

Inovação Financeira: Finanças Verdes, Fintechs e Parcerias Público Privadas (PPPs)

Julia Mello de Queiroz

**MECANISMOS FINANCEIROS PARA O FINANCIAMENTO DA
BIODIVERSIDADE: UM ESTUDO DO ARRANJO INSTITUCIONAL
DO GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY (GEF) NO BRASIL**

30 de Junho de 2019

1. Introdução

Nas últimas décadas o planeta se deparou com crises simultâneas que acirraram as preocupações para seguir rumo a um desenvolvimento menos danoso ao meio ambiente. Desdobrou-se uma crise energética, alimentar, ambiental, climática e financeira (ALLEN e CLOUTH, 2012; UNEP, 2011) que pode ser descrita como uma crise sistêmica sem precedentes (CASSIOLATO *et al.*, 2015).

Na esfera ambiental da crise, destaca-se a questão específica da biodiversidade, pois esta tem apresentado um declínio alarmante. Em 2005, a Avaliação Ecossistêmica do Milênio demonstrou que mais de 60% dos bens e serviços ecossistêmicos¹ mundiais encontravam-se degradados ou utilizados de maneira adequada (UNEP, 2011), o que acarreta um aumento dos riscos envolvidos, incremento da pobreza em diversos grupos sociais que dependem diretamente da biodiversidade e diminuição de benefícios para futuras gerações. Isso se agrava ainda mais nos países mais pobres e em desenvolvimento, onde grande parte da população depende diretamente dos recursos naturais.

As mais diversas ações tanto em nível local quanto regional, nacional e internacional têm sido adotadas para mitigação e adaptação aos diversos problemas relacionados à perda da biodiversidade. No entanto, existem obstáculos econômicos, políticos, institucionais e tecnológicos que muitas vezes dificultam a adoção das ações necessárias. Um dos principais obstáculos é a questão do financiamento. Dada a escala dos problemas ambientais, são necessários altos montantes de recursos financeiros para arcar com custos significativos. Por exemplo, para cumprir as Metas de Aichi² estabelecidas na Convenção da Diversidade Biológica (CDB), seriam necessários US\$ 150 a 440 bilhões por ano (UNDP, 2016)³. Nesse contexto, os mecanismos e soluções financeiras têm um papel importante no financiamento ambiental, pois é através deles que o financiamento é canalizado para programas, projetos e ações.

No nível internacional, o *Global Environment Facility* (GEF) destaca-se como um dos principais mecanismos financeiros da conservação da biodiversidade. Estabelecido em 1991, o GEF foi criado como um mecanismo (fundo ambiental) para direcionar recursos financeiros para países em desenvolvimento e economias em transição para alcançar os objetivos das convenções e acordos internacionais e auxiliar a enfrentar os problemas ambientais do planeta. O GEF trabalha com recursos de ajuda ao desenvolvimento⁴, sendo esse tipo de financiamento

¹ Bens e serviços ecossistêmicos compreendem benefícios que as pessoas obtêm direta ou indiretamente da natureza através dos ecossistemas. São fundamentais para a manutenção do bem-estar e para o desenvolvimento econômico e social presente e futuro. Tais benefícios estão relacionados à provisão de água, estoque de carbono, purificação do ar, beleza cênica, madeira, alimentos, entre muitos outros.

² Metas para a redução da perda da biodiversidade estabelecidas no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) em 2010.

³ Se por um lado existe uma grande demanda por financiamento para enfrentar os problemas ambientais atuais e futuros; por outro lado, a oferta de recursos é limitada. A UNDP (2016) aposta que os recursos realmente disponíveis para a biodiversidade são da ordem de US\$ 52 bilhões anuais.

⁴ O *Official Development Assistance* (ODA) é definido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como a ajuda financeira governamental que promove e visa especificamente o desenvolvimento e bem-estar dos países em desenvolvimento. O ODA é fornecido por agências oficiais, incluindo governos estaduais e municipais ou por suas agências exclusivas e pode ser concedido como doação ou empréstimos em condições favoráveis. Para mais detalhes, ver:

<https://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm>

uma das principais fontes de recursos internacionais para a biodiversidade, principalmente para países menos desenvolvidos. Para que os recursos financeiros alcancem os programas e projetos, o GEF atua através de uma rede de atores com agências implementadoras e pontos focais políticos e operacionais nos países, além de uma complexa articulação entre diversos órgãos governamentais.

No entanto, somente a disponibilidade de recursos financeiros não é suficiente para que sejam traçadas as melhores estratégias políticas no contexto ambiental e, mais especificamente, da biodiversidade. O arranjo institucional relacionado ao financiamento da biodiversidade e suas relações e dinâmicas internas exercem um papel crucial nos processos e impactos desse financiamento.

Nesse contexto, uma ênfase especial é colocada no arranjo institucional relacionado ao financiamento da biodiversidade do GEF no Brasil. O arranjo institucional aqui é definido com base em uma abordagem Neo-schumpeteriana na qual as dinâmicas e as relações estabelecidas dentro do arranjo influenciam interações cooperativas, canais de geração de conhecimento e aprendizado (CASSIOLATO e LASTRES, 1999). Além disso, como as estruturas institucionais envolvem questões de poder, ainda mais quando relacionadas à questão ambiental, isso influencia os processos de tomada de decisão, a elaboração de regras e o próprio debate ambiental e o financiamento dentro do arranjo.

Assim, mesmo com o importante papel desempenhado pelo GEF no Brasil e a previsão sobre a relevância desse financiamento para a biodiversidade, ainda há pouca atenção à essa questão em estudos acadêmicos. Não se sabe até que ponto esses processos de financiamento são geradores de conhecimento e aprendizado ou se esses recursos provenientes de organismos internacionais são realmente convergentