita a capacidade de os atores influenciarem o processo. Gradualmente, passam a construir visões e linguagens

compartilhadas. Os instrumentos preenchem os arranjos e organizam as relações. São medidas de regulação, fiscais, comunicação, incentivos. É simultaneamente técnico e social, conforme a sociologia da ação pública. Dão estrutura aos arranjos e influenciam seu funcionamento. (PIRES e GOMIDE, 2016).

#### **4.2.2 Desempenho**

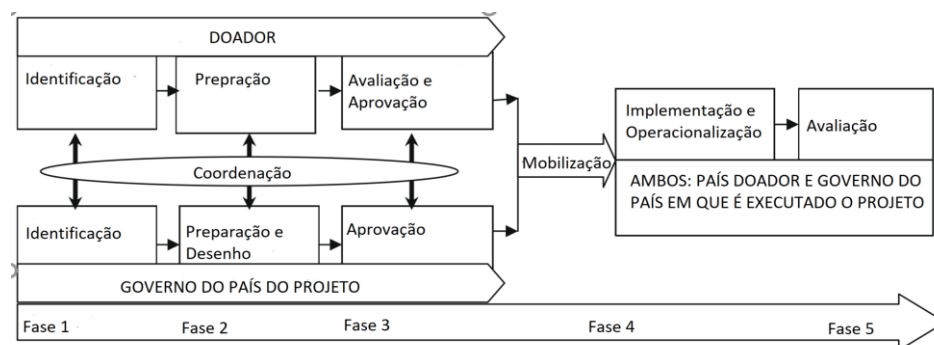
É importante destacar que projeto é um “empreendimento não repetitivo, caracterizado por uma sequência clara e lógica de eventos, com início, meio e fim, que se destina a atingir um objetivo claro e definido, sendo conduzido por pessoas dentro de parâmetros de tempo, custo, recursos envolvidos e qualidade” (VARGAS, 2018). Assim, para analisar o desempenho gerencial de um projeto, é importante conhecer o ciclo de projetos (sequência); estabelecer prazos compatíveis, dentro dos recursos previstos. Cabe ressaltar que há diferença entre o desempenho do produto e desempenho de gerenciamento. O projeto pode alcançar seus objetivos e ser considerado positivo, ainda que seu gerenciamento não o tenha sido. A recíproca é verdadeira (BARBOZA FILHO, CARVALHO e RAMOS, 2009).

Pesquisadores interessados em gerenciamento de projetos concentram seus estudos nas causas que levam os projetos a ter um desempenho abaixo do esperado (ALIAS, ZAWAWI e KHALID , 2014; AHSAN e GUNAWAN, 2010; ANUAR e NG, 2011; VARGAS, 2018). A literatura atual é principalmente focada em projetos a serem executados no setor privado. É rica ao analisar o desempenho com base em custo e tempo de projetos de infraestrutura, especialmente megaprojetos, estejam ou não inseridos na lógica de projetos para o desenvolvimento (AHSAN e GUNAWAN, 2010; GOMIDE e PEREIRA, 2018) . No entanto, poucos estudos debruçaram-se diretamente no desempenho de PCIs. Estes, além de construções, podem incluir atividades como contratação de consultores; organização de seminários; compras de passagens e pagamento de diárias; cursos; aquisição de bens; entre outros. O peso dessas atividades nos custos dos projetos vai depender das categorias empregadas (modalidade, arranjo de execução, fonte de financiamento e tipo de relacionamento). PCIs sob a responsabilidade do setor público têm dinâmicas típicas da burocracia. Apesar disso, a lógica de execução de projetos é bastante semelhante, pois segue os procedimentos gerais de ciclo de gestão de projetos. Por isso, serão utilizadas como base literatura aplicada ao setor de infraestrutura, bem como a outros projetos para análise do desempenho dos projetos de cooperação internacional.



Os projetos começam a partir da tomada de decisão em que as partes acordam os objetivos gerais e os recursos a serem alocados. A partir daí se iniciam as fases de planejamento, implementação e monitoramento. No caso de projetos internacionais, há um elemento adicional que é o ator externo, cujas regras de cultura e de implementação também devem ser respeitadas. A classificação de Rondinelli (1977) acerca do ciclo de vida de um projeto, apesar de antiga, ainda é bastante utilizada e auxilia nesse entendimento. O autor apresenta 10 etapas que um projeto deve seguir: 1) identificação e definição 2) formulação, preparação e elaboração; 3) avaliação; 4) seleção, negociação e aprovação; 5) mobilização e organização; 6) implementação e operacionalização; 7) supervisão, coordenação e controle; 8) finalização e conclusão; 9) compartilhamento dos resultados e transição para a administração normal; e 10) avaliação e acompanhamento pós-avaliação. Adaptado a PCIs, em que há a participação do doador e do país beneficiário em todas as etapas, o ciclo pode ser resumido da seguinte forma:

**Figura 7: Ciclo de Vida de PCIs**



Fonte: (AHSAN e GUNAWAN, 2010) Tradução livre

A compreensão da dinâmica de um PCI pode ser explicada a partir da teoria e metodologias de gerenciamento de projetos aplicadas ao setor privado, sempre levando em consideração as especificidades do setor público. Nesse sentido, a literatura apresenta vários métodos de gerenciamento. Pode-se mencionar o *Project Management Body of Knowledge – PMBOK*; *Project Model Canvas*, Gestão de Qualidade, entre outros. O gestor deverá identificar qual melhor método aplicável a sua realidade. Estes geram indicadores capazes de avaliar se o projeto está sendo implementado conforme o planejamento. Permitem que, ao longo do processo, possam ser efetuadas as correções necessárias para se entregar o objetivo proposto. Recentemente tem se destacado o método de Gerenciamento do Valor Agregado – GVA, considerado simples e ágil para

o fornecimento de alertas para ação ao longo do ciclo do projeto. Inclui três elementos como principais fatores de restrição na performance de um projeto: tempo, custo e desempenho. (BARBOZA FILHO, CARVALHO e RAMOS, 2009; VARGAS, 2018).

No GVA, o desempenho pode ser medido ao longo do projeto de forma a avaliar o que foi realizado em relação ao que foi planejado em um projeto. Dessa forma o gestor pode analisar se o cronograma está adiantado ou atrasado, dentro do orçamento previsto. Destacam-se duas variáveis: o Índice de Desempenho de Prazo (IDP) e o Índice de Desempenho de Custo (IDC). O IDP é calculado a partir do valor agregado das entregas, ou seja, o valor total utilizado (VA), dividido pelo valor total planejado (VP). Assim temos que  $IDP = \frac{VA}{VP}$ .  $IDP > 1$ , significa que o projeto está adiantado;  $IDP=1$ , demonstra projeto exatamente dentro do cronograma; e  $IDP < 1$  indica projeto em atraso. O IDC calculado pela razão entre VA e o Custo Real (CR) ou  $IDC = \frac{VA}{CR}$ , em que  $IDC > 1$ , significa economia (no caso de PCIs é baixo uso de recursos); se  $IDC < 1$ , o orçamento está estourado; e quando  $IDC = 1$  está dentro do orçamento (LIPKE, 2010; KERZNER, 2006). Este é apenas um exemplo de método que auxilia o gestor e destaca o uso de variáveis como prazo (tempo) e custos<sup>20</sup>.

Pouca atenção tem sido dada à avaliação da qualidade de execução dos recursos da cooperação para o desenvolvimento. Alguns estudos foram realizados nos anos 90 e resgatados por Ahsan e Gunawan (2010). Os autores apresentam metodologia para o levantamento de informações sobre projetos de cooperação internacional. Focam na análise do desempenho do uso dos recursos financeiros e do tempo utilizados na execução de projetos de cooperação em países da Ásia, com recursos do Banco de Desenvolvimento da Ásia – BDA. Ressaltam que o método utilizado pode ser replicado em outras realidades. Focaram a análise no controle das variáveis de desempenho, para eles: custo e tempo. O recorte temporal é relativo a PCIs executados entre os anos 1990 e 2010. Para os autores, um projeto bem-sucedido é aquele que executa: 1) as ações planejadas; 2) todos os recursos financeiros e 3) na vigência do projeto. Esses requisitos são amplamente reconhecidos pelos profissionais de gestão de projetos e pela comunidade científica de avaliar o

---

<sup>20</sup> Deve-se levar em consideração que essa metodologia não é necessariamente aplicada dessa forma no projeto de cooperação para o desenvolvimento. Na iniciativa privada busca-se minimizar os custos na execução de um projeto, porém, nos PCIs, ainda que desejável diminuir os custos de um produto para permitir a realização de mais atividades, ao final, busca-se a utilização total dos recursos financeiros alocados.

sucesso de um PCI (AHSAN e GUNAWAN, 2010; ALIAS, ZAWAWI e KHALID , 2014; NGACHO e DAS, 2014; ANUAR e NG, 2011).

Os projetos foram analisados pelo tamanho em termos de orçamento e de duração, e pelo o desempenho com base no tempo de execução e nos recursos efetivamente utilizados. Assim, buscaram entender as causas da baixa performance, isto é, da subutilização dos recursos financeiros destinados aos projetos. A abordagem utiliza as mesmas variáveis do VGA, porém, adaptada à realidade e aos dados disponíveis dos projetos de cooperação para a Ásia. Houve o cruzamento dos dados entre a duração esperada do projeto e o tempo em que realmente foram concluídos, e os dados entre os custos planejados (disponibilizados) e os efetivamente utilizados. A conclusão dos autores é de que, em média, 73% dos projetos atrasaram a execução em relação ao tempo previsto para sua conclusão e operavam com valores, pelo menos, 20% abaixo do orçado inicialmente. Isso leva a necessidade de prorrogar a vigência, de comum acordo entre as partes, com a finalidade de implementar as atividades previstas e, conseqüentemente alcançar os objetivos propostos. Há o reconhecimento na literatura de que essa é uma natureza excepcional de projetos de internacionais para o desenvolvimento (AHSAN e GUNAWAN, 2010; NGACHO e DAS, 2014). No entanto, apesar de aumentar o uso de recursos, a prorrogação tende a não ser suficiente para implementação das atividades planejadas. Identificam as razões que explicam o resultado de desempenho abaixo do esperado a fatores ligados a gargalos legais e burocráticos como longa duração de contratualização; dificuldades de aquisição de bens e serviços; serviço público com baixa capacidade; instituições frágeis. A falta de capacidade institucional está dentre os gargalos mais encontrados na literatura (ALIAS, ZAWAWI e KHALID , 2014; BOESEN, 2004; HAAN e WARMERDAM, 2016; KEOHANE e LEVY, 1996; RONDINELLI, 1977)

Para os ministérios/agências de finanças responsáveis pelas doações e empréstimos dos países e dos órgãos doadores, o uso efetivo dos recursos disponibilizados é fator relevante para avaliar o sucesso de um projeto. Áreas responsáveis pelo acompanhamento recebem notas sobre seu portfólio e podem ser penalizadas caso possuam projetos com baixa execução financeira. Por isso, a decisão de alocação de recursos adicionais para os projetos com parceiros internacionais é influenciada pelo desempenho no uso desses recursos dentro do prazo previamente estabelecido. Nesse sentido, é relevante para a pesquisa identificar os gargalos de desempenho ao longo da

implementação do projeto para buscar quais atores estão envolvidos e quais capacidades relevantes para garantir a melhoria constante no uso dos recursos financeiros dos projetos.

### 4.2.3 Capacidades

O conceito de capacidades estatais é crítico para os estudos sobre desenvolvimento e, por isso, tem sido objeto de discussões no mundo acadêmico. Não obstante, a literatura apresenta diversos conceitos, aplicados a diferentes recortes de análise. Ao longo da história esteve associado com temas como defesa, crescimento econômico, industrialização, democracia. A literatura sobre capacidades estatais passou a ter relevância nos estudos que buscam analisar o desempenho (performance) do Estado no provimento das políticas nos anos 70 e 80 com advento das teorias neomarxistas e com o movimento institucionalista, ganhando impulso a partir do resgate da importância do Estado nos anos 90. Nessa época, Guy Peters (1996) chamava atenção para necessidade de reformas no corpo burocrático do Estado, que nas décadas anteriores já não tinham mais capacidade de formular, implementar e avaliar as políticas, tampouco respondia às diversas temáticas surgidas com a aceleração do processo de globalização; o aumento da participação de outros atores no jogo político; em um cenário cada vez mais limitado de disponibilidade orçamentária. Ainda que a burocracia seja bastante presente, autores focaram seus estudos na atuação de níveis políticos, institucionais, sociais e, mesmo, privado.

Algumas abordagens teóricas trazem consigo a tradição Weberiana de estado moderno, ressaltando o papel da burocracia em uma visão “estadocêntrica”. Com o tempo o termo ganhou complexidade ao somarem-se aspectos como democracia, governança e *accountability*, trazendo outros atores no processo de identificação, formulação, implementação, monitoramento e avaliação, privilegiando uma perspectiva “sociocêntrica” (CINGOLANI, 2013). Apesar de tornar mais complexa a gestão das políticas e mais demorada as tomadas de decisões, os novos atores acrescentaram qualidade, legitimidade; atuam como fiscais; e auxiliam no provimento de serviços públicos. Nesse contexto, a burocracia é demandada a possuir uma diversidade de capacidades, técnicas e políticas, para alcançar os objetivos de uma política.

Cingolani (2013), destaca que estudiosos têm utilizado o conceito de forma pragmática como “capacidade para fazer algo” (*capacity to do*). Para ela, essa abordagem tem o mérito de contribuir, por meio de análises empíricas, com os esforços de conceitualização. Atualmente, é possível identificar convergências na miríade conceitual. Em seu estudo, identifica sete diferentes

capacidades do Estado para análise: coercitiva, fiscal, administrativa/implementação, transformativa/industrialização; relacional; legal; e política. De forma objetiva, sem olvidar as demais concepções do termo, importa aqueles aplicáveis ao objeto da presente pesquisa. Assim, a capacidade administrativa, ou de implementação, tem como base a tradição weberiana e pressupõe a existência de uma burocracia insulada e profissional. O conceito aproxima-se aos de governança e é amplo o suficiente para englobar atividades como entregar serviços, obrigar contratos, e proteger os direitos de propriedade. A capacidade relacional engloba outras dimensões, pois se refere a capacidade administrativa; alcance territorial; poder de irradiar instituições; e como o Estado afeta e é limitado pela sociedade. Cingolani ainda destaca a capacidade política como aquela capaz de propor políticas públicas e relacionar-se com atores-chave para sua adoção.

Knutsen (2013), entende capacidade estatal como a implementação bem-sucedida de políticas públicas por meio de uma burocracia eficiente. Para ele, boas políticas podem ter resultados insatisfatórios se a implementação não for possível por falta de capacidades. *“Without a high-quality bureaucracy, the effective implementation of public policies in a range of areas, such as tax collection and public-services provision, is much less likely”* (KNUTSEN, 2013). Para Fukuyama (2004), capacidade estatal significa a habilidade do Estado em planejar e implementar políticas, e impor leis. Complementa o conceito ao analisar a qualidade da governança, propondo mensurá-la com base em medidas procedimentais (como critérios weberiano de modernidade burocrática); medidas de capacidade (incluindo grau de profissionalização); medidas de autonomia burocrática; de entrada (*inputs*); de produção; e de autonomia da burocracia. Propõe *“a two-dimensional framework of using capacity and autonomy as a measure of executive branch quality. Such framework explains the conundrum of why low-income countries are advised to reduce bureaucratic autonomy while high-income ones seek to increase it”* (FUKUYAMA, 2013).

Sobre o conceito de capacidades estatais, Pires e Gomide (2016), destacam 2 níveis ou gerações em sua evolução: 1) no nível mais amplo, administração pelo aparato coercitivo, arrecadação de tributos e sistema de justiça, com finalidade de manutenção da ordem e proteção da soberania; 2) "Estado em Ação", que busca entender configurações das relações entre diferentes atores (público, privado, sociedade, etc), com base em 3 matrizes: 1) hierarquia, em que a coordenação é realizada pela imposição (pela autoridade, lei ou estruturas); 2) mercado, onde os atores se relacionam na base de trocas auto interessadas; 3) rede, que envolve relações de

interdependência, valores e objetivos compartilhados. Percebe-se, portanto, a proliferação de arranjos institucionais mais desconcentrados e estruturas mais complexas. Essa mudança gera impacto na capacidade do Estado de produzir políticas públicas. Assim, os autores apresentam 3 perspectivas sobre o tema na literatura: 1) mudanças entendidas como redutoras das capacidades estatais; 2) reconhece a transformação nas funções do Estado, mas não necessariamente a diminuição de suas capacidades (Estado Positivo para Estado Regulador); e 3) a noção de governança que tem o potencial de ampliar as capacidades de intervenção do Estado (mais legitimidade, mais interação com demais atores, e mais complementariedades e sinergias).

Para os autores, o foco no conceito de governança apresenta desafios analíticos: 1) sugere que a relação entre governança e capacidades estatais é aberta e indeterminada (governança seria associada a Estados mais capazes); 2) acrescenta um ponto de vista relacional à ação dos governos, com a inclusão de diversos atores e o estabelecimento de procedimentos. Por isso, Pires e Gomide (2016), propõem uma "calibração" conceitual entre as capacidades do Estado e a governança, que pode ser aplicada aos estudos de implementação de projetos de cooperação internacional. Eles sugerem usar as seguintes dimensões: 1) técnico-administrativo - palavras-chave: eficiência e eficácia (funcionamento de burocracias competentes e profissionais); 2) político-relacional - palavras-chave: legitimidade, aprendizagem e inovação (inclusão de múltiplos atores). Os autores concluíram que arranjos institucionais com alta capacidade técnico administrativa alcançam melhores resultados, enquanto arranjos que promovem capacidades político-relacionais geram melhor aprendizado e inovação nas políticas públicas.

Em resumo, capacidades seriam as habilidades e as competências necessárias para que o Estado defina objetivos e promova seu alcance com resultados concretos. O conceito intrinsecamente ligado à ideia de governança, busca compreender configurações de relações entre diferentes atores (público, privado, sociedade), baseados em hierarquias, relações de mercado e redes. Foca na abordagem relacional, intimamente conectada à ideia de governança (CINGOLANI, 2013; FUKUYAMA, 2013). O desafio é a operacionalização do conceito adotado no trabalho de pesquisa. Cingolani sugere ao pesquisador atentar-se em quatro aspectos na análise:

1. Deve-se explicar que tipo de capacidade será avaliada, reconhecendo suas potenciais vantagens e desvantagens;
2. A operacionalização deve corresponder aos conceitos, evitando abordar o fenômeno errado;

3. As medidas devem ser aplicáveis em uma série temporal para validação científica;
4. Deve indicar a dimensão da capacidade (burocrática, política, jurídica, etc).

Wu, Ramesh e Howlett (2015) apresentam o conceito de Capacidade Política como o conjunto de habilidades e recursos - ou competências e capacidades - necessários para executar as funções de política. Desenvolveram proposta para análise no caso concreto. A estrutura engloba várias tentativas anteriores de definir capacidades políticas, destacando quatro aspectos. Primeiro, abrange todo o processo político, incluindo a definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Em segundo lugar, vai além do governo e reconhece o papel de outras organizações envolvidas no processo político e cujas capacidades afetam o desempenho do governo. O terceiro aspecto leva em consideração a interação entre diferentes níveis. Por exemplo, os recursos no nível sistêmico afetam o nível organizacional, assim como o nível individual tem implicações organizacionais diretas e vice-versa. Finalmente, a estrutura conceitual define as capacidades políticas como resultado de combinações de habilidades e recursos em todos os níveis, garantindo que uma política tenha qualidade técnica; pode ser implementado; com o devido apoio político. Os autores também reconhecem que a relevância das capacidades críticas varia de acordo com o tipo de política, os atores envolvidos e os objetivos apresentados (WU, RAMESH e HOWLETT, 2015, 2018). A estrutura analítica de Wu, Ramesh e Howlett se resume no seguinte quadro:

Capacidades Políticas:  
habilidades e recursos

Níveis de recursos e capacidades ( <i>capabilities</i> )	Habilidades e competências		
	<b>Analítica</b>	<b>Operacional</b>	<b>Política</b>
<b>Individual</b>	Capacidade analítico-individual	Capacidade operativo-individual	Capacidade político-individual
<b>Organizacional</b>	Capacidade analítico-organizacional	Capacidade operativo-Organizacional	Capacidade político-Organizacional
<b>Sistêmico</b>	Capacidade analítico-sistêmico	Capacidade operativo-sistêmico	Capacidade político-sistêmico

Fonte: WU, RAMESH e HOWLETT (2018)<sup>21</sup>

Assim, apresentam três níveis que podem ser objeto de pesquisa: individual, organizacional e sistêmico. As habilidades são divididas em analítica, operacional e política. No nível individual,

<sup>21</sup> Tradução livre

habilidade analítica diz respeito a competências necessárias para identificar problemas, buscar soluções e formular estratégias de implementação de políticas. Competência operacional está ligada à capacidade de exercer funções gerenciais. Já a capacidade política individual refere-se a ter sensibilidade para incorporar questões políticas em sua tarefa, bem como atuar em processos políticos. Em nível organizacional, a capacidade analítica é vinculada a habilidade de adquirir e processar informações e dados. Mais que ter servidores capazes de analisar, é ter dados disponíveis, de forma sistemática. A capacidade operacional das organizações foca na efetividade de mobilizar recursos para implementação das políticas. A capacidade política pode ser medida pelo nível de legitimidade da instituição em desenvolver e implementar uma política. Por fim, o nível sistêmico analítico pode ser analisado pela extensão e pela qualidade dos dados em todo o sistema. A capacidade operacional é determinada pelo nível de coordenação intergovernamental e demais parceiros. A política permite a participação de outros agentes no processo de elaboração e implementação de políticas.

No caso de projetos internacionais, é necessário identificar os atores necessários para a execução; avaliar capacidades internas; entre outros aspectos. Além disso, os arranjos de gestão devem levar em conta as diferenças de burocracia entre doadores e instituições locais. A maneira pela qual os arranjos de governança de projetos são projetados pode fornecer informações importantes sobre os gargalos encontrados nas capacidades para implementação de projetos internacionais no Ministério do Meio Ambiente.



## 5. METODOLOGIA

O presente trabalho caracteriza-se como pesquisa exploratória desenvolvida com base no método quanti-qualitativo. É exploratória, pois, tem como objeto algo relativamente novo, que carece de informações básicas para a análise científica: o estudo da performance dos projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Nesse aspecto, o estudo exploratório permite que o investigador defina seu problema de pesquisa e formule sua hipótese com mais precisão ao longo da pesquisa (THEODORSON e THEODORSON, 1969). A metodologia qualitativa, por sua vez, possui algumas características relevantes: tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental; o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida são a preocupação essencial do investigador; e pesquisadores utilizam o enfoque indutivo na análise de seus dados, baseado na generalização de propriedades comuns (GODOY, 1995). A pesquisa qualitativa implica, assim, um intercâmbio denso com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa. Dessa interação, cabe ao pesquisador identificar os “significados visíveis e latentes” relevantes para o fim proposto (CHIZZOTTI, 2006).

Está dividido em quatro etapas: pesquisa bibliográfica; levantamento dos dados, pesquisa documental, e entrevistas semiestruturadas. A primeira parte, trata-se da pesquisa sobre histórico e sobre conceitos da cooperação para o desenvolvimento, com ênfase na necessidade de melhoria das capacidades estatais, bem como na necessidade de gestão coletiva de bens públicos globais por meio de uma estrutura de governança. Também é avaliado o papel dos projetos de cooperação do Ministério do Meio Ambiente do Brasil no processo de implementação de políticas públicas nacionais. O resultado é apresentado nos capítulos 1 a 3 desta dissertação. A teoria aplicada diretamente à pesquisa é descrita no capítulo 4. A segunda tarefa é a coleta de dados, com base nas informações do sistema APREX, a fim de identificar quais informações relevantes para análise do desempenho dos projetos (quais estão atrasados; qual área é mais afetada; qual os modalidade o MMA tem mais dificuldades na implementação; etc). A terceira e a quarta referem-se à validação dos dados da segunda etapa e a identificação de padrões que venham a confirmar, ou não, a hipótese.

Busca-se contribuir para futura elaboração de estratégias para melhoria dos procedimentos e o consequente impulso na implementação dos projetos de cooperação internacional do MMA. Busca,

igualmente, colaborar com o debate acadêmico sobre o tema. O objetivo macro é contribuir com o desenvolvimento da ciência, confirmando ou refutando as teorias evidenciadas. Para definição do *corpus* de um campo da ciência, teoria pode ser o ponto de partida e teoria é o objetivo a ser alcançado. Com isso em mente, Leege e Francis (1974), entendem por teoria uma coleção de afirmações garantidas e inter-relacionadas sobre um tema. Identificar ou desenvolver a teoria que melhor se aplica a um determinado objeto não é tarefa trivial. Antes de tudo, o pesquisador deve identificar um problema ou pergunta de pesquisa. A identificação do problema surge a partir de uma angústia, dúvida ou curiosidade sobre um objeto específico. O pesquisador conhece o problema em seus aspectos gerais, mas, sua relação com questões como por quê, o quê, quem, onde, como, etc, não são muito claras e carecem de pesquisa mais aprofundada para respondê-las. Assim, é necessário identificar o problema.

### **5.1 Hipótese, pergunta de pesquisa e variáveis de análise**

O capítulo introdutório informa sobre as evidências de que o desempenho dos projetos de cooperação do Ministério do Meio Ambiente encontra-se aquém do esperado, à despeito da capacidade de acesso aos recursos financeiros. Diante desse quadro, pergunta-se como as capacidades dos órgãos ambientais federais impactam no desempenho dos projetos de cooperação internacional? A hipótese é que as capacidades, com base no conceito de Wu, Ramesh e Howlett (2018), são relevantes para o desempenho dos PCIs do MMA. Desempenho, vale lembrar, é entendido como a não utilização dos recursos financeiros dos projetos de cooperação durante o período inicialmente previsto no contrato ou no acordo que formaliza a cooperação.

Conforme orientação de metodologia científica, o problema é apresentado em relação a duas ou mais variáveis. Para ser considerada uma pesquisa científica, o problema deve ser possível de ser verificado por meio de testes empíricos. Mas, o que seriam essas variáveis? De acordo com Kerlinger e Lee (1984), há três tipos diferentes de variáveis. As mais úteis, segundo os autores, são as variáveis dependentes de independentes. A dependente é a condição que o pesquisador tenta explicar, sendo a causa de uma variável independente, que é a consequente. Há outros tipos de variáveis como as de atributo e de categoria. Importa para o aperfeiçoamento ou superação de uma teoria a forma que o pesquisador escolhe a variáveis e como analisa seus possíveis efeitos. Geddes (1990), demonstra isso ao mostrar diferentes formas de como combinar métodos e variáveis para

testar suposições. É importante combinar diferentes variáveis, em diferentes escalas para acumular conhecimento teórico. Literatura sobre gerenciamento de projetos sugere que capacidade é uma variável relevante para explicar o desempenho de projetos, conforme capítulo 4. Deficiências nas capacidades seriam, portanto, responsáveis por atrasos na implementação das atividades previstas, bem como pelo uso de recursos financeiros abaixo do esperado.

Fica claro as duas variáveis analisadas: desempenho (variável dependente) e capacidades estatais (variável independente). O cruzamento dos dados entre a variável dependente e a variável independente podem fornecer respostas sobre quais são os fatores que limitam a internalização dos conhecimentos necessários para um melhor desempenho na execução de projetos de cooperação. Confirmar a hipótese e conseguir identificar os gargalos demandam um esforço metodológico de coleta de dados e de análise que envolvem diferentes aspectos ao longo do ciclo do projeto, seja pela definição do tema; pelo arranjo institucional estabelecido; pelas capacidades estatais e organizacionais; ou por fatores externos.

## **5.2 Delimitação**

A análise é delimitada aos projetos de cooperação internacional recebida do Ministério do Meio Ambiente; em vigência no ano de 2018, cuja execução tenha iniciado até 2016.

Foram, portanto, descartados projetos de cooperação prestada (sul-sul); regionais; em negociação; e iniciados em 2017 em diante. Entende-se que dois anos é o prazo razoável para avaliar o ritmo de implementação de projetos de cooperação, uma vez que, espera-se, tenham sido superadas as fases de formalização/contratualização e planejamento dos planos operativos.

## **5.3 Amostragem**

Parte-se para a identificação das informações necessárias que conformarão seu *corpus* de pesquisa. O *corpus* é caracterizado como uma coleção de materiais; é um conjunto de elementos (FLICK, 2009). Se materializa em textos selecionados com a finalidade de criar um objeto de pesquisa. A palavra texto pode ser entendida como artigos, conversas, documentos, vídeos, ou seja, tudo aquilo que compõe uma amostragem capaz de expor signos, sentidos e representações acerca

de uma determinada prática social (SILVA e SILVA, 2013). Importante ressaltar que a amostragem e o *corpus* são equivalentes, porém estruturalmente diferentes. A primeira fornece base lógica para estudar parte de um fenômeno. É um conjunto de técnicas para se conseguir representatividade. O segundo é o conjunto que dá organicidade (BAUER e GASKELL, 2002).

A construção do *corpus* é um exercício, em certa medida, aleatório. Por isso, a preocupação da literatura sobre pesquisa qualitativa em buscar métodos que garantam o rigor científico neste exercício. Alguns aspectos básicos devem ser levados em consideração como a relevância, ou importância dos materiais levantados para um tema específico; a homogeneidade, ou seja, padronização dos materiais utilizados de forma a garantir comparabilidade; e sincronicidade, que é a período histórico ou ciclo que explicam um dado fenômeno em um determinado período do tempo (BAUER e GASKELL, 2002). Esses são aspectos básicos para a coleta dos dados que compuseram o *corpus* pesquisa. Entretanto, há diversas metodologias aplicáveis para a análise empírica desses dados. A amostragem escolhida comporá o mencionado *corpus* de textos. A forma de seleção é dependente do objeto e das variáveis a serem analisadas. Pode ser aleatória ou direcionada; e, incluir casos extremos ou fora da curva. Com isso, pode-se identificar outras variáveis para confirmar, ou não, a relação causal com a teoria apresentada. O próximo passo será identificar as unidades básicas de análise. Como mencionado, os textos devem ser comparáveis, para tanto, é importante que tenham a mesma natureza (DENZIN e LINCOLN, 2000; FLICK, 2009). Assim, foi utilizada a classificação de projetos de recursos externos (modalidade, arranjo de execução, tipo de relacionamento e tipo de fonte).

Para analisar os textos, este trabalho focará na Teoria Fundamentada (*Grounded Theory*). Sua finalidade é compreender a experiência pessoal da maneira mais rigorosa possível. Busca identificar categorias e conceitos que emergem dos textos. Denzin e Lincoln (2000), explicam que a teoria fundamentada coleta transcrições textuais de entrevistas e lê uma pequena amostra de texto. A revisão do material dá-se com destaque de frases-chave que pareçam ter relevância. Em um processo chamado codificação aberta, o pesquisador identifica temas potenciais. À medida que as categorias de codificação emergem, a investigação as une em modelos teóricos. Uma técnica é comparar e contrastar temas e conceitos. Para realizar essa tarefa serão realizados levantamento dos dados dos projetos, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.

### 5.3.1 Desempenho dos Projetos

Informações sobre a quantidade e o volume da cooperação internacional coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, bem como o nível do desempenho efetivamente alcançado é impreciso. Tampouco há informações sobre a relação entre recursos financeiros e vigência dos projetos de cooperação. Por isso, e inspirado<sup>22</sup> no método VGA e nos estudos de Ahsan e Gunawan (2010), foi desenvolvido índice para identificar o nível de execução financeira em relação aos prazos do projeto. A base de dados é proveniente do Sistema de Acompanhamento de Projetos com Recursos Externos - APREX<sup>23</sup>, do MMA. Foi obtido um *ranking* comparativo com a finalidade de identificar projetos com melhor e com pior desempenho. Outros dados emergiram como tipo, modalidade, e arranjos com melhor e pior desempenho.

Assim, os números apresentados foram objeto de validação. As capacidades foram analisadas, por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores de projetos, assim que os padrões de desempenho do projeto se encontravam identificados e categorizados.

### 5.3.2 Entrevistas semiestruturadas

Uma vez identificados e categorizados os padrões de desempenho, foi possível a comparação entre os projetos e verificar se existe um padrão de desempenho entre os setores do Ministério. O foco se dá na capacidade estatal, especificamente a capacidade administrativa, da burocracia do MMA na gestão de PCIs, como instrumentos de implementação de políticas públicas, baseadas nos AMAs.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com os servidores do ministério que acompanham a cooperação internacional, especialmente gestores de projetos. O método de entrevista parte da premissa de que cada entrevistado possui um conhecimento complexo do tema a ser abordado, incluindo suposições (implícitas e explícitas), que podem surgir ao longo do processo ao responder questões abertas. É usada para reconstruir uma teoria subjetiva do entrevistado sobre uma questão de estudo (FLICK, 2009). Esse tipo de entrevista, mais aberto e

---

<sup>22</sup> Como os dados não são diretamente aplicáveis, utilizou-se as variáveis de custo (orçamento) e tempo adaptados aos dados apresentados pelo APREX.

<sup>23</sup> No início de 2018, o MMA desenvolveu o Sistema de Acompanhamento de Projetos com Recursos Externos - APREX. O sistema foi desenvolvido a partir da necessidade de conhecer quais eram os projetos de cooperação internacional e o montante de recursos disponíveis; monitorar sua execução, de forma a antecipar possíveis dificuldades de implementação; e avaliar seus impactos. Outro objetivo do sistema é contar com uma base de informações para troca de experiências e para a melhoria na gestão dos projetos.

interativo, também permite a construção de confiança entre o pesquisador e o entrevistado, o que evita as desconfianças e a possível falsificação ou omissão deliberada de informações (BAUER e GASKELL, 2002).

Com base no método de análise de capacidades de Wu, Ramesh e Howlett (2015) a pesquisa buscou compreender quais são as capacidades encontradas no MMA para negociação, elaboração e execução dos PCIs, levando em consideração três níveis distintos: individual, organizacional e sistêmico. A abordagem, é possível analisar todas as fases do ciclo de vida do projeto e qual a capacidade mais relevante para cada fase. A abordagem utilizada para definir a amostragem foi o ponto de saturação em que novas entrevistas não mais agregam à finalidade da pesquisa. Assim, é possível categorizá-los de forma a evidenciar os resultados da pesquisa. É disso que surge a teoria fundamentada, ou seja, a teoria emerge dos dados coletados no campo (FLICK, 2009).

#### **5.4 Análise dos dados**

O cruzamento dos dados entre a variável dependente e a variável independente e as categorias a eles atribuídas forneceu respostas sobre os fatores que limitam o desempenho na execução de projetos de cooperação. Buscou-se, dessa forma, dar conta das complexidades apresentadas na implementação dos projetos, levando em consideração as limitações de tempo e de capacidade de apreensão da realidade, naturais às pesquisas sociais.

## 6. ANÁLISE DA PESQUISA

Projetos de cooperação internacional tornaram-se instrumento da implementação da governança internacional, conforme as visões e os princípios estabelecidos em acordos multilaterais. Vários temas tiveram relevância para receber apoio. Na área ambiental destacam-se biodiversidade, águas transfronteiriças, buraco na camada de ozônio. Porém, as questões relativas à mudança do clima ganharam *momentum* nas discussões globais. Dessa forma, países beneficiários buscam adaptar seus projetos às expectativas dos doadores em relação a cada temática, de forma a otimizar os esforços de captação dos recursos.

Devido à importância do país como país megadiverso<sup>24</sup> e para clima global, 60% da cooperação para o desenvolvimento no Brasil concentra-se na área ambiental (OECD, 2015). Parte relevante desses recursos é gerenciado pelo MMA, que tem experiência na implementação de projetos desde 1992. Caracteriza-se como o órgão setorial que representa oficialmente todos os possíveis beneficiários de um projeto internacional no país, incluindo suas vinculadas, outros órgãos do Governo Federal; estadual e, por vezes, municipal. Isso quer dizer que o Ministério, além de propor suas próprias iniciativas de cooperação, é instado a manifestar-se tecnicamente sobre propostas de projetos na área ambiental de outros entes da federação, quanto a projetos submetidos à ABC e à SEAIN. Nestes casos, o papel do MMA é garantir coerência entre as políticas nacionais e as ações de relações externas sobre o tema.

Em relação aos projetos do Ministério, seus representantes negociam recursos e definem a agência implementadora com o país ou organismo doador. Juntamente com outras partes interessadas, estabelecem os objetivos, elaboram o projeto e monitoram sua execução. Participam de duas fases: uma política, que se relaciona com o país ou organismo doador e demais atores interessados para estabelecer metas e parcerias; outro técnico-administrativo, responsável pelo gerenciamento, execução e avaliação do projeto. Em geral, os projetos são coordenados pelo Ministério e, por se tratar de tema transversal, incluem como coparticipantes e/ou beneficiários outros órgãos e entidades.

A forma de captação de recursos internacionais varia desde conversas entre ministros; negociações em foros multilaterais; submissão de projetos a editais abertos; discussões em nível

---

<sup>24</sup> O Brasil possui 20% da biodiversidade mundial, o que o torna o país com maior diversidade biológica do mundo. Encontra-se no topo da lista dos países megadiversos, cujo grupo, apoiado pelo IUCN, é composto de 17 países.

técnico. A formalização e/ou contratação dos projetos também varia. Ao longo dos anos houve tentativa de padronizar os procedimentos, sem muito sucesso. Não havia informações consolidadas sobre o número de projetos, nem a quantidade de recursos disponíveis. Alguns, negociados em nível técnico, eram formalizados de forma precária<sup>25</sup>. Assim, a carteira de projetos apresentava-se fragmentada e nem sempre refletia as prioridades de governo ou as reais necessidades de implementação de políticas públicas. Lacunas, sobreposições e, mesmo, ações divergentes foram encontradas. A falta de padronização conceitual também dificultava o entendimento das áreas em relação a seu papel nos projetos. A partir desse diagnóstico, e de recomendações de auditorias da CGU e do TCU, foi criado, em 2017, do Departamento de Recursos Externos - DRE, com a finalidade de consolidar os dados e estabelecer procedimentos para a formalização dos projetos no âmbito do MMA (BRASIL, 2017).

O DRE empreendeu esforços de padronização dos conceitos - referidos no capítulo 4, de formalização, e desenvolveu sistema para base de dados sobre os projetos do MMA. Foram publicadas portarias, incluindo as entidades vinculadas, tornando obrigatória a declaração sobre os dados dos projetos no sistema. Assim, em julho de 2018, os dados foram oficialmente disponibilizados no site do Ministério, bem como no portal da transparência do Governo Federal, por meio da plataforma *power BI*<sup>26</sup>. O montante total de recursos da carteira de projetos internacionais ultrapassa os R\$ 5 bilhões<sup>27</sup>. Somente em doações, o valor da carteira chega a R\$ 1,3 bilhões. Incluem dados das vinculadas: IBAMA, ICMBio, JBRJ e ANA, além das secretarias do MMA no ano de 2018: Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas – SMCF, Secretaria de Biodiversidade – SBio, Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável – SEDR, Secretaria de Articulação Internacional – SAIC; e Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental – SRHQ.

É importante destacar que os dados são declaratórios. A responsabilidade sobre sua acurácia recai sobre o gestor, responsável por inserir os dados no sistema, conforme portarias MMA nº 322,

---

<sup>25</sup> Em alguns casos, para o parceiro internacional, bastava um e-mail.

<sup>26</sup> <https://www.mma.gov.br/recursos-externos.html>

<sup>27</sup> Cabe ressaltar que esse valor superestima os valores da cooperação, uma vez que contabiliza as doações, empréstimos e contrapartidas. Estas contêm valores de gastos correntes do governo que ocorreriam independente dos projetos (salários, espaço, luz, telefone, etc); alguns projetos podem ser contabilizados como contrapartida de outros e, assim, serem duplamente contabilizados; por fim, os valores em reais correspondem a conversão monetária na data de assinatura dos projetos, porém, na prática, as conversões ocorrem na data dos desembolsos, que pode variar bastante ao longo de sua execução.



de 16 de agosto de 2017; Portaria MMA nº 440, de 17 de novembro de 2017; e Portaria Conjunta MMA/ANA/IBAMA/ICMBio/JBRJ nº 93, de 04 de abril de 2018.

## 6.1 Amostragem

Os dados foram coletados em julho de 2018<sup>28</sup> no endereço eletrônico do Ministério do Meio Ambiente<sup>29</sup> e no sistema de Acompanhamento de Recursos Externos – APREX, cujo acesso é restrito aos servidores<sup>30</sup>. A carteira conta com 108 projetos de cooperação técnica e/ou financeira sob responsabilidade do MMA e de suas vinculadas, nas modalidades prestada (sul-sul, regional e trilateral) e recebida (norte-sul, incluindo acesso a fundos multilaterais). Desses, 83 projetos estavam em execução, os demais em fase de negociação. Segundo o padrão de amostragem estabelecido na metodologia, foram descartados projetos de cooperação prestada; em negociação; e iniciados em 2017 em diante.

O resultado é uma amostragem total de 63 projetos/programas<sup>31</sup>, a serem objetos de análise (Apêndice 1). Desses, 37 são de modalidade de cooperação técnica e 26, financeira. Apenas 2 tem fonte de recursos proveniente de empréstimo e 16 são financiados com recursos do da União (incluindo do OGU, de CT sem repasse de recursos, e do Fundo Amazônia<sup>32</sup>). Os outros 45 são doação (não-reembolsável). 44 projetos têm arranjo de execução não-orçamentário e 19, orçamentário. Quanto ao tipo de relacionamento, 37 são projetos com organismos multilaterais (incluindo os 16 com recursos da União<sup>33</sup>), 21, bilaterais. 3 projetos financiados por fundações privadas internacionais, e 2 com múltiplos doadores (bilaterais, multilaterais e fundações internacionais e empresas nacionais). Em resumo, a carteira tem em sua maioria projetos de cooperação técnica, com arranjo não-orçamentário, proveniente de doação, em projetos com característica multilateral, conforme Figura 9, abaixo.

---

<sup>28</sup> Era prevista a atualização dos dados a cada três meses, porém, não ocorreu em 2018 devido à expectativa de mudança de governo e, após 2019, devido a grande alteração na estrutura do Ministério. Assim, dados consolidados mais recentes compatíveis com o período da presente pesquisa datam de julho de 2018.

<sup>29</sup> <http://sre.mma.gov.br>

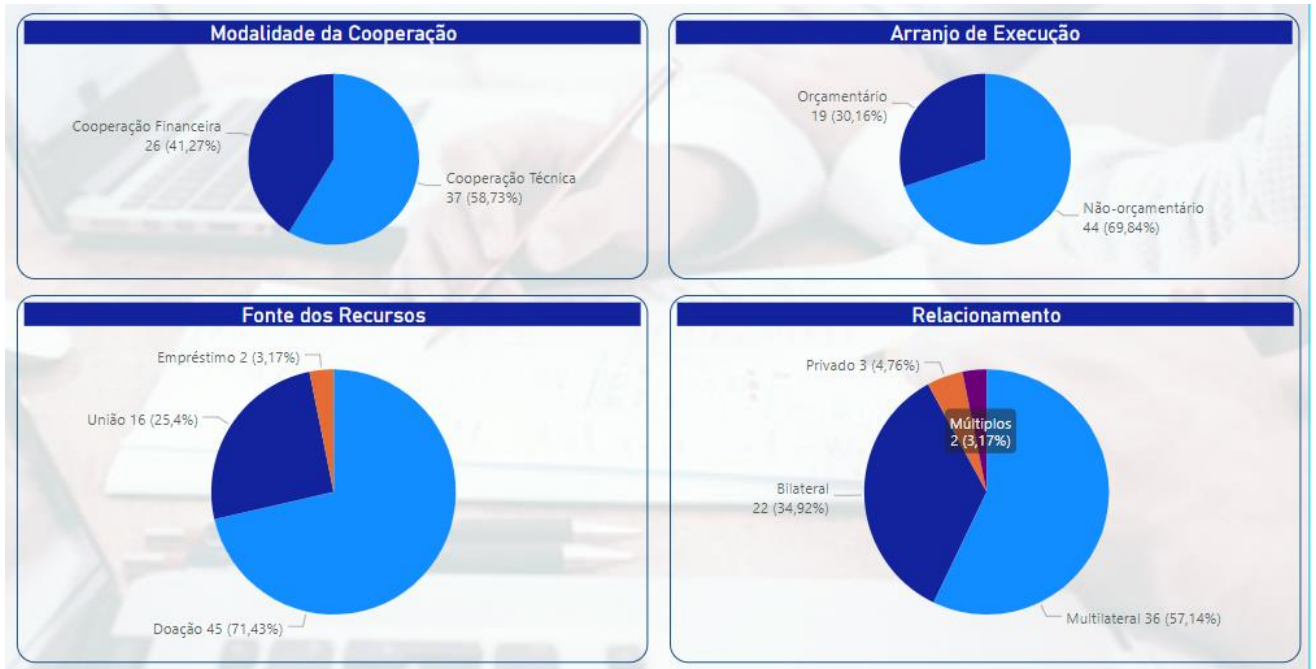
<sup>30</sup> Apesar disso, os dados são públicos e podem ser solicitados junto ao MMA.

<sup>31</sup> Programas e projetos são tratados como projetos no presente trabalho.

<sup>32</sup> Por se tratar de um Fundo cuja lógica é pagamento por resultados, uma vez que as doações ao Fundo são internalizadas pelo BNDES, passam a ser recursos nacionais.

<sup>33</sup> Projetos com recursos do OGU são considerados multilaterais, pois utilizam esses organismos como executores dos projetos.

**Figura 8: Distribuição de projetos por classificação**



Interessante observar que a cooperação bilateral se concentra em dois doadores: Alemanha, com 13 projetos, e Reino Unido, com 7. Há um projeto com os Estados Unidos, financiado por meio de conversão de dívida. O GEF domina a carteira entre o financiamento multilateral, com 7 projetos, seguido pelo Fundo Multilateral para implementação do Protocolo e Montreal, com 6. Demais projetos são divididos entre financiamento do BID; do Banco Mundial; do *Forest Investment Programme* – FIP; do *Climate Green Fund* – GCF; e do PNUMA. Segue abaixo quadro com a quantidade de projetos por unidade avaliada<sup>34</sup>:

**Figura 9: Número de Projetos por Unidade Responsável**



<sup>34</sup> Tabela dinâmica com dados da análise pode ser encontrada no link: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMWEyYjBkZDAtYjAzYi00MmQ2LWI1MDAtY2UyYTk1Mzg5NGNiIiwidCI6IjJmY2ZmE5LTNmOTMtNGJiMS05ODMwLTYzNDY3NTJmMDNINCIsImMiOiJF9>

## 6.2 Análise de Desempenho

### 6.2.1 Implementação X Vigência

A identificação de atrasos na execução de um projeto é um indicador importante para os gestores, uma vez que a devolução ou não utilização dos recursos alocados se dá com o término de sua vigência. A prorrogação não é processo simples e depende de novos acordos com o doador e de trâmites burocráticos que demandam tempo e disponibilidade de servidores. Por isso, é importante identificar na análise de desempenho quais projetos se encontram fora dos prazos estabelecidos nos acordos com a antecedência possível para evitar a perda dos recursos. Além disso, é uma das variáveis que possibilitará o desenvolvimento do índice de desempenho.

Para identificar qual a situação do projeto em relação ao período de vigência, foram estabelecidas as porcentagens do tempo de execução, com base na data de referência (16/07/2018); no início da execução; final previsto da vigência em contrato; e eventuais prorrogações, conforme a fórmula seguinte: 
$$= \frac{(data\ de\ referência - data\ de\ início\ da\ vigência)}{(data\ de\ vigência\ atual - data\ de\ início\ da\ vigência)}$$
. Assim, em um total de 63 projetos, 27 extrapolaram o prazo de vigência previamente estabelecido, ou seja 43%. São projetos que alcançaram mais de 100% do tempo de execução.

Dentre esses, 16 são de cooperação técnica e 11, financeira (43% e 42%, respectivamente do total de projetos de CT e CF). Apenas 3, ou 16% dos projetos orçamentários encontram-se com atraso, os outros 24 se referem a projetos não-orçamentários, ou 53% do total deste tipo de arranjo. No que se refere aos tipos de relacionamento, encontram-se em atraso 12 bilaterais; 13 multilaterais; e 2 com recursos privados (respectivamente, 57%, 33% e 100%, do total). Por fim, os dados apresentados não demonstram nenhum projeto com empréstimo em atraso. Porém, 26, ou 50% das doações; e 4, ou 25% dos projetos financiados por recursos da União encontram-se fora do prazo de vigência. Por área, os dados mostram o seguinte:

**Tabela 1: Número de projetos em atraso por unidade gestora**

<b>Área</b>	<b>nº de projetos em atraso</b>	<b>Porcentagem em relação do Total</b>
ANA	0	0%
IBAMA	3	75%
ICMBio	2	50%
JBRJ	2	100%
SAIC	1	33%
SBio	4	33%
SEDR	1	14%
SFB	0	0%
SMCF	12	63%
SRHQ	2	33%

Os dados mostram que mais da metade dos projetos de cooperação internacional junto aos órgãos federais de meio ambiente encontram-se dentro do prazo de execução (abaixo da linha do 100%). Não há diferença significativa entre cooperação técnica e financeira. Chama atenção o fato de ter metade dos projetos de doação e mais da metade dos projetos não-orçamentários em atraso. Isso porque, como veremos nas entrevistas, há queixa dos gestores sobre a dificuldade de executar projetos *via* empréstimo, uma vez que passam pelo OGU, e sua implementação sofre com as amarras da Lei 8.666/92; com a falta de previsibilidade orçamentária (especialmente após a adoção do teto constitucional), e, até mesmo, contingenciamentos.

Porém, dados sobre a vigência serão úteis em relação a outras variáveis. No caso do presente trabalho, o volume de recurso já utilizado até o momento. Isso porque o número de projetos em atraso não é suficiente para esclarecer o porquê do atraso. Por vezes, são projetos em fase de encerramento, mas que já utilizaram todos os recursos financeiros; por outras, o recurso foi comprometido e espera-se a realização de atividades finais ou entrega de compras. Assim, passa-se à análise sobre o uso dos recursos financeiros em relação à vigência do projeto.

### **6.2.2 Implementação X gastos realizados**

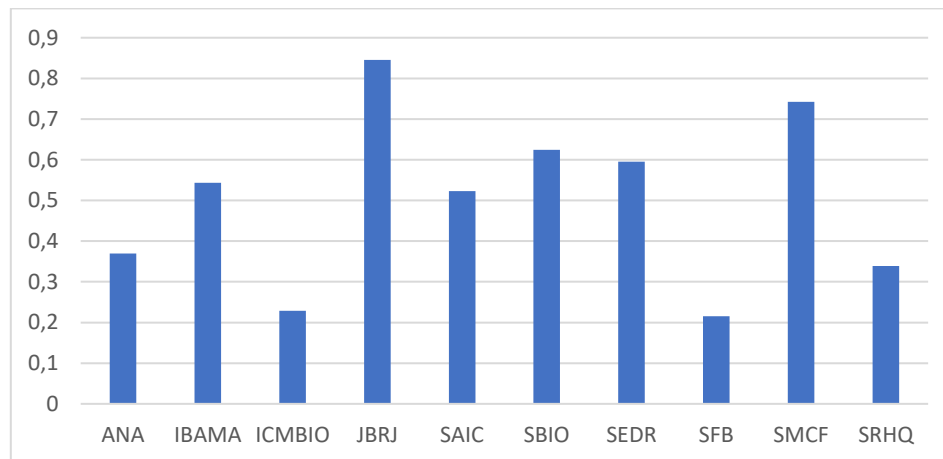
Na presente amostragem, há projetos com início entre 2009 a 2016. O valor utilizado dos recursos financeiros alocados aos projetos varia de acordo com o montante alocado e o início de sua execução: quanto menor o gasto dos recursos disponíveis e maior a proximidade do final da

vigência de um projeto, maior a probabilidade de perda desses recursos. Por isso, é importante incluir a variável sobre a vigência dos projetos, nos prazos estabelecidos pelos acordos, bem como calcular a variável sobre os gastos efetuados. Assim, a primeira tarefa, descrita no item anterior, foi identificar qual é a porcentagem de execução dos projetos em relação à vigência. A segunda, é calcular o percentual dos gastos realizados até a data de referência (16/07/2018). O percentual de gastos é a razão entre o valor utilizado e o valor total alocado para o projeto (limitado a duas casas decimais).  $Gastos = \frac{\text{valor utilizado}}{\text{valor total}}$ .

Dos 63 projetos em análise, 9, ou 14% do total, executaram 100% dos recursos. Em sua maioria, encontram-se em fase de encerramento e prestação de contas e, por isso, grande parte deles indicam que extrapolaram o prazo de vigência (8, para ser preciso). Destes, são todos não-orçamentários; 6 são de CT, 3 de CF (doação); e 4 com recurso provenientes de parceiros multilaterais, 4, bilaterais, e 1 privado. 25 projetos, ou 40% do total, executaram mais de 80% dos recursos financeiros alocados (incluindo aqueles com 100% de execução). São 50% dos projetos não-orçamentários, e apenas 15% dos orçamentários. 18 projetos gastaram menos de 50% e os outros 14 encontram-se na média entre o uso de 51% a 79% dos recursos financeiros alocados. Em 6 projetos faltaram informações sobre o valor total e/ou recursos utilizados.

Por área, a média dos gastos é exposta no gráfico abaixo. Nele emergem informações interessantes como, por exemplo, o caso do JBRJ. A análise sobre os projetos em atraso mostra que os dois projetos do órgão se encontram atrasados. No entanto, na média, é o órgão com maior uso dos recursos financeiros. Assim, reforça a importância de analisar o desempenho em relação às variáveis de tempo e gasto.

**Figura 10: Média de gastos por unidades gestoras (%)**



### 6.2.3 Índice de desempenho: vigência X gastos

Para comparar projetos em diferentes fases de implementação, foi elaborado um índice de desempenho, calculado a partir do percentual de despesas efetuadas, dividido pelo percentual do tempo de execução, conforme anteriormente descrito. Traduzido em fórmula, o índice de desempenho é  $= \frac{\%tempo}{\%gastos}$ . Valores  $< 1$ , significam que o gasto dos recursos está em ritmo abaixo do esperado;  $=1$ , representa projetos que o gasto se encontra exatamente conforme os prazos esperados;  $> 1$ , o ritmo está mais acelerado que o esperado. Assim, de acordo com o conceito de desempenho estabelecido no presente trabalho, quanto maior o índice, melhor o desempenho do projeto.

O índice variou de 0,01 a 1,05, sendo atribuído o valor 0 a projetos com dados incompletos. Verificou-se que, dos 63 projetos, 6 não constavam o valor do projeto e/ou valor das despesas efetuadas. A definição de uma nota de corte para estabelecer se um projeto tem um desempenho bom ou ruim é bastante discricionária. O padrão foi definido após as entrevistas, de forma a validar os dados e esclarecer a dinâmica de execução dos projetos. Assim, foram divididos em quatro níveis diferentes: 1) índice = 0; 2) índice = 0,1 a 0,5; 3) índice  $> 0,5$  até 0,8 e 4) índice  $> 0,8$ .

Índice igual a zero reflete a falta de alguma informação no sistema. Tem importância, pois pode indicar deficiências nas capacidades como, por exemplo, excesso de atividades, dificuldades de acesso às informações com o executor; falha na coordenação; ou, mesmo, desinteresse. Índices

entre 0,1 e 0,5 acendem o sinal vermelho para o gestor. São projetos com baixa execução financeira e/ou vigência próxima do fim. Nestes casos, é relevante identificar quais as causas e buscar estratégias para acelerar o ritmo de implementação. Foram aglutinadas essas duas faixas, ao que se denominou projetos de baixo desempenho. Por sua vez, projetos maiores de 0,5 até 0,8 encontram-se na média. Apesar de não ser o ideal, sua execução avança. É possível que pequenos ajustes possam ser suficientes para garantir o término a contento. Foram denominados projetos de média desempenho. Enfim, o índice maior que 0,8 revela projetos com desempenho desejáveis, cuja execução encontra-se igual ou próxima a 100%, considerando a vigência. Podem revelar capacidades desejáveis, bem como servir de referência para outros gestores. Caracterizados como de alto desempenho. Resultados com índice auferido em cada projeto encontram-se no Apêndice 2. Em resumo foram identificados os seguintes valores, em relação a quantidade total dos projetos:

**Figura 11: Quantidade e porcentagem de projetos por índice de desempenho**



Por se tratar de pesquisa exploratória, não foram encontrados dados passíveis de comparação para definir se um projeto é bom ou mal executado. Os índices tiveram como base as entrevistas e a experiência da pesquisadora para classificá-los. Ainda que tenham sido inspirados no método AVG e nos trabalhos de Ahsan e Gunawan (2010), cabe ressaltar que aquele é aplicável à iniciativa privada e tem como objetivo diminuir os custos de um projeto, gerado pelos atrasos em sua execução. Não é o objetivo de um PCI para o desenvolvimento. O ideal é utilizar todo o recurso disponível, com eficiência. Isso é visto como positivo pelos doadores e, inclusive, justifica a busca para recursos complementares a projetos. Já a pesquisa de Ahsan e Gunawan considera bom projetos com 100% dos recursos utilizados. Em seus estudos nenhum projeto foi avaliado positivamente, todos atrasaram a execução e todos encontravam-se com uso dos recursos aquém do esperado.

O presente trabalho, porém, reconhece outros elementos que devem ser analisados. Como mencionado anteriormente, a utilização de todos os recursos financeiros ou a realização de todas as atividades previstas não significam que o projeto tenha alcançado seus objetivos. Além disso, há contingências que devem ser levadas em consideração como, por exemplo, a variação cambial. Um projeto assinado em moeda estrangeira pode, digamos, em cinco anos de vigência, dobrar seu valor em moeda local, extrapolando o valor das atividades previstas inicialmente. Outro caso é quando os recursos são “bem” aplicados pela instituição financeira, gerando dividendos acima do esperado. É, portanto, aceitável que haja um valor residual. O quanto é aceitável, pode ser objeto de discussão. Espera-se que trabalhos futuros venham a gerar uma série histórica ou apresentem estudos comparativos capazes de calibrar a proposta do índice e das quatro faixas propostas.

Em relação à implementação dos PCIs, os dados podem ser úteis para auxiliar na gestão, especialmente no nível organizacional. Eles acendem sinal amarelo, ou vermelho, em relação ao ritmo do uso dos recursos, evidenciando problemas ou gargalos em sua execução. É, portanto, ferramenta útil a gestão de riscos, e permite a ação do agente público para buscar soluções em tempo hábil. Também identifica quais os tipos de projetos com maior ou menor desempenho, auxiliando o gestor na tomada de decisão quanto à modalidade, fonte de financiamento, arranjo e relacionamento tendem a ter melhores resultados. Possibilita aos dirigentes terem uma visão geral da carteira e decidirem, com base em dados, como melhor direcionar os recursos e onde intervir para melhoria das práticas de gestão pública. Evidencia áreas de excelência, que servem de *benchmarking*, e áreas com deficiências, que merecem atenção dos gestores para sanar as deficiências.

Dados quantitativos evidenciam tendências, identificam diferenças, confirmam, ou não, hipóteses. Porém, o entendimento sobre o porquê um número é maior ou menor deve ser esclarecido por meio de pesquisa qualitativa. Supõe-se que os números acima refletem as capacidades encontradas no MMA e em suas vinculadas.

### **6.3 Desempenho e Identificação das Capacidades**

Com base nas informações sobre desempenho e sobre capacidades, foram estabelecidos três níveis para correlação entre as variáveis: baixo, médio e alto. São considerados de baixo



desempenho projetos cujo índice está abaixo de 0,5. Inclui as faixas entre 0,1 e 0,5, e com desempenho igual a zero. Projetos com desempenho médio estão na faixa maior que 0,5 e menor que 0,8. Acima deste, estão os de alto desempenho. Uma vez identificados as áreas relevantes e as características de projetos mais presentes em cada nível, passa-se à análise das capacidades que possam estar relacionadas aos índices auferidos.

Os dados abaixo são fruto da pesquisa nos dados do APREX e documental sobre os documentos de projetos, são também resultado de entrevistas semiestruturada. Foram realizadas 13 entrevistas servidores responsáveis pela implementação de 38, ou 60%, dos projetos selecionados na amostragem (Roteiro – Apêndice 3). Os cargos variam entre analistas, gerentes, diretores e secretários das seguintes instituições: MMA (SEDR, SMCF, SRHQ e SBio), SFB e IBAMA (houve sobreposições hierárquicas). Dois dos entrevistados não eram servidores de carreira, mas trabalhavam no serviço público há mais de dez anos. Optou-se por utilizar o método de ponto de saturação, ou seja, uma vez que as respostas passaram a apresentar um padrão, pouco havendo informações adicionais, o pesquisador entendeu não haver mais necessidade de novas entrevistas.

Os entrevistados reconhecem a relevância dos PCIs para a implementação das políticas públicas ambientais no Brasil. Fator preponderante é a falta de recursos financeiros provenientes do orçamento da União que não consegue cobrir as necessidades dos órgãos ambientais federais para cumprirem sua missão. Para eles, avaliar o desempenho financeiro dos projetos e as capacidades dos órgãos é fundamental, e evidência questões de administração pública pouco exploradas pelos dirigentes.

Conforme mencionado, a base conceitual são os estudos de Wu, Ramesh e Howlett (2018), e sua matriz de capacidades. Após a realização das entrevistas verificou-se que os três níveis (individual, organizacional e sistêmico), são relevantes para a implementação dos projetos.

### **6.3.1 Baixo Desempenho**

Projetos com baixo desempenho são divididos entre aqueles que estão com índice entre 0,1 e 0,5, e aqueles com índice igual a zero. Estes estão cadastrados no sistema APREX, porém, não possuem informações sobre a execução financeira. A falta de informação evidencia problemas que podem, ou não, estarem vinculados às capacidades dos órgãos avaliados. 35% dos projetos da amostragem possuem baixo desempenho. As áreas com maior porcentagem de projetos neste nível

são as vinculadas ICMBio e SFB<sup>35</sup>, com 75% do total de seu portfólio (conforme amostragem estabelecida), e a SAIC do MMA, com 67%. As demais apresentam porcentagem igual ou inferior a 50%.

Tanto SFB, quanto ICMBio são órgãos criados recentemente<sup>36</sup>, em comparação com os demais órgãos ambientais. Suas capacidades encontram-se em desenvolvimento. Para se ter uma ideia, o SFB, criado com a missão precípua de conduzir a concessão de uso de recursos madeireiros e não-madeireiros das florestas nacionais, levou mais de três anos para lançar o primeiro edital para esse fim, após longo processo de estruturação. Há poucos analistas e somente em 2014 foi feito concurso para servidores temporários para cobrir as necessidades do Serviço. O ICMBio é órgão responsável pela gestão das Unidades de Conservação – UCs. Possui pouca experiência na gestão dos PCIs, uma vez que grande parte dos projetos que o Instituto participa estão sob responsabilidade do MMA, por meio da Diretoria de Áreas Protegidas da Secretaria de Biodiversidade. É nesta diretoria que se encontram os grandes projetos voltados para UCs como o Programa ARPA. Ambos os órgãos enfrentam dificuldades em cumprir com a missão institucional devido à falta de recursos financeiros e humanos. Os projetos surgem para suprir a demanda por recursos financeiros, porém, a falta de recursos humanos dificulta a efetiva implementação. Além disso, houve pouco tempo de experiência para internalizar os conhecimentos em gestão de projetos. Apesar de terem equipe técnica com conhecimento nos temas de competência dessas vinculadas: floresta e UCs, poucos são capacitados em gestão de projetos. O aprendizado acaba por ser adquirido no dia-a-dia.

A SAIC é a secretaria com menor número de projetos no ministério e, portanto, com menos experiência adquirida ao longo dos anos.

#### **6.3.1.1 Desempenho = 0**

6 projetos, ou 10% do total, não possuem índice, ou seja, têm índice igual a zero. Faltam dados sobre sua execução financeira. Alguns motivos para essa lacuna, levantado por meio das entrevistas, é o excesso de atribuições e de sistemas a serem preenchidos por equipes reduzidas; demora dos executores em repassar as informações aos gestores dos órgãos públicos antes da data

---

<sup>35</sup> O SFB não é uma autarquia, mas uma secretaria de natureza especial com autonomia administrativa e financeira garantida pela Lei 11.284/06. Por isso, na prática, atua como se vinculada fosse.

<sup>36</sup> 2006 e 2007, respectivamente.

prevista para divulgação dos dados; desatenção do técnico responsável. Foram cinco os órgãos relacionados a projetos com índice igual a zero: IBAMA, SEDR, SFB, SRHQ e ICMBio.

O projeto do IBAMA refere-se à transferência de imagens de satélite da Agência Espacial Japonesa ao Instituto para ações de combate ao desmatamento na Amazônia. Ainda que seja desejável que todo projeto explicita seus custos, preferiu-se manter apenas o compromisso de fazer na formalização desta cooperação, conforme informado pela autarquia ao MMA. O objetivo é entregar uma quantidade de imagens, com certa resolução, referente a um determinado período. Uma vez entregue as imagens, encerra-se o vínculo e o projeto. Por isso, não foram apresentados dados de execução financeira. Assim, não é possível relacionar o desempenho com capacidades para execução de projetos.

Os demais casos podem ser relacionados com uma ou mais deficiências em determinadas capacidades. Por exemplo, o projeto SFB com índice igual a zero fora deslocado da SEDR, secretaria do MMA, para o Serviço Florestal. Este havia incorporado as competências relacionadas ao Cadastro Ambiental Rural – CAR, antes competência daquele. A equipe recebeu o projeto em andamento, sem ter participado das negociações políticas e de sua elaboração; enfrentou dificuldades em adequar os objetivos propostos e as atividades previstas com as competências e capacidades do órgão. Houve também a necessidade de empreender novos esforços para reconstruir as redes para um arranjo de governança já estabelecido. Isso para uma equipe cujo valor de um único projeto em sua carteira ultrapassava mais de quatro vezes o orçamento do SFB. Não se pode olvidar os procedimentos de aprovação dos termos de referência do agente implementador que chega a levar 11 meses. Os atrasos, devido à mudança de órgão gestor, a equipe sobrecarregada de tarefas, e a morosidade do parceiro internacional foram apresentados durante as entrevistas como justificativas pela falta de preenchimento dos dados.

No caso acima, observam-se limitações nas capacidades individuais analíticas, operacional e política, com as lacunas de conhecimento em gestão de projeto; excesso de atividades; e falta de participação nos processos decisórios. Há lacunas, também, nas capacidades organizacional analítica e operacional pelas dificuldades de acesso a informação sobre o projeto na área em que estava hospedado; pelo número reduzido de servidores, e pela falta de coordenação entre as áreas para transferência de conhecimentos acerca do projeto. Por fim, ter que amarrar o procedimento

dentro dos prazos e dos procedimentos do parceiro internacional evidenciam deficiências na capacidade sistêmico-operacional. Tudo isso contribui com o baixo desempenho.

Os dois projetos do ICMBio com desempenho igual a zero têm recursos provenientes de fundos privados, um deles consta como encerrado. Não há como auferir o nível de execução financeira, uma vez que o Instituto não possui os dados. No âmbito dos projetos de cooperação internacional esse fato evidencia falta de transparência e de *ownership* das ações realizadas na parceria com os órgãos brasileiros. As informações acabam restritas aos executores. Já o projeto da SRHQ consta sua vigência encerrada, e no da SEDR os valores estão 100% comprometidos, porém, nenhum gasto reportado como realizado. Nestes dois casos, atribui-se desconhecimento ou displicência do responsável por inserir os dados no sistema.

Identifica-se, por esses dados, e de forma pontual a cada projeto, lacunas nas capacidades individuais analítica e operacional, pelo desconhecimento e pela dificuldade em exercer atividades gerenciais; organizacional analítica, com a falta de acesso aos dados dos projetos; e sistêmica operacional, devido a lacunas na *ownership*.

#### **6.3.1.2 Desempenho > 0,1 até 0,5**

16 projetos estão entre os índices 0,1 e 0,5. SAIC e ANA são as áreas que possuem maior parte de seu portfólio nesta faixa, com 67% do total de cada órgão. O JBRJ tem 1 dos seus 2 projetos inseridos aqui. Um dos dois projetos financiados com recursos de múltiplos doadores encaixa-se nesta faixa de índice. A maior parte é de projetos multilaterais. Aqui se encontram 100% dos projetos provenientes de empréstimo. Trata-se de uma mesma iniciativa, o programa Interáguas, executada de forma autônoma pela ANA e pela SRHQ.

O projeto Interáguas teve início em 2011, chegando a 2018 com 25% da execução da parte sob responsabilidade da ANA e somente 14,13% da parte da SRHQ. O projeto assumiu junto ao Banco Mundial empréstimo de mais de US\$ 100 milhões de dólares, valor não suportado pela capacidade financeira dos órgãos. Para se ter ideia, em números aproximados, previa-se gastos anuais no valor de R\$ 12 milhões, quando o orçamento da secretaria responsável era de R\$ 4 milhões. Mudança de prioridades políticas também impactaram o Planejamento das atividades ao longo da execução. O advento da EC 95/16 agravou essa situação, impossibilitando a mobilização de recursos adicionais. Tudo isso levou a consequente redução dos valores previstos inicialmente

(50% o valor acordado), e a readequação de seu escopo. No plano operativo, foi sentida dificuldade na elaboração de termos de referência e de estimativa de custos, o que levou a questionamentos da CGU. Sofreu igualmente para garantir a coordenação entre os atores (envolvia também o ministério das cidades e o da integração nacional), que trabalhavam de forma independente. Também acerca do portfólio da ANA, há um projeto para apoiar as atividades do Fórum Mundial da Água, realizado em Brasília no primeiro trimestre de 2018. Informaram em nota que os recursos foram utilizados apenas em uma atividade a “participação de representantes dos Comitês de Bacias do Brasil no referido Fórum”<sup>37</sup>, pois contavam com outras fontes de financiamento para as ações preparatórias.

Também reportados com grande risco de devolução de recursos, estão os projetos voltados para o Inventário Florestal Nacional - IFN, sob responsabilidade do SFB. São dois projetos de cooperação financeira, orçamentários. Um financiado por meio de doação pelo Fundo Amazônia e o outro pelo *Forest Investment Programme* – FIP. Próximos ao fim da vigência, em meados de 2018, os projetos ainda tinham um saldo remanescente de R\$ 41 milhões para o bioma amazônico, e US\$ 14 milhões para o Cerrado. As capacidades limitadas, explicitadas no item anterior sobre o SFB, também se aplicam neste caso, com algumas especificidades adicionais. O projeto FIP, por exemplo, teve atraso de 15 meses causado por vício de assinatura, que teve que ser convalidada pelos órgãos competentes da Esplanada. A causa foi o desconhecimento dos procedimentos de formalização de projetos com recursos orçamentários. Uma vez solucionado, sobreveio a entrada em vigor da EC 95/16, que afetou inclusive projetos com recursos de doação não-reembolsável. Esse fato inviabilizou a mobilização de recursos orçamentários para a internalização dos recursos de doação.

Interessante observar os projetos de baixo desempenho da SMCF, tida como área de excelência na execução financeira dos projetos. Segundo entrevistas, os motivos supervenientes que levaram os projetos a terem baixa execução encontram-se apartados das capacidades estabelecidas na secretaria. Mudanças conjunturais apresentam-se como principal causa no atraso do uso dos recursos. A crise econômica nacional começou a ser sentida ao mesmo tempo em que o projeto de HCFCs iniciava sua execução. Para iniciar as atividades, era necessária a adesão de micro e pequenas empresas nas atividades, o que ficou prejudicado com o agravamento da crise.

---

<sup>37</sup> Ver: <http://diretorio.pre.mma.gov.br/index.php/category/70-ana-ods-0005-recursos-hidricos-mudancas-climaticas-e-ods-temas-emerentes-da-agenda-internacional-da-agua?doc=1>

Segundo relato, com o tempo, essa dificuldade foi superada e o projeto retomou o ritmo normal. O projeto POMUC levou seis anos para iniciar as atividades. Primeiramente, o arranjo, incluindo MMA e Ministério da Fazenda, foi imposto pelo doador como condição de aprovação. Havia o entendimento de que os ministérios possuíam demandas convergentes. Assim, teve que ser repensado com esse arranjo (importante mencionar que a área reportou que essa mudança foi positiva, apesar de atrasar a implementação). No meio do processo, a comunidade internacional adotou o Acordo de Paris, o que demandou nova reformulação e atualização do projeto inicialmente proposto. Chama atenção o projeto para o setor de siderurgia, considerado nas entrevistas como *benchmarking*. O projeto foi acolhido e impulsionado pelos dirigentes máximos do órgão, porém, teve dificuldades em sua formalização. Aspectos de inovação, como pagamento por resultados a iniciativa privada, geraram questionamentos legais para sua efetiva formalização. A área relatou que, uma vez superada a fase de formulação, o projeto conseguiu ganhar ritmo na implementação.

Os principais projetos da carteira da SBio com baixo desempenho também refletem programas inovadores a serem implementados. São iniciativas que demandam a criação ou readaptação de fundos com novos arranjos. O Programa ARPA é um exemplo. O Programa é reconhecido internacionalmente como boa prática no financiamento de unidades de conservação. A segunda fase encontra-se com alto desempenho. A terceira fase, que ficou caracterizada como projeto de baixo desempenho, trata-se de proposta inovadora, com a criação de um *sinking fund*, a ser exaurido ao longo de 25 anos, enquanto o Governo Federal aumentaria os recursos orçamentários para gestão de UCs. A ideia era desvincular-se da dependência de recursos internacionais, cada vez menos disponíveis. Como novo arranjo, é natural que sofra dificuldades de contratualização. A implementação dos recursos seguiria nos mesmos moldes da fase II. O grande gargalo identificado é, novamente, o advento da PEC 95/16, trazendo limitações ao Governo Brasileiro em cumprir com o compromisso de aumentar, gradativamente, os recursos orçamentários para o ICMBio, gestor das UCs.

Ainda sobre a SBio, o projeto Mata Atlântica, em sua vertente financeira, demorou para superar a fase de contratualização. Além disso, tem apresentado dificuldades internas ao órgão e com parceiros externos. Há limitação de pessoal na Secretaria, tendo que se dividir em mais de um projeto. Analistas queixam-se de ter que assumir a responsabilidade de preencher os dados do projeto no sistema de acompanhamento, o que é questionado pelos analistas, uma vez que a

executora receberia taxas de administração para realizar esse trabalho. Na avaliação dos gestores, o FUNBio, instituição implementadora, não tem capacidade de executar de forma célere os termos de referência. Segundo relatado, a instituição se compromete com uma quantidade de iniciativas maior que suas capacidades, sem aumentar a quantidade de pessoas. Outro gargalo é a dependência de demandas dos estados para realização das atividades. As constantes mudanças políticas e de pontos focais atrasam a implementação. A cada novo ator, novo esforço de coordenação deve ser empreendido pela equipe técnica.

Outro caso refere-se a projetos que extrapolaram consideravelmente o período de vigência, ainda que tenham utilizado ou, pelo menos, comprometido quase a totalidade dos recursos. O cálculo traz para baixo o índice de desempenho, ainda que o gasto financeiro seja alto. Esse é um aspecto que merece atenção para futura calibragem do índice. Alguns projetos esperam apenas finalizar aquisições ou receber produtos de consultoria. Apesar disso, há projetos cuja fase de encerramento prolonga-se mais que o esperado devido à falta de capacidade das equipes técnicas dos órgãos em finalizar a prestação de contas após a saída da equipe contratada para a gestão financeira ou pela mudança dos servidores que acompanharam a execução. Há pouca memória sobre os aspectos gerenciais, e a prestação de contas demanda conhecimentos específicos para auferir os gastos efetuados. As redes se desfazem, e conseguir as informações necessárias torna-se tarefa árdua que se prolonga no tempo. É o exemplo de projetos da SAIC e do JBRJ.

Desses casos, é possível identificar limitações nas capacidades individuais analítica, operacional e política, pelas deficiências relacionadas a gestão de projeto; pelo excesso de atividades da equipe técnica; e pela falta de participação de quem executa o projeto nos processos decisórios. Há lacunas, também, nas capacidades organizacional analítica e operacional pelas dificuldades de acesso a informação sobre o projeto para prestação de contas; pelo número reduzido de servidores; pela falta de coordenação da governança; falta de planejamento e dimensionamento da carteira de projetos ante as capacidades de execução. A lacuna na capacidade sistêmico-operacional evidencia-se pela dificuldade encontrada em contratualizar, ou seja, superar as burocracias existentes, o processo tem se tornado longo, prejudicando o planejamento inicial que acaba por ter que ser refeito quando superada essa etapa.

### 6.3.2 Médio Desempenho

24, ou 38% do total, são os projetos classificados com médio desempenho. É a faixa com maior número de projetos, representada por todos os órgãos, com exceção da ANA. Entram em evidência o IBAMA e a SEDR, com 75% e 57% do total de seus projetos, respectivamente. Interessante observar que dos projetos com recursos da União, 44% encontram-se nessa faixa e, logo, projetos orçamentários ganham destaque, com 44% do total com esse arranjo. Há um financiado por fundo privado; 41% de projetos multilaterais; e 38%, bilaterais.

As entrevistas acabaram por focar em casos difíceis, identificados como de baixo desempenho, e em casos de sucesso, de alto desempenho. No entanto, é possível identificar a dinâmica dos projetos de médio desempenho. São projetos que tem execução satisfatória. Não chegam a ter risco de perda de recursos, mas sua execução demanda um esforço maior dos técnicos em aspectos pontuais. A necessidade de mais de uma prorrogação é regra. É o caso do projeto de prevenção, controle e monitoramento de queimada, com recursos da cooperação alemã. O projeto foi bem executado, por meio de equipe técnica capacitada, com analista dedicado ao projeto, ainda que não exclusivo. Os técnicos participaram ativamente de sua elaboração. A coordenação interna entre MMA e IBAMA fluiu bem. Porém, o projeto foi impactado pelas mudanças políticas do parceiro estadual, bem como pela dificuldade na aquisição de rádios transmissores. O desafio era escrever termo de referência acerca de um produto específico e bastante técnico, com poucos fornecedores nacionais. Houve licitações desertas, alterações no termo de referência, demora na entrega. Sem contar a demora do parceiro internacional em aprovar os TdRs e suas alterações. A compra desses equipamentos consumia volume considerável dos recursos financeiros do projeto. Essas dificuldades reduziram o índice de desempenho.

O projeto TerraMar também é caracterizado como projeto de desempenho médio. Considera-se que o tempo dispendido na elaboração e formalização do projeto foram essenciais para manutenção das atividades ao longo do tempo. Com gestor capacitado e delimitação dos papéis de cada ator, o desenho do projeto é tido como modelo. Foi garantido corpo técnico dedicado desde o início e a participação ativa do MMA nas atividades a serem realizadas nos estados. A equipe buscou as lições aprendidas de outras unidades no trato com o parceiro internacional para tentar suprir falta de experiência com projetos. Com a mudança dos dirigentes, o projeto perdeu relevância política. Porém, a equipe técnica tem conseguido conduzir o projeto de acordo com os



objetivos previamente estabelecidos. Estão, inclusive, buscando sinergias com o projeto GEF-Mar. Porém, a falta de apoio no nível de gestão tem impactado a execução de algumas atividades, especialmente quando necessária a articulação política, pois a maioria das ações demanda articulação com entidades e comunidades locais.

Esses são dois exemplos de como o projeto acaba por ser caracterizado como médio desempenho. Possuem capacidades individuais relevantes, mas tampouco são capacitadas em gestão de projetos. As capacidades organizacionais alteram ao longo da execução, em um momento conseguem mobilizar recursos financeiros e humanos, em outro, mudam os gerentes e as capacidades individual política e organizacional operacional ficam debilitadas. Percebe-se a presença importante de níveis de capacidades consolidados e outros mais frágeis.

### **6.3.3 Alto Desempenho**

17 projetos, ou 27% do total, alcançaram desempenho acima de 0,8. As áreas que têm a maior quantidade de projetos, também são aquelas que tiveram maior percentual de desempenho no uso dos recursos: a SMCF e a SBio. A SMCF possui 84% de sua carteira com índice de desempenho superior a 0,5, sendo 47% acima de 0,8, com destaque aos projetos financiados pelo Fundo Multilateral para a Implementação do Protocolo de Montreal - FML. Destacaram-se projetos de doação, com arranjo não-orçamentário. Está dentro desse índice um projeto financiado com recursos de múltiplos doadores. 33% dos projetos bilaterais e 18% dos multilaterais encontram-se com índice maior que 0,8. Há apenas quatro órgãos representados nesta faixa: ANA, SMCF, SBio e SEDR.

Áreas que possuem projetos com alto desempenho apresentaram maior número de capacidades combinadas em relação a outras faixas. Percebe-se relevância de áreas como a SBio e a SMCF. São áreas responsáveis pela maior quantidade de projetos e maior quantidade de recursos alocados de cooperação internacional no Ministério. Possuem uma gama diversificada de arranjos entre execução com recursos OGU direta e indireta (com recursos internacionais); por meio de fundos; via ONGs, bancos públicos e de desenvolvimento; e agências de cooperação. Há projetos longos e consolidados. São também áreas cujos temas sob sua responsabilidade possuem acesso mais facilitados aos recursos internacionais (biodiversidade e mudança do clima), e, portanto, de maior relevância política.

Exemplo é o Programa ARPA, iniciado em 2002. Apesar de ter sido relatado atrasos no planejamento de atividades, que deve ser feito em conjunto com os gestores de unidades de conservação, e na aquisição de bens, dada demora pela instituição implementadora, a longa experiência permitiu que os gestores e analistas criassem rotinas e previsibilidade no uso dos recursos. Há equipe estável destacada para o projeto. Os procedimentos estão estabelecidos, ainda que possam ser aprimorados. Há sistema de gestão para o acompanhamento físico e financeiro. A dimensão e os resultados alcançados pelo projeto são reconhecidos internacionalmente como um *benchmarking*. Assim, segue com apoio e relevância dos níveis políticos.

Importante registrar a decisão política da SMCF em evitar captação de recursos por reconhecer que sua capacidade de absorção já havia chegado ao limite. Nesta Secretaria pode-se observar duas ilhas de excelência para execução de projetos no MMA: a equipe de ozônio e a de combate ao desmatamento. Dos 7 projetos voltados à agenda de Ozônio, 4 encontram-se com índice acima de 0,8. O projeto com baixo índice ocorreu devido à demora na formalização dos contratos por motivos alheios à capacidade da equipe. Uma vez sanada essa dificuldade, o projeto passou a executar os recursos como esperados, conforme relato da gestora. Percebe-se que a área possui uma combinação de capacidades, que lhe confere destaque. Há equipe técnica estável e capacitada. Os gestores têm anos de experiência no tema e com projetos. O acesso aos recursos e as formalizações necessárias estão estabelecidos pelo mecanismo multilateral. Projetos, em sua maioria, são negociados de acordo com as atividades da área técnica (os objetivos do Protocolo de Montreal estão bem estabelecidos no plano internacional e sua implementação no plano nacional é bastante técnica). Há rede identificada de atores. Há diversidade de parceiros da cooperação. Os gestores e técnicos que participam das negociações internacionais são os mesmos que negociam e executam o projeto. Observa-se que os atrasos e dificuldades de execução são ocasionados por fatores externos como, por exemplo, mudanças de governo; alterações na legislação, ou mudança de entendimento legal, sem correlação direta com falta de capacidade interna.

A área de combate ao desmatamento possui relevância política. Assim, construiu as capacidades ao longo dos anos, especialmente após 2003, com o advento da primeira política de combate ao desmatamento, com foco na Amazônia. As informações que dão base a suas atividades são fornecidas desde 1988. A política está estabelecida e há previsibilidade de ações. Servidores de médio escalão e a equipe técnica são representados por pessoas altamente capacitadas. Há

equipe estável e dedicada aos projetos. Há redes formalmente estabelecidas e boa coordenação com os demais órgãos da Esplanada. Os gestores participam ativamente das negociações políticas sobre o tema, tanto no plano interno, quanto externo. Tem, portanto, conhecimento de onde a política pretende chegar e como os projetos podem auxiliar nesse caminho. Em entrevista foi também ressaltada a importância de internalizar o projeto, ou seja, que a equipe tenha a *ownership*, e que o gestor possa delegar mais as atividades aos técnicos (foi utilizada a analogia de um engenheiro e o mestre de obras).

Ocorre o mesmo com a SEDR, os projetos de alto desempenho identificados na secretaria de extrativismo são provenientes de uma diretoria que se destaca em relação às demais. Neste caso, a vinda de um gestor, com longa experiência em projetos de cooperação, fez diferença. Atribui-se a isso o impulso dado na execução financeira dos projetos.

Reconhecida no meio ambiental pela qualidade de seu corpo técnico, e tida como “primo rico” dos órgãos vinculados à pasta, a ANA possui portfólio de projetos composto principalmente de projetos de cooperação sul-sul, ou seja, cooperação prestada. São projetos que, segundo os critérios estabelecidos, não fazem parte da presente amostragem, mas que reforçam a situação da Agência mais de provedor de conhecimentos que de receptor. Dos três projetos, apenas um consta como de alto desempenho. Não é possível avaliar as capacidades, pois a Agência não respondeu ao pedido de entrevista.

Diante do exposto, identificam-se como capacidades relevantes nos projetos de alto desempenho as individuais analíticas, operacional e política, devido aos conhecimentos dos técnicos; à alta capacidade dos gestores; e a participação dos gestores nos processos decisórios. Também as capacidades organizacionais analíticas e operacionais, pelo acesso a dados; o conhecimento dos fluxos; a priorização e a apropriação pela agenda temática. As capacidades sistêmicas emergem das redes estabelecidas.

#### **6.4 Capacidades**

Os resultados encontrados formam agrupados, e representam o levantamento sobre as fortalezas e lacunas em relação às capacidades frente ao desempenho de cada área gestora de projetos. Também inclui propostas de melhorias sugeridas pelos gestores. Ressalta-se que a

categorização dos temas se deu de acordo com os conceitos de da matriz com nove capacidades definidas por Wu, Ramesh e Howlett. Entretanto, há questões transversais que podem ser entendidas em mais de uma categoria. Nestes casos, a caracterização deu-se por aproximação, de acordo com a percepção da pesquisadora. Dessa forma, no exercício acima não foram identificadas menções acerca das capacidades político-organizacionais, nem das analítico-sistêmicas.

#### **6.4.1 Capacidades Individuais**

##### **6.4.1.1 Analítica**

O Ministério do Meio Ambiente e suas vinculadas possuem corpo técnico composto, principalmente, de servidores públicos concursados e de nível superior. A maioria são analistas ambientais. Outras carreiras relevantes no quadro de servidores são analistas de infraestrutura e especialistas em políticas públicas e gestão governamental. As formações são variadas, há biólogos, geógrafos, engenheiros florestais, bacharéis em direito, cientistas políticos, administradores, entre outros. Algumas equipes contam ainda com servidores de nível técnico para auxiliar nos trâmites processuais, uso de sistemas administrativos e no preenchimento de informações relevantes. As entrevistas evidenciaram que a formação qualificada e multidisciplinar dos servidores é um fator positivo. Conseguem absorver satisfatoriamente os procedimentos básicos de gestão de projetos e contribuir com a construção técnica do projeto, identificando objetivos e atividades relacionadas necessárias ao alcance das metas das políticas públicas que se quer implementar. Também foi mencionada a importância de ter equipe estável nos projetos com melhor desempenho.

Porém, segundo informado nas entrevistas, poucos possuem capacitação em gestão de projetos. Os que possuem acabam por adquirir algumas habilidades específicas, que, no entanto, não cobre o ciclo de vida de um projeto, nem dão conta das especificidades dos processos de diferentes parceiros com quem trabalham. Na visão dos gestores, o Ministério deveria investir mais em capacitação para melhorar as capacidades analíticas individuais em gestão de projetos. Os servidores acabam aprendendo com a prática. A qualificação, no entanto, evitaria algumas falhas desnecessárias ao longo da implementação. Exemplo recorrente é a dificuldade em elaborar e escrever termos de referência para contratação de serviços, compra de materiais e equipamentos, e construção de obras. A gama de tipos de contratação e de compras torna difícil essa tarefa, que acaba por se tornar um gargalo importante, impactando no desempenho do uso dos recursos.

A quantidade de servidores por projetos é outro fator levantado nas entrevistas. Há, pelo menos, um dedicado a cada projeto. Porém, dedicação não é exclusiva. Além de acompanhar mais de um projeto na carteira da unidade avaliada, o servidor ainda tem que dar conta outras ações relacionadas com o trabalho da unidade: desenvolver políticas, realizar estudos, subsidiar os dirigentes, participar de reuniões, coordenar outros atores etc. Percebe-se, dessa forma, a presença de equipes sobrecarregadas de atividades, o que prejudica o ritmo de implementação dos projetos. O servidor necessita priorizar o trabalho de acordo com as demandas que lhe são atribuídas. A falta de tempo para dar conta dessas demandas é queixa recorrente. Esse foi, por exemplo, um dos motivos alegados para falta de dados de projetos que se encontravam na tabela de desempenho = 0.

Habilidades relacionais são igualmente importantes. Destaca-se relato em que foram contratados serviço de *coaching* para a equipe responsável pela execução de um projeto. Segundo o gestor, dinâmicas de autoconhecimento e de relações interpessoais teriam sido responsáveis pela melhora na performance do trabalho, aumentando o comprometimento da equipe e diminuindo as licenças médicas. Sugeriu que o exercício fosse replicado como forma de capacitar a equipe e, logo, de desenvolvimento institucional. A realização desse tipo de atividade no início do projeto esclarece às equipes entendam quem são os *stakeholders*, e como se relacionam entre si; bem como a superar problemas (gestão de conflitos).

Observa-se, no entanto, que a mesma equipe pode apresentar projetos com desempenho satisfatório e projetos com desempenho aquém do esperado. Isso ocorre em quase todas as unidades avaliadas. Assim, há outros fatores que impactam mais que as capacidades individuais analíticas na performance dos projetos do MMA. Das entrevistas depreende-se que outros níveis de capacidades, os arranjos definidos, e o tipo procedimentos legais e burocráticos dos parceiros são mais relevantes para explicar o nível de desempenho auferido.

#### **6.4.1.2 Operacional**

O nível individual-operacional foca especialmente nos servidores que detém cargos comissionados (burocracia de médio escalão), e são, portanto, responsáveis pela gestão dos projetos de cooperação internacional. Dos gestores entrevistados, a maioria possui mais de oito anos de experiência em projetos de cooperação com diferentes parceiros internacionais. Também tiveram a oportunidade de, em algum momento, capacitarem-se em gestão de projetos. Observa-se

que estes servidores, sejam de carreira, sejam de fora dos quadros da administração pública federal, foram alçados a postos de chefia exatamente porque se destacaram, apresentando capacidades gerenciais, em especial conhecimento na gestão de PCIs. Essa é uma competência importante para o órgão, dada a relevância dos projetos tanto em recursos quanto em atribuições para implementar as políticas.

A pesquisadora atribui a capacidade individual-operacional como uma das mais importantes para um melhor desempenho dos projetos. Devido à experiência adquirida por esses atores sobre gestão pública e sobre gestão de projetos, é possível agir tempestivamente para solucionar problemas que se avizinham. A eles é atribuído o fato de não haver muitos casos de devolução de recursos. As entrevistas identificaram ações, muito pelo engajamento pessoal, na busca de soluções para não perder os recursos como promover conversas técnicas e/ou políticas para mudar ou acrescentar atividades; formalizar prorrogações; redefinir prioridades; ou reprogramar a alocação dos recursos (destiná-los a outras ações ou projetos, depositar em fundos constituídos, entre outros).

Cientes de seu papel sobre o desempenho dos projetos, há percepção de excesso de tarefas sobre o diretor de projetos. Alguns gestores entendem que o ideal seria poder delegar mais funções operacionais aos analistas e focar nas questões gerenciais. A capacitação dos servidores em gestão de projetos é importante nesse processo. Ressaltam, no entanto, que a superação das dificuldades nos projetos varia caso a caso. Em alguns, a atuação no nível técnico é suficiente, porém, em outros é necessário elevar o assunto ao nível político. Há outros que advogam pela necessidade de contratação de especialistas em gerenciamento de projeto para minimizar os riscos da execução e desafogar os gestores públicos para que possam exercer sua função precípua de elaborar e acompanhar as políticas públicas.

#### **6.4.1.3 Política**

A capacidade político-individual apresentou-se no envolvimento dos níveis burocráticos de médio (comissionados), e mesmo, de baixo escalão (analistas), nos processos decisórios. Projetos em que esses atores participam das negociações internacionais e das discussões preliminares com os níveis políticos do Ministério tendem a ter índices mais altos de desempenho. Nas entrevistas, os gestores destacam a importância de que os níveis operacionais tenham a clareza sobre como e porque os projetos foram pensados. É o exemplo de projetos “vendidos” aos dirigentes sem que

tenham conexão com as atividades da área técnica. A dissociação entre os níveis técnico e político geram projetos desconectados da realidade, isto é, que não são relevantes para a implementação da política e, logo, não terão prioridade dentre as atividades dos gestores, gerando atrasos em sua execução.

Outro fator mencionado nas entrevistas é o engajamento dos atores políticos (secretários e ministros), e como o interesse individual destes impacta na implementação dos projetos. Os relatos ressaltaram a diferença na quantidade e na qualidade das decisões, das formalizações e da implementação dos projetos, a depender da característica pessoal de cada dirigente. O nível de conhecimento sobre a burocracia estatal é outro fator relevante. Para os entrevistados, é evidente a diferença no ritmo dos processos quando mudam os atores no alto escalão.

## **6.4.2 Capacidades Organizacionais**

### **6.4.2.1 Analítica**

A capacidade analítico-organizacional refere-se à existência de processos para coletar e analisar dados, e a utilização de dados confiáveis para a tomada de decisão. Cabe mencionar que a ideia inicial do presente estudo surgiu pela falta de informações estruturadas sobre os projetos no Ministério. Cada área acaba por desenvolver e implementar suas propostas. Nas entrevistas foram relatados casos de ações semelhantes em unidades diferentes, gerando sobreposições de ações e, mesmo, verificando-se a ocorrência de ações divergentes. Não há processos que resguardem e mantenham a memória institucional e dos processos de implementação e resultados dos projetos, o que gera retrabalho desnecessário.

Porém, essa é uma capacidade em construção. O recente desenvolvimento do APREX e a disponibilização de seus dados veio para tentar suprir essa lacuna. O problema dá-se com a crescente demanda por informações e sistemas a serem preenchidos. Além do sistema APREX, a ABC solicita informações no Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos – SIGAP; a SEAIN possui o Sistema de Gerenciamento Integrado – SIGs; cada parceiro possui sua plataforma de gerenciamento de projeto. São plataformas que não são interligadas entre si, e não fornecem relatórios gerenciais confiáveis, pois, dependem do preenchimento sistemático, o que não ocorre por falta de priorização frente às demandas das áreas.

Em relação às informações técnicas, a quantidade e a qualidade variam de acordo com a unidade. Temas como combate ao desmatamento, por exemplo, possuem monitoramento sistemático e série histórica suficientes para definição, implementação e busca de melhoria das políticas públicas e, logo, do escopo dos projetos a serem apresentados. A análise de desempenho demonstra que os projetos dessa área possuem índices maiores no agregado. Em outros casos, as informações ficam adstritas às unidades responsáveis por cada tema. Há pouco compartilhamento estruturado das informações geradas, quando geradas.

Muitos projetos são desenhados para suprir deficiências nesta capacidade. É comum a contratação de serviços para elaboração de relatórios a serem enviados às convenções; levantamento de dados; estudos comparativos; entre outros.

#### **6.4.2.2 Operacional**

A mobilização de recursos financeiros é capacidade de destaque no MMA pelos motivos explicitados ao longo do presente trabalho: a relevância da agenda ambiental no plano internacional e a condição de país megadiverso em desenvolvimento. De fato, os órgãos ambientais conseguem mobilizar recursos maiores do que conseguem executar e, por isso, desenvolveram arranjos alternativos para a efetiva utilização dos valores disponíveis. Há projetos implementados *via* orçamento, por meio de organismos não-governamentais, bancos públicos. Houve igualmente a criação de diferentes tipos de fundos para absorver a disponibilidade de recursos financeiros.

Em relação aos recursos humanos, entrevistas com servidores mais antigos no órgão ressaltaram a importância da presença de quadros institucionais próprios e estáveis. Lembraram a época em que os projetos eram executados por contratos temporários em que a memória institucional e os processos de internalização das capacidades eram prejudicados pela rotatividade e pela falta de comprometimento institucional. A coordenação do projeto era igualmente dificultada, pois ficava mais nas mãos das agências implementadoras que dos responsáveis pelos projetos nas unidades. Entendem que essas questões melhoraram ao longo dos anos, ainda que ainda mereçam atenção para garantir a *ownership* dos projetos pela administração pública.

Por outro lado, em casos que a equipe não possui a *expertise* necessária para a implementação de projetos (representada em projetos com baixo desempenho), os gestores queixaram-se de não conseguir mobilizar recursos humanos necessários para essa tarefa. Algumas



entrevistas resgataram a importância da constituição de equipes-base, contratadas pelas agências implementadoras/executoras, para auxiliar na implementação dos projetos. Apesar de entenderem que a prática pode realmente auxiliar na melhora do desempenho dos projetos, reconhecem, que, no médio e no longo prazo, impede que servidores efetivos desenvolvam habilidades necessárias para melhorar a performance e, portanto, consolidar capacidades operacionais na instituição.

Falta de foco é outro problema encontrado. Não há priorização dos temas e das atividades em nível organizacional. Projetos definidos a partir da mera oportunidade de acessar recursos financeiros, sem respaldo com as atividades das unidades ou com o planejamento estratégico, acabam por desviar recursos escassos (administrativos, humanos, tempo), em ações de pouca relevância. O custo-benefício desses projetos, na visão dos entrevistados, não compensam. Geram muito trabalho para pouco resultado. A falta de prioridade justifica alguns projetos que se encontram com índices de desempenho  $<$  que 0,5. É importante, portanto, buscar apoio a projetos estruturantes, conectados com as atividades técnicas.

Outro aspecto que emerge das entrevistas é a falta de coordenação interna entre as unidades. Até 2017, com o advento da Portaria MMA nº 322, de 16 de agosto de 2017, não havia processos internos estabelecidos para definição, formalização e execução dos projetos. Foram relatadas algumas tentativas anteriores de estabelecer procedimentos para alinhar a definição dos projetos com as prioridades do Ministério, mas, nenhuma foi capaz de criar uma cultura organizacional de coordenação entre as áreas. Tampouco é possível avaliar, neste momento, se a Portaria nº 322 será capaz de realizar essa mudança.

As iniciativas ainda surgem de forma descoordenadas e a integração com outras unidades depende muito da visão pessoal do gestor do projeto sobre a importância de incluir outras áreas no processo. Envolver outras áreas significa dividir os recursos financeiros e dotar o projeto de maior complexidade para ajustar as demandas de outros atores. Neste caso, vale mencionar que projetos mais técnicos e com menos atores tendem a ter melhor desempenho no gasto financeiro, que é a medida de desempenho adotada no presente trabalho.

A capacidade operacional-organizacional é também afetada pelo tipo de fonte do recurso financeiro. É ela que delimita os mecanismos, a extensão (territorial e temática), e os atores a serem envolvidos. Interessante observar que, apesar de ser unânime entre os entrevistados que projetos com recursos do OGU, ou sejam nele internalizados, possuem restrições que dificultam a execução,

os dados de desempenho não evidenciam muita diferença entre projetos orçamentários dos não-orçamentários. Apesar disso, os gestores reiteram que projetos por meio de OGU, mesmo de doação, são engessados; sofrem contingenciamentos; são extremamente burocráticos; os gestores não são estimulados a inovação (regras rígidas de órgãos de controle), tudo isso torna os processos mais lentos. Buscam, dessa forma, arranjos institucionais que evitem ter que internalizar o recurso na União.

### **6.4.3 Capacidades Sistêmicas**

#### **6.4.3.1 Operacional**

A capacidade operacional-sistêmica foi mencionada nas entrevistas em relação aos aspectos de coordenação e a clareza dos papéis e responsabilidades de cada ator envolvido nos projetos. No primeiro caso, identificou-se como relevante no desempenho dos projetos a superação em coordenar burocracias diferentes para formalização e implementação das ações. O desafio é ajustar culturas burocráticas distintas. Como tem-se optado pela execução não-orçamentária como forma de trazer mais eficiência aos procedimentos, é necessário buscar agência implementadoras e, a depender do arranjo estabelecido pelo doador, agências executoras. É o caso dos projetos GEF. Assim, percebe-se a presença de, pelo menos, três atores: o governo brasileiro, um organismo internacional, e um executor (que pode ser um banco público, um organismo não-governamental ou, mesmo, outro organismo internacional). As áreas jurídicas são as mais difíceis de harmonizar o entendimento.

Os entrevistados ressaltaram que os atores envolvidos são compreensivos e buscam soluções conjuntas para superar esses gargalos. Porém, há aspectos procedimentais e normativos de difícil superação. Há relato de manuais operativos que exigem a anuência do diretor do projeto em compras de R\$ 50,00, gerando altos custos administrativos (só a hora/homem dispendida para autorização do gasto é maior que o valor da compra). No entendimento dos gestores, os parceiros internacionais e os executores poderiam buscar alternativas menos burocráticas.

Em relação à cooperação financeira, as entrevistas evidenciaram, por exemplo, a dificuldade em trabalhar com o KfW, banco de desenvolvimento alemão. Dentre as queixas está a demora em aprovar documentos e termos de referência que necessitam ser aprovados pela sede em Frankfurt. Esse trâmite pode demorar meses. No outro lado, encontra-se o Banco Mundial, cujos

procedimentos são constantemente elogiados dada a simplicidade, flexibilidade, rapidez e efetividade. Relataram progresso nas aprovações da FAO depois de decidir não enviar à Roma os termos de referência. Em resumo, gestores avaliaram que parceiros com representação local, e que conhecem melhor a realidade do país, tendem a ter projetos mais alinhados e de execução mais rápida e efetiva. Essa percepção é também refletida nos índices de desempenho. No caso da cooperação técnica, elogiam a atuação do PNUD por desenvolver projetos previsíveis e *accountables*. Elogiaram, também, a a flexibilidade e a agilidade da GIZ, porém, queixaram-se da falta de transparência em relação ao uso dos recursos financeiros, o que diminui a *ownership* dos projetos.

Dentre as sugestões coletadas para melhoria das capacidades operacional-sistêmicas, e testada por algumas unidades, está a diversificação de parceiros na carteira de projetos. Isso fomenta a concorrência entre as agências e torna as unidades menos dependente desses atores, que são estimulados a melhorar suas práticas. Para isso, é importante conhecer as vantagens comparativas dos parceiros em potencial (agências de cooperação, organismos internacionais). O índice de desempenho analisado por parceiro pode ser útil nessa tarefa.

#### **6.4.3.2 Política**

Dentre as importantes funções dos projetos de cooperação internacional nos órgãos ambientais brasileiros está o fomento à implementação das políticas públicas. Mais que uma capacidade estabelecida para a execução dos projetos, estes acabam por ser instrumento de governança, por meio das ações de coordenação e da busca de inserção de novos atores. A capacidade político-sistêmica é constantemente aprimorada por meio dos projetos uma vez que temas ambientais são transversais e a maioria das ações requer a participação de outros atores da sociedade para o alcance dos objetivos. Os projetos transformam-se em laboratórios para testar modelos e arranjos de governança.

### **6.5 Além das Capacidades**

Apesar de não ser o foco da presente pesquisa, é importante registrar a percepção dos gestores em relação a outros aspectos relevantes para o desempenho dos projetos. Em primeiro lugar estão os arranjos institucionais estabelecidos nos projetos. Nas palavras de um dos

entrevistados “um bom desenho determina se a execução será, ou não, bem-sucedida”. Alterações normativas e legais também afetam os projetos. Foi o caso do advento do Acordo de Paris em 2015 que obrigou alguns projetos a redefinirem seu escopo à luz dos novos compromissos internacionais. Foi também o caso da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que tornou impossível juridicamente o uso dos recursos do OGU acima dos limites impostos pelo teto estabelecido. A alteração das pessoas que exercem cargos de direção do órgão, bem como dos pontos focais é fator que atrasa a implementação, disse um dos entrevistados: “o ciclo dos projetos é maior que o ciclo das equipes”. Após cada eleição há sempre a necessidade de informar e reajustar os projetos, uma vez que o período entre a fase de negociação e a finalização dos projetos é maior que o período de mandato governamental. Por fim, foram mencionadas as mudanças nas atribuições dos órgãos. O SFB, por exemplo, herdou projetos de outras áreas, o que demandou esforço das equipes técnicas em entender o escopo estabelecido e fazer as alterações necessárias para atender às necessidades da instituição.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Projetos de cooperação internacional no âmbito do MMA são instrumentos de um processo de governança global ambiental com objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável. Possuem dupla função: a de garantir o cumprimento dos compromissos internacionais, e a de servir como instrumento na implementação das políticas nacionais. Os AMAs e os ODS são alguns dos exemplos de construção coletiva de arranjos para promoção desse tipo de desenvolvimento, e dão base para o repasse de recursos financeiros aos países em desenvolvimento, conforme as regras dos doadores. Os recursos estão inseridos na lógica de AOD, do qual a área ambiental é a maior beneficiária no Brasil. A pesquisa demonstrou a importância dos recursos para o fortalecimento institucional; e o desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

As capacidades para captação de recursos são facilitadas pela própria condição de país megadiverso e o comprometimento do país em relação aos AMAs. Projetos executados no Brasil geram impactos substanciais no alcance dos objetivos das convenções das quais os países são signatários. A condição de país em desenvolvimento; equipe técnica de alto e médio escalão engajados, apoiados por uma diplomacia atuante nos foros internacionais promovem as negociações necessárias para captação dos recursos. Além disso, há uma rede de governança ambiental internacional que reconhece no governo brasileiro ator relevante nessa temática e contribui para o acesso aos recursos financeiros disponíveis. Não se pode esquecer do pragmatismo de agências de cooperação ou organismos internacionais que dependem de projetos ativos para justificar sua presença no país e garantir o emprego de seus funcionários.

Em relação à implementação dos projetos, restou comprovado que um número considerável de projetos segue com desempenho inferior ao esperado. 35% da carteira requer atenção especial devido aos atrasos na execução ou falta de informações gerenciais da carteira. Pouco mais de um quarto encontra-se no nível esperado (alto desempenho). Cabe ressaltar que a nota de corte para projeto com melhor desempenho foi 0,8, pois o estudo reconhece a ocorrência de contingências não controláveis pelo gestor e, portanto, não podem ser atribuídas às capacidades, como variações cambiais ou geração de dividendos.

É importante estabelecer sistemas de gestão no MMA capaz de monitorar os projetos, e agir com rapidez para melhoria dos processos. Ter um processo claro e saber a quem recorrer nesses

casos é também fundamental. Essa é a tarefa do DRE. O tempo dirá se o arranjo estabelecido trará os resultados esperados. Os resultados foram validados com a equipe técnica e se mostraram úteis para a gestão dos projetos, corroborando com os estudos que se utilizam das variáveis de tempo e gastos na análise desempenho (ALIAS, ZAWAWI e KHALID , 2014; AHSAN e GUNAWAN, 2010; ANUAR e NG, 2011; VARGAS, 2018; BARBOZA FILHO, CARVALHO e RAMOS, 2009).

Contudo, a quantidade de projetos cancelados e de recursos devolvidos têm diminuído. Foram três os projetos identificados na iminência de perder recursos (Interáguas e os IFNs). Ainda assim, trata-se da perda de mais de 50 milhões de dólares em ações para promoção do inventário nacional e da melhoria dos órgãos responsáveis pelos corpos hídricos nacionais. O advento da PEC 95 foi o fator decisivo que acabou com qualquer esperança de mobilizar recursos do OGU para cumprir com os compromissos estabelecidos nos projetos. Cabe ressaltar como uma das principais causas das dificuldades enfrentadas por esses projetos, a falta de dimensionamento entre captação e execução dos recursos financeiros. Os níveis políticos seguem com esforços de captar recursos, sem que haja capacidade de absorvê-los e implementá-los. Isso acaba gerando descrédito da instituição, com consequências para outras áreas que necessitam se justificar sobre o porquê de solicitar mais recursos, se o país tem e não consegue utilizar.

A percepção inicial de que pouco conhecimento foi adquirido deve ser mitigada. O Ministério possui nos seus quadros equipe com poucos conhecimentos em gestão de projetos. O nível técnico acaba por aprender com a experiência. Porém, ainda carece de desenvolver competências para desenho e planejamento de projetos; elaboração de termos de referência e ciclo de gestão. Outro fator que dificulta o trabalho no nível técnico é a falta de informações sobre o processo decisório, ou definição de agenda. Ao elaborar o projeto, não são fornecidos os elementos necessários para que o desenho reflita as conversas no nível político. Os objetivos iniciais se perdem no caminho. O descolamento das decisões políticas das atividades da área técnica gera três consequências: ou o projeto é deixado em segundo plano; ou consome recursos preciosos que poderiam ser alocados em atividades prioritárias; ou o burocrata acaba por fazer algo diverso (LIPSKY, 2010). Confirma o entendimento de Wu, Ramesh, *et. al.* (2014), quando advogam sobre a necessidade de que a implementação deve ser integrada em todos os processos de políticas públicas.

Por outro lado, servidores do médio escalão apresentam-se como técnicos altamente capacitados, capazes de prever e se antecipar aos riscos de perda de recursos. São servidores que adquiriram experiência após anos de trabalho com diferentes tipos de projetos, e conseguiram, ao longo desse período, consolidar uma importante rede de relacionamentos com os demais *stakeholders*, o que tem sido primordial para superar algumas dificuldades na execução. Aqui ressalta-se a influência dos atores e a importância das redes, mencionadas por Benny Hjern e David Porter (1981). A pesquisa permitiu também identificar também ilhas de excelência na execução dos projetos.

Diante desse quadro, confirma-se a hipótese de que as capacidades impactam diretamente no desempenho dos projetos. Quanto maior a combinação de capacidades nos três níveis apresentados (individual, organizacional e sistêmico), maior a probabilidade de ter projetos com alto desempenho. A recíproca também é verdadeira. Quanto maior a falta de alguma das capacidades em análise, maior a possibilidade de que haja baixo desempenho e, portanto, maior dificuldade em reajustar o projeto de forma a não perder os recursos.

Ficou evidente que o desempenho tem melhorado, graças às capacidades desenvolvidas. As ações empreendidas para não perder os recursos têm sido eficientes, por isso, a quantidade de projetos cancelados e de recursos devolvidos tem sido cada vez menores (conforme entrevistas). No entanto, há espaço para aprimoramento, quase 35% de projetos com baixo desempenho pode ser considerado um valor alto. Ocorre que o excesso de atividades impede que o acompanhamento seja constante. A falta de sistemas eletrônicos de acompanhamento da execução física e financeira (ou a falta de alimentação dos dados nos poucos casos em que possuem um sistema), dificulta a gestão dos riscos. Ainda que consigam superar os entraves, o esforço empreendido acaba por ser mais desgastante que o necessário. Utiliza-se o velho método de “apagar incêndio”, típico de uma burocracia carente de planejamento e monitoramento de suas atividades.

Os projetos de cooperação, em si, são responsáveis pela melhoria das capacidades dos órgãos ambientais. Alguns preveem explicitamente entre seus componentes apoio ao desenvolvimento das capacidades institucionais. É esse também o objetivo dos projetos de cooperação técnica. Além disso, a implementação também é um exercício capaz de fomentar o desenvolvimento de competências e habilidades. Confirma a abordagem institucionalista de que a

cooperação é capaz de aumentar a capacidade de negociação, desenvolvendo capacidades políticas e administrativas (LE PRESTRE, 2005; KEOHANE e LEVY, 1996).

Assim, para a melhoria na implementação dos projetos, é desejável a maior combinação possível das seguintes competências e/ou habilidades:

- Equipe capacitada no tema e em gestão de projetos (incluindo desenho; elaboração de termos de referência e editais);
- Equipe estável e comprometida;
- Avaliar os recursos disponíveis antes de assumir novos compromissos (ex: quantidade reduzida de servidores);
- Servidores de médio escalão qualificados, capazes de fazer a ponte entre o político e o técnico (capacidade liderança é desejável, ainda que de difícil mensuração);
- Flexibilidade para se adaptar a diferentes ambientes políticos (especialmente com mudanças pós-eleitorais);
- Rede de atores clara e estabelecida;
- Coordenação intra e extra-órgão;
- Dirigentes do alto-escalão interessados em buscar parcerias e solucionar os problemas dos projetos;
- Conexão entre vontade política e capacidades técnicas;
- Sistemas de informação e de procedimentos estabelecidos e respeitados;
- Resguardar a memória institucional;
- Variedade de parceiros internacionais (aprendizado de diferentes burocracias e possibilidade de buscar o melhor serviço);
- Priorizar *ex-ante* os temas a serem objeto de cooperação.

A lista corrobora com os estudos anteriores ao contemplar maior parte das capacidades identificadas por Wu, Ramesh e Howllett (2018). Caberá aos gestores observar as deficiências que merecem atenção para focar ações de melhoria de capacidades específicas a cada caso. É importante também ter claro o nível de capacidade a ser incrementada. O índice de desempenho de projetos pode auxiliar para evidenciar dificuldades e lacunas.



Ressalta-se que esta é uma pesquisa exploratória, baseada no primeiro levantamento oficial dos projetos de cooperação no âmbito do MMA. Os resultados e impressões coletadas, bem como os resultados da análise devem ser confirmados com estudos posteriores. Uma possível série de dados poderá refinar a pesquisa e evidenciar diferentes perspectivas. Futuros estudos comparativos com outros órgãos e, mesmo, com outros países, seriam desejáveis para atestar os resultados encontrados.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA ESTADO. Desmatamento no Brasil entra no Guinness 2005. **Estadão**, São Paulo, 27 ago 2004. Disponível em: <<http://ciencia.estadao.com.br/noticias/geral,desmatamento-no-brasil-entra-no-guinness-2005i,20040827p2599>>. Acesso em: 27 ago 2019.

AHSAN, K.; GUNAWAN, I. Analysis of cost and schedule performance of international development projects. **International Journal of Project Management**, v. 28, p. 68-78, 2010.

ALIAS, Z.; ZAWAWI, ; KHALID, Y. Determining Critical Success Factors of Project Management. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, p. 61-69, 2014.

AMATO, F. Repasses alemães para projetos ambientais equivalem em 1 ano a 4 vezes o orçamento do IBAMA. **G1**, Brasília, 25 ago 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/25/repasses-alemaes-para-projetos-ambientais-equivalem-em-1-ano-a-4-vezes-o-orcamento-do-ibama.ghtml>>. Acesso em: 27 ago 2019.

AMAZON FUND. **Amazon Fund Activity Report 2016**. Rio de Janeiro, p. 185. 2017.

ANUAR, N. I.; NG, K. **The Role of Time, Cost and Quality in Project Management**. Conference Paper. [S.l.]: [s.n.]. 2011. p. 630-634.

BANCO MUNDIAL. PPG7, maior programa ambiental do Brasil, deixa legado de terras e espécies preservadas. **Banco Mundial**, 09 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2012/07/19/ppg7-maior-programa-ambiental-brasil>>.

BARBOZA FILHO, F. U. N.; CARVALHO, M. M. D.; RAMOS, A. W. Gerenciamento de projetos: o impacto do uso dos indicadores de desempenho no resultado do projeto. **Produto & Produção**, vol. 10, n. 1, p. 38 - 53, fev. 2009, v. 10, p. 38-53, fev 2009. ISSN 1.

BARRETT, S.; FUDGE, C. **Policy and action: essays on the implementation of public policy**. New York: Routledge, 1981.

BARROS-PLATIAU, A. F. **O Brasil na Governança das Grandes Questões Ambientais Contemporâneas**. IPEA. Brasília, p. 59. 2011.

BARTENEV, V.; GLAZUNOVA, E. **International Development Cooperation: set of lectures**. Moscow: World Bank, 2013. 340 p.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BIERMANN, F.; KANIE, N.; KIM, R. E. Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals. **Current Opinion in ENvironmental Sustainability**, p. 26-31, mar 2017.

BIERSTEKER, T. The Millenium Development Goals as global governance. **swissinfo.ch**, Geneve, 4 dez 2014. Disponível em: <[https://www.swissinfo.ch/eng/opinion\\_the-millennium-development-goals-as-global-governance/41152038](https://www.swissinfo.ch/eng/opinion_the-millennium-development-goals-as-global-governance/41152038)>. Acesso em: 24 ago 2019.

- BOESEN, N. **Enhancing Public Sector Capacity—What Works, What Doesn't, and Why?** Background Paper. OED evaluation of World Bank support for capacity building in Africa. Washington: [s.n.]. 2004.
- BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945.** [S.l.]. 1945.
- BRASIL. **Documento de contribuição brasileira à Conferência Rio +20.** Brasília. 2011.
- BRASIL. **Manual de financiamentos externos:** organismos internacionais de financiamento. Brasília: Ministério do Planejamento, 2013. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/publicacoes/manual\\_financiamento\\_externo.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/publicacoes/manual_financiamento_externo.pdf/view)>. Acesso em: 31 ago 2019.
- BRASIL. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral.** 4a. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2016. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/690>>. Acesso em: 31 ago. 2019.
- BRASIL. **Manual técnico de projetos de recursos externos.** Brasília: MMA, 2017. Disponível em: <[https://mma.gov.br/images/imagens/recursos\\_externo\\_arquivos/Manual%20Tecnico%20de%20Projetos%20de%20Recursos%20Externos.pdf](https://mma.gov.br/images/imagens/recursos_externo_arquivos/Manual%20Tecnico%20de%20Projetos%20de%20Recursos%20Externos.pdf)>. Acesso em: 31 ago 2019.
- BRINKERHOFF, D. W. **The Enabling Environment for Implementing the Millennium Development Goals:** Government Actions to Support NGOs. George Washington University Conference. Washington: [s.n.]. 2004. p. 17.
- BRUNDTLAND, G. H. **Our Common Future.** World Commission on Environment and Development. [S.l.]. 1987.
- BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental:** Caminhos para sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. 612 p.
- CARSON, R. **Primavera Silenciosa.** 2. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1969.
- CEPAL. **Horizontes 2030:** a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. Cidade do México: CEPAL, 2016. 176 p.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa Qualitativa em Ciências Humanas e Sociais.** Petrópolis: Vozes, 2006.
- CINGOLANI, L. **The State of State Capacity:** a review of concepts, evidence and measures. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IDP WP13. Maastricht: Maastricht University/UNU. 2013. p. 52.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, 17, mar. 1972. 1-25. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2392088>>. Acesso em: 11 set. 2019.
- CRUZ, V.; PERES, L. Sem projetos para florestas, país deixa de usar US\$ 125 mi. **Folha de São Paulo**, 30 June 2008.
- DASTE, H. **The Role of the Bretton Woods Institutions in Development Cooperation (Thesis).** Bristol: Bristo Law School, 2015. Disponível em:

<[https://www.academia.edu/28644417/The\\_role\\_of\\_the\\_Bretton\\_Woods\\_in\\_development\\_cooperation](https://www.academia.edu/28644417/The_role_of_the_Bretton_Woods_institutions_in_development_cooperation)>. Acesso em: 10 ago 2019.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Handbook of Qualitative Research**. 2. ed. [S.l.]: Sage, 2000.

DUARTE, V. N. Desenvolvimento equilibrado versus desenvolvimento desequilibrado: uma breve revisão das principais teorias. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 17, n. 31, p. 194-205, jan/jun 2015.

EMBRAPA. **Política Florestal: Conceitos e Princípios para a sua Formulação e Implementação**. Colombo: EMBRAPA Florestas, 2007. Disponível em:

<<http://www.cnpf.embrapa.br/publica/seriedoc/edicoes/Doc160.pdf>>. Acesso em: 26 ago 2019.

ESCOBAR, A. **Encountering Development: the making and unmaking of the third world**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

FARIAS, T. Q. Evolução histórica da legislação ambiental. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. X, mar 2007. ISSN 39. Disponível em:

<[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=3845](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3845)>. Acesso em: 27 ago 2019.

FBOMS. **Governança ambiental internacional. Perspectivas, cenários e recomendações**. Brasília/São Paulo: Charbel Brasília, 2007.

FEARNSIDE, P. M. Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e consequências. **Revista Megadiversidade**, Belo Horizonte, v. 1, p. 113-123, jul 2005. ISSN 1. Disponível em:

<[http://philip.inpa.gov.br/publ\\_livres/2005/Desmatamento%20historia-Megadiversidade.pdf](http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2005/Desmatamento%20historia-Megadiversidade.pdf)>. Acesso em: 27 ago 2019.

FERNANDES, J. L. B. Constituição Federal, convenções internacionais e legislação infraconstitucional brasileira em matéria ambiental. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. XV, abr 2012. ISSN 99. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11490&revista\\_caderno=5](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11490&revista_caderno=5)>. Acesso em: 27 ago 2019.

FLICK, U. **An Introduction to Qualitative Research**. 4. ed. Londres: Sage Publications, 2009.

FUKUDA-PARR, S. From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. **Gender and Development**, 24, 2016. 43-52.

FUKUYAMA, F. The imperative of State-Building. **Journal of Democracy**, 15, abr 2004. 17-31.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 26, jul 2013. 347-368.

GEDDES, B. How the cases you choose affect the answers you get: selection bias in comparative politics. **Political Analysis**, v. 2, p. 131-150, 1990.

GEF. Country-At-A-Glance. **The GEF**, 03 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.thegef.org/country/brazil>>.

- GISSELQUIST, R. M. **Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development**. Working Paper No. 2012/30. Helsinki: UNU-Wider. mar 2012.
- GODOY, A. S. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar-abr 1995.
- GODOY, L. R. D. C.; LEUZINGER, M. D. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: Características e tendências. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 1334, p. 223-243, 2015.
- GOMIDE, A. D. Á. Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: O Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Texto para discussão IPEA**, Brasília, p. 223-243, abr. 2008.
- GOMIDE, A. D. Á.; PEREIRA, A. K. **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.
- GRUGEL, J.; RIGGIROZZI, P. Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. **Development and Change**, The Hague, v. 43, p. 1–21, 2012.
- GUIMARAES, R. P.; FONTOURA, Y. S. D. R. D. Rio+20 ou Rio-20?: crônica de um fracasso anunciado. **R Ambient. soc**, São Paulo, v. 15, p. 19-39, dez 2012. ISSN 3. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_isoref&pid=S1414-753X2012000300003&lng=en&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_isoref&pid=S1414-753X2012000300003&lng=en&lng=pt)>. Acesso em: 24 ago 2019.
- GUPTA, J. The global environment facility in its North-South context. **Environmental Politics**, London, 4, 08 nov 2007. 19-43.
- HAAN, A. D.; WARMERDAM, W. The Politics of Aid Revisited: A Review of Evidence on State Capacity and Elite Commitment. In: HICKEY, S.; SEN, K.; BUKENYA, B. **The Politics of Inclusive Development: Interrogating the Evidence**. New York: Oxford University Press, 2016. p. 259-278.
- HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, v. 162, p. 1243-1248, 13 dez 1968. Disponível em: <<https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>>. Acesso em: 03 jun 2019.
- HARRY Truman inaugural address: Jan. 20, 1949. Intérpretes: Harry Truman. [S.l.]: CBS news. 19 jan 2017.
- HERZ, M. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, 1997. ISSN 2. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 ago 2019.
- HICKS, R. L. et al. **Greening Aid? Understanding the Environmental Impact of Development Assistance**. New York: Oxford University Press, 2008.
- HJERN, B.; PORTER, D. O. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. **Organization studie**, v. 2, n. 3, p. 211-227, 1981.
- HULME, D. **The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise**. University of Manchester. Manchester. 2009.

IADB. Economic and Social Progress in Latin America. In: IADB **Report**: Latin America after a Decade of Reforms. Washington, DC: [s.n.], 1997. p. 31-86.

IEA. **World Energy Outlook 2016**. IEA. Paris. 2016.

ILO. Engaging the private sector in decent work - business operations and investments. **SDG Note**, Geneva, 2015. 19. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/genericdocument/wcms\\_561752.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/genericdocument/wcms_561752.pdf)>. Acesso em: 27 jun 2019.

INOUE, C. Y. A. **O conceito de regime global de biodiversidade e experiências locais de conservação e desenvolvimento sustentável**. Encontro Anual da ANPPAS. Indaiatuba: [s.n.]. 2004. p. 20.

INPE. **Projeto Prodes: Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. [S.l.].

IPCC. **Global warming of 1.5°C**. WMO/UNEP. Geneva, p. 26. 2016.

IPEA/ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: levantamento 2014 - 2016**. Brasília: IPEA/ABC, 2018. 315 p. Disponível em: <<https://bioeticaediplomacia.org/wp-content/uploads/2018/12/CobradiRelat%C3%B3rio.pdf>>. Acesso em: 05 ago 2019.

IUCN. About IUCN. Disponível em: <<http://www.iucn.org/about>>. Acesso em: 05 fev. 2015.>. Acesso em: 26 ago 2019.

IVANOVA, M. O PNUMA e a Governança Ambiental Global. **Cadernos Adenauer IX**, Rio de Janeiro, v. 3, n. IX, p. 159-179, 2009.

IVANOVA, M.; ROY, J. **The architecture of global environmental governance: pros and cons of multiplicity**. Center for UN Reform Education. [S.l.]: [s.n.]. 2007. p. 17.

JAYARAMAN, R.; KANBUR,. International public goods and the case of foreign aid. **Cornell University - Working Papers**, mar 1999. ISSN 127684. Disponível em: <<https://econpapers.repec.org/paper/agscudawp/127684.htm>>. Acesso em: 03 set 2019.

JAYARAMAN, R.; KANBUR,. Bens Públicos Internacionais e o Argumento a Favor da Ajuda Externa. In: KAUL, I.; STREN, M.; GRUNBERG, I. **Bens Públicos Globais: Cooperação Internacional no Século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 461-478.

KAUL, I.; GRUNBERG, I.; STERN, M. A. Definindo Bens Públicos Globais. In: KAUL, I.; GRUNBERG, I.; STERN, M. A. **Bens Públicos Globais: Cooperação Internacional no Século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 41-58.

KEOHANE, R. O.; LEVY,. **Institutions for Environmental Aid: Pitfalls and Promise**. Cambridge: MIT Press, 1996.

KERLINGER, F.; LEE, H. B. **Foundations of Behavioral Research**. 3rd. ed. [S.l.]: Wadsworth, 1984. 76-102 p.

KERZNER, H. **Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling**. 9th. ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2006.

KNUTSEN, C. Democracy, State Capacity, and Economic Growth. **World Development**, 43, 01 mar 2013. 1-18. Disponível em:

<[https://www.researchgate.net/publication/257156730\\_Democracy\\_State\\_Capacity\\_and\\_Economic\\_Growth](https://www.researchgate.net/publication/257156730_Democracy_State_Capacity_and_Economic_Growth)>. Acesso em: 10 set 2019.

KNUTSSON, B. The Intellectual History of Development: Towards a Widening Potential Repertoire. **Perspectives**, Gothenburg, p. 41, abr. 2009. ISSN 13.

KRASNER, S. D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: REGIMES, I. Krasner, **Stephen D.** 8a. ed. London: Cornell University Press, 1995.

LAGO, A. C. D. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2006.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica Internacional.** São Paulo: SENAC, 2005.

LEEGE, D. C.; FRANCIS, W. L. The Formulation of Research Problems. In: LEEGE, D. C.; FRANCIS, W. L. **Political Research: Design, Measurement, and Analysis.** [S.l.]: Basic Books, 1974. p. 3-19.

LIPKE, W. Prazo Agregado: Análise de desempenho em prazos com medições do VGA. **Projects and Profits Magazine**, p. 53-61, jan 2010. Disponível em: <<https://beware.com.br/academia/artigos/prazo-agregado-analise-de-desempenho-em-prazos-com-medicoes-do-gva/>>. Acesso em: 02 set 2019.

LIPSKY, M. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.** [S.l.]: Russel Sage Foundation, 2010.

MACHADO, P. A. Princípios gerais de direito ambiental internacional e a política ambiental brasileira.. **Revista de informação legislativa**, v. 30, p. 207-218, abr./jun 1993. ISSN 118.

MEADOWS, D. H. et al. **The Limits to Growth.** Washington DC: Universe Books, 1972. Disponível em: <<https://www.clubofrome.org/report/the-limits-to-growth/>>. Acesso em: 18 ago 2019.

MENDONÇA JR., W. **Política Externa E Cooperacao Tecnica: As Relacoes Do Brasil Com A Africa Durante Os Anos FHC E Lula Da Silva.** Belo Horizonte: D'Plácido, 2013.

MILLER, M. J. Contratos de empréstimo, doações e trocas de dívida. In: TATAGIBA, F. C. P.; LEME, N. **Fontes e Recursos Financeiros para Gestão Ambiental Pública: Cenários e Estratégias de Captação para o Funcionamento de Fundos Socioambientais.** Brasília: [s.n.], v. 2, 2008. p. 112-120. Disponível em: <[https://www.mma.gov.br/estruturas/fnma/\\_publicacao/1\\_publicacao25112010113224.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/fnma/_publicacao/1_publicacao25112010113224.pdf)>. Acesso em: 04 ago 2019.

MINISTÉRIO DO INTERIOR. **Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente. Vol. I.** Brasília, p. 36. 1972.

MMA. Acompanhamento de projetos de cooperação internacional do MMA e vinculadas (v.1). **Ministério do Meio Ambiente**, 2018. Disponível em: <<http://sre.mma.gov.br>>. Acesso em: 27 jul 2018.

MMA. ARPA - Programa Áreas Protegidas da Amazônia. **ARPA**, 2018. Disponível em: <<http://arpa.mma.gov.br/MMA/login>>. Acesso em: 03 março 2018.

MMA. <http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/or%C3%A7amento>. **Orçamento**, 03 abr. 2018. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/orçamento>>. Acesso em: 2018.

- MOREIRA, S. B.; CRESPO,. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 38, n. 2, p. 25-50, mai/ago 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.26/4440>>. Acesso em: 27 jun 2019.
- MOTA, J. A. et al. Trajetória da Governança Ambiental. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental** , Brasília, p. 11-20, dez 2008. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5523/1/BRU\\_n1\\_trajetoria.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5523/1/BRU_n1_trajetoria.pdf)>. Acesso em: 18 ago 2019.
- NAYYAR, D. **A corrida pelo crescimento**: Países em desenvolvimento na economia mundial. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.
- NGACHO, C.; DAS, D. A performance evaluation framework of development projects: An empirical study of Constituency Development Fund (CDF) construction projects in Kenya. **International Journal of Project Management**, v. 32, n. 3, p. 492-507, abril 2014.
- OECD. **OECD Environmental Performance Reviews: Brazil 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015. 264 p.
- ONU. **Resolution 64/236. Implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the outcomes of the World Summit on Sustainable Development**. ONU. Washington. 2009.
- OSWALD, V.; ALMEIDA, C. . . 1. J. 2. Carbono pode se tornar moeda no mercado financeiro internacional. **O Globo**, Rio de Janeiro, 10 jan 2016.
- OTCA. Projeto de Monitoramento da Cobertura Florestal, jan 2017. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/projects/details/12>>. Acesso em: 27 ago 2019.
- PETERS, G. The Policy Capacity of Government. **Research Paper** , p. 50, jun 1996. ISSN 18. Disponível em: <<http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-18-1996E.pdf>>. Acesso em: 10 set 2019.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, D. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.
- PNUD. **Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento Sustentável. Brasília: PNUD, 2015. 291 p.
- PNUMA. **GEO-3: perspectivas do meio ambiente mundial**. Brasília: PNUMA/IBAMA, 2004. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/publicacoes?id=919>>. Acesso em: 12 dez. 2018.
- PNUMA. **Governança Ambiental**, 2009. Disponível em: <<http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=51>>. Acesso em: 13 dezembro 2014.
- REI, F.; FARIAS, V. C. 30 anos do Protocolo de Montreal: uma história de sucesso do direito ambiental internacional. **Revista de Direito Internacional: Direito Ambiental Global**, Brasília, v. 14, p. 162-181, 2017. ISSN 3.
- RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, n. XLIV, p. 652-667, 1996.



- RONDINELLI, D. A. **Planning development projects**. Stroudsburg: Dowden Hutchinson and Ross, 1977.
- ROSE-ACKERMAN, S. What does "Governance" Mean? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 30, jan 2017. 23-27.
- ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo: UnB, 2000. p. 11-46.
- SACHS, I. Ecodéveloppement : une approche de planification. **Ecologie et société**, Paris, 1978. ISSN 124. Disponível em: <[https://www.persee.fr/docAsPDF/ecoru\\_0013-0559\\_1978\\_num\\_124\\_1\\_2551.pdf](https://www.persee.fr/docAsPDF/ecoru_0013-0559_1978_num_124_1_2551.pdf)>. Acesso em: 18 ago 2019.
- SACHS, J. From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. **Viewpoint**, New York, v. 379, p. 2206-2211, jun 2012.
- SALOMÃO, L. Em cinco anos, orçamento do Ministério do Meio Ambiente cai R\$ 1,3 bilhão, diz estudo. **G1**, 06 março 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/em-cinco-anos-orcamento-do-ministerio-do-meio-ambiente-cai-r-13-bilhao-diz-estudo.ghtml>>. Acesso em: 13 março 2018.
- SANDLER, T. Overcoming Global and Regional Collective Action Impediments. **Global Policy**, p. 40-50, 2010.
- SATO, E. Cooperação Internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, p. 46-57, mar 2010. ISSN 1.
- SCHOLZ, I. **O Desenvolvimento de Instituições de Política Ambiental na Amazônia a partir de 1992: a contribuição do PPG7**. [S.l.], p. 15. 2002.
- SCHUTTE, G. R. **Bens Públicos Globais: Entre a Diplomacia Multilateral e a Soberania Nacional**. 5º Encontro Nacional ABRI. Belo Horizonte: [s.n.]. 2015. p. 17.
- SEITENFUS, R. A. S. **Manual das Organizações Internacionais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. 384 p.
- SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.
- SERRÃO, M. Mecanismos para o financiamento da agenda socioambiental: a contribuição dos fundos e instrumentos econômicos. In: SERRÃO, M., et al. **Ferramentas e mecanismos para o financiamento socioambiental**. Rio de Janeiro: Funbio, 2014. p. 136.
- SILVA, T. D. L. D.; SILVA, E. M. D. **Mas o que é mesmo o Corpus? - Alguns Apontamentos sobre a Construção de Corpo de Pesquisa nos estudos em Administração**. XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD. 2013. p. 1-15.
- SIRVINSKAS, L. P. **Manual de direito ambiental**. 3a. ed. São Paulo: [s.n.], 2005. 59 p.
- SOUZA, N. D. J. D. **Desenvolvimento Econômico**. 6a. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- STIGLITZ, J. **A globalização e seus malefícios**. São Paulo: Futura, 2003.

STIGLITZ, J. E. O Conhecimento como um bem público global. In: KAUL, I.; STREN, M.; GRUNBERG, I. **Bens Públicos Globais**. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 353-369.

THE WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington DC: The World Bank, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>>. Acesso em: 20 ago 2019.

THEODORSON, G. A.; THEODORSON, A. G. **A modern dictionary of sociology**. Londres: Methuen, 1969.

UN. **53/202. The Millennium Assembly of the United Nations**. United Nations. [S.l.], p. 2. 1998.

UN. **Major Conferences and Summits**. [S.l.]: [s.n.], 2019. Disponível em: <<https://www.un.org/en/development/desa/what-we-do/conferences.html>>. Acesso em: 22 ago 2019.

UNDP. **Human Development Report 1990**. United Nations Development Programme. New York, p. 189. 1990.

UNDP. **Global governance and global rules for development in the post-2015 era**. Committee for Development Policy. [S.l.], p. 68. 2014.

UNESCO. 2014-2015 Man and Biosphere Programme. (folheto), Paris, jan. 2015. Disponível em: <[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/MAB\\_leaflet\\_2015\\_web\\_en.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/MAB_leaflet_2015_web_en.pdf)>. Acesso em: 26 ago 2019.

UNESCO. **Concept of Governance**. [S.l.]: [s.n.], 2019. Disponível em: <<http://www.ibe.unesco.org/en/geqaf/technical-notes/concept-governance>>. Acesso em: 21 ago 2019.

UNGA. **38/161. Process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond**. New York: [s.n.]. 1983.

UNITED NATIONS. **The future we want**. UN. Rio de Janeiro, p. 53. 2012. (A/CONF.216/L.1).

VARGAS, R. **Análise de Valor Agregado: Revolucionando o gerenciamento de prazos e custos**. 7a. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2018.

VEIGA, J. E. D. Economia em transição. In: ALMEIDA, F. **Desenvolvimento Sustentável, 2012-2050**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 3-14.

VIEIRA, L.; CADER, R. A política ambiental do Brasil ontem e hoje. **Revista ECO 21**, n. 129, jul 2007. Disponível em: <<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=1601>>. Acesso em: 27 ago 2019.

VIOLA, E. O Regime Internacional de Mudança do Clima e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, p. 25-46, 2002. ISSN 50. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092002000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 ago 2019.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio + 20 na governança dos limites planetários. **Ambient. soc.**, v. 15, p. 01-08, 2012. ISSN 3.

WILLIANSOM, J. What Washington Means by Policy Reform. In: (EDIT), J. W. **Latin American Adjustment**. Washington DC: Institute for International Economics, 1990. p. 7-38.

WU, X. et al. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos**. Brasília: ENAP, 2014.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society** **34**, p. 165-171, 2015.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components. In: WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. **Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice**. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2018. p. 1-25.

WWF. **Cortes no orçamento da União atingem Unidades de Conservação e combate ao desmatamento**. Brasília. 2017.

ZITTOUN, P. One Policy for Two Problems: The Controversy Surrounding the Parisian Tramway. **Planning Theory & Practice**, p. 459-474, 2008.

## 9. APÊNDICES

### Apêndice 1 – Índice de Desempenho dos Projetos

UR	Projeto	Índice tempo / Execução
SBIO	TFCA - Acordo para a Conservação de Florestas Tropicais	1,05
SMCF	SMCF-OZÔNIO-0001 - Apoio à introdução de um programa piloto de logística reversa de refrigeradores no Brasil	1,03
SBIO	ARPA fase II - ARPA fase II	1,02
SMCF	SMCF-OZÔNIO-0002 - Programa Brasileiro de Eliminação dos HCFCs Etapa 1 - Setor de Serviços de Refrigeração	1,00
SMCF	CT BR T1310 - Fortalecimento do Financiamento para Mitigação de gases de efeito estufa no Brasil, orientado para a Gestão de Resultados	0,96
SEDR	PNUD BRA/08/012 - Apoio ao Agroextrativismo e aos Povos e Comunidades Tradicionais.	0,91
SMCF	PNUD BRA12/G76 - Programa Brasileiro de Eliminação dos HCFCs - Etapa 1 - Projeto para o Setor de Manufatura de Espumas e Poliuretano	0,90
SBIO	SBio-CLIMA-0001CT - Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica Coop Técn	0,90
SMCF	PNUD BRA/12G77 - Projeto Demonstrativo para o Gerenciamento Integrado do Setor de Chillers	0,90
SMCF	SMCF-CERRADO-0004 - "Projeto Brasil-Alemanha ""Prevenção, controle e monitoramento de queimadas irregulares e incêndios florestais no Cerrado - Cooperação Técnica"	0,88
SMCF	TF016192 - Projeto Cerrado Piauí	0,87
ANA	ANA-ODS-0005 - Recursos Hídricos, Mudanças Climáticas e ODS: Temas emergentes da Agenda Internacional da Água	0,85
SBIO	BRA/12/G31 - Planejamento Nacional da Biodiversidade	0,84
SMCF	TF015228 - Projeto Cerrado Bahia	0,84
SBIO	BRA/11/001 - Apoio para implementação dos compromissos das convenções internacionais que tratam da biodiversidade	0,83
SMCF	Fundo fid.07181 - "Programa Cerrado: Redução do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado Brasileiro.Assistência Técnica Banco Mundial"	0,83
SEDR	SEDR-AMAZÔNIA-0001 - Economia Verde Inclusiva com Foco na Sociobiodiversidade na Amazônia	0,80

SMCF	SMCF-CLIMA-0009 - TERMO DE EXECUÇÃO DE PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA QUE ENTRE SI CELEBRAM O MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, E O BRITISH COUNCIL, VISANDO A CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE UMA PLATAFORMA DE CONHECIMENTO	0,79
IBAMA	SISNÓLEO – SISNÓLEO	0,79
IBAMA	PROFISC I - PROFISC I	0,78
SMCF	PNUD BRA/09/G31 - Transformação do Mercado para Eficiência Energética no Brasil	0,78
SRHQ	GFL2328-2760-4989 - Desenvolvimento de um Plano Nacional de Implementação como primeira etapa da Implementação da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs)	0,77
SBIO	LifeWeb Coop tecnica - "Projeto Estruturação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – LifeWeb"	0,75
SMCF	TF0A0093 - Acordo de Doação TF0A0093 - Projeto Cerrado Federal	0,75
SEDR	PNUD BRA/11/021 - Programa de Pagamento por Serviços Ambientais com Inclusão Social.	0,75
SMCF	PNUD BRA/12/G71 - Fortalecimento Institucional para a Proteção da Camada de Ozônio - Fase VII	0,74
SMCF	TF018566 - Acordo de Doação TF018566 - Projeto Cerrado INPE	0,74
JBRJ	JBRJ-BIO-0001 - Improving Brazilian Capacity to Conserve and Use Biodiversity through Information Management and Use	0,73
ICMBIO	BRA/08/023 - Conservação da Biodiversidade e Promoção do Desenvolvimento Sócio Ambiental	0,73
SRHQ	BRA/08/G32 - Estabelecimento da gestão de resíduos de PCB e sistema de disposição	0,69
SAIC	61-P7 - 61-P7	0,67
SEDR	PNUD BRA/14/G32 - Reforçar a governança do Manejo Sustentável da Terra (SLM) para combater processos de Degradação de Terra no semiárido do estado de Sergipe no Nordeste do Brasil abordando diretamente	0,67
SBIO	GEF Nutrição - BFN - Conservação e uso Sustentável da Biodiversidade para Melhoria da Nutrição e do Bem Estar Humano	0,66
SMCF	SMCF-CERRADO-0003 - "Projeto Brasil-Alemanha ""Prevenção, controle e monitoramento de queimadas irregulares e incêndios florestais no Cerrado - Cooperação Financeira"	0,64
SEDR	FAO GCP/RLA/195/BRA - Fortalecimento das Políticas Agroambientais em Países da América Latina e do Caribe através de diálogo e intercâmbio de experiências nacionais.	0,61
SMCF	PNUD BRA/14/G72 - Projeto Demonstrativo para o gerenciamento e destinação final dos resíduos de SDO	0,61

SBIO	TEEB Regional local - "Conservação da biodiversidade através da integração de serviços ecossistêmicos em políticas públicas e na atuação empresarial"	0,60
SFB	GESTÃO FLORESTAL - GESTÃO FLORESTAL PARA A PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL NA AMAZÔNIA	0,59
SEDR	BRA/IICA/14/001 - Implementação de estratégias e ações de prevenção, controle e combate à desertificação face aos cenários de mudanças climáticas e à convenção das nações unidas de como	0,57
SRHQ	TerraMar - ""Proteção e Gestão Integrada da Biodiversidade Marinha e Costeira""- Projeto TerraMar"	0,56
IBAMA	PREVFOGO - Fortalecimento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais	0,50
SAIC	BRA/11/022 - BRA/11/022	0,48
JBRJ	JBRJ-BIO-0002 - Mobilising the value of biocultural collections in Brazil	0,47
SAIC	BRA 5U102 - BRA 5U102	0,43
SMCF	PNUD BRA/16/G76 - Programa Brasileiro de Eliminação dos HCFCs Etapa 2 - Projeto para o Setor de Manufaturas de Espumas de Poliuretano	0,37
SMCF	SMCF-PoMuC-0001 - Políticas sobre Mudança do Clima	0,29
SBIO	ARPA fase III-FT - ARPA fase III (FT ARPA)	0,27
ANA	INTERÁGUAS/ANA - Programa de Desenvolvimento do Setor água - INTERÁGUAS/ANA	0,27
SFB	IFN Amazônia - IFN Amazônia	0,27
ICMBIO	PAPP BR M1120 - Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privadas	0,21
SRHQ	AE 8074-BR - Projeto Interágua	0,15
SMCF	PNUD BRA/14/G31 - Produção de Carvão de Biomassa renovável sustentável para a indústria siderúrgica do Brasil	0,15
ANA	ANA-FORUM-0015 - Fortalecimento da atuação da ANA de organismos do Setor Água nas ações preparatórias para o 8º Fórum Mundial da Água	0,14
SBIO	GEF Mar - Projeto Áreas Marinhas Protegidas	0,13
SFB	IFN Cerrado - IFN Cerrado	0,07
SBIO	SBio-CLIMA-0001CF - Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica	0,02
SRHQ	BRA/IICA/16/002 - Apoio à formulação de estratégias e ao desenvolvimento de ações voltadas para a melhoria do acesso à água e para a revitalização de bacias hidrográficas	0,01
IBAMA	Ibama- ALOS2-0001 - Análise de dados do Satélite ALOS 2 para detecção de desmatamento na Amazônia	0,00
ICMBIO	ICMBio-UC-0002 - Gestão Integrada de Unidades de Conservação da Coordenação Regional 7 (CR7) do ICMBio.	0,00

ICMBIO	ICMBio- UC-0001 - Projeto Motivação e Sucesso na Gestão das Unidades de Conservação no Brasil	0,00
SEDR	SEDR-CAR-0005 - Gestão Ambiental e Territorial e Cadastro Ambiental (CAR	0,00
SFB	KFW CAR - Regularização ambiental de imóveis rurais na Amazônia e em áreas de transição para o Cerrado	0,00
SRHQ	SB-001062.03.01 - Desenvolvimento de Avaliação Inicial da Convenção de Minamata sobre Mercúrio no Brasil	0,00

**Apêndice 2 – Índice de Desempenho dos Projetos por categoria**

	Número de projetos	Porcentagem em relação do Total
<b>Índice de Desempenho &gt; 0,8</b>	17	27%
<b>Modalidade</b>		
CT	11	30%
CF	6	23%
<b>Fonte</b>		
Doação	14	31%
Empréstimo	0	0%
União	3	19%
<b>Arranjo</b>		
Orçamentário	3	16%
Não-orçamentário	14	32%
<b>Relacionamento</b>		
Bilateral	7	33%
Multilateral	8	22%
Múltiplos	1	50%
Privados	1	50%
<b>Por área</b>		
ANA	1	33%
IBAMA	0	0%
ICMBio	0	0%
JBRJ	0	0%
SAIC	0	0%
SBio	5	45%
SEDR	2	29%
SFB	0	0%
SMCF	9	47%
SRHQ	0	0%

	Número de projetos	Porcentagem em relação do Total	Total positivo (> 0,5 até 1,05)
<b>Índice de Desempenho &gt;0,5 e &lt;0,8</b>	24	38%	65%
<b>Modalidade</b>			
CT	15	41%	70%
CF	9	35%	58%
<b>Fonte</b>			
Doação	17	38%	69%
Empréstimo	0	0%	0%
União	7	44%	56%
<b>Arranjo</b>			
Orçamentário	8	42%	53%
Não-orçamentário	16	36%	68%
<b>Relacionamento</b>			
Bilateral	8	38%	71%
Multilateral	15	39%	58%
Múltiplos	0	0%	50%
Privados	1	50%	100%
<b>Por área</b>			
ANA	0	0%	33%
IBAMA	3	75%	75%
ICMBio	1	25%	25%
JBRJ	1	50%	50%
SAIC	1	33%	33%
SBio	3	27%	73%
SEDR	4	57%	86%
SFB	1	25%	25%
SMCF	7	37%	84%
SRHQ	3	50%	50%

(continua)



	Número de projetos	Porcentagem em relação do Total
<b>Índice de Desempenho &gt;0,1 e &lt;0,5</b>	16	25%
<b>Modalidade</b>		
CT	8	22%
CF	8	31%
<b>Fonte</b>		
Doação	9	20%
Empréstimo	2	100%
União	5	31%
<b>Arranjo</b>		
Orçamentário	8	42%
Não-orçamentário	8	18%
<b>Relacionamento</b>		
Bilateral	3	14%
Multilateral	12	32%
Múltiplos	1	50%
Privados	0	0%
<b>Por área</b>		
ANA	0	0%
IBAMA	0	0%
ICMBio	1	25%
JBRJ	1	50%
SAIC	2	67%
SBio	3	27%
SEDR	0	0%
SFB	2	50%
SMCF	3	16%
SRHQ	2	33%

	Número de projetos	Porcentagem em relação do Total	Total requer atenção (0 até <0,5)
<b>Índice de Desempenho =0</b>	6	10%	35%
<b>Modalidade</b>			
CT	3	8%	30%
CF	3	12%	42%
<b>Fonte</b>			
Doação	5	11%	33%
Empréstimo	0	0%	100%
União	1	6%	38%
<b>Arranjo</b>			
Orçamentário	0	0%	42%
Não-orçamentário	6	14%	32%
<b>Relacionamento</b>			
Bilateral	3	14%	29%
Multilateral	1	3%	35%
Múltiplos	0	0%	50%
Privados	2	67%	67%
<b>Por área</b>			
ANA	3	0%	67%
IBAMA	1	25%	25%
ICMBio	2	50%	75%
JBRJ	0	0%	50%
SAIC	0	0%	67%
SBio	0	0%	27%
SEDR	1	14%	14%
SFB	1	25%	75%
SMCF	0	0%	16%
SRHQ	1	17%	50%

**Apêndice 3 – Roteiro para entrevista semiestruturada**

	Pergunta	Objetivo da pergunta
1	Qual sua experiência com projetos de cooperação internacional? Qual relevância deles para o MMA?	Conhecer sobre a experiência do gestor e sentir se pode explorar mais de seus conhecimentos durante a entrevista
2	Quais projetos estavam sob sua responsabilidade em 2018?	Correlacionar o entrevistado aos projetos identificados no levantamento de prazos e execução financeira
3	Todos os projetos conseguiram executar os recursos financeiros no tempo previsto? Se não, quais estratégias foram adotadas para contornar o problema? Deram certo?	Validar os dados e identificar ações empreendidas de gestão de risco
4	(Informar sobre os dados encontrados) perguntar se os dados conferem? Se houver divergência, pode explicar por quê?	
5	Qual projeto seria um exemplo positivo e por quê? Teria algum negativo, por quê?	Calibrar os dados revelados entre validade X recursos utilizados
6	O que caracteriza, para você, um projeto cujos recursos são bem executados? (dentro do prazo? 50, 60 ou mais %?)	
7	Você entende ser importante avaliar projeto em relação aos recursos financeiros utilizados?	Testar a relevância da pesquisa para aplicação no MMA
8	A que você atribui o desempenho no uso dos recursos dos projetos sob sua responsabilidade? (arranjo, capacidades, relevância política, etc.)	Identificar teoria mais próxima da prática (arranjos institucionais, capacidades, outras)
9	Quais são as maiores dificuldades na sua implementação e como conseguiu superá-las?	
10	Como é pensado o arranjo institucional dos projetos?	
11	Como se dava a coordenação com demais atores relevantes para sua execução? Quais deles você considera mais relevante para um bom desempenho?	
12	Qual a relevância da atuação dos dirigentes de alto-escalão?	
13	Quantas pessoas trabalhavam no projeto? Elas tinham conhecimento de como elaborar e executar os projetos?	
14	Você julga que as capacidades institucionais são suficientes para execução eficaz dos projetos? Por quê?	
15	O que, na sua visão, poderia ser melhorado?	Coletar propostas para melhoria futura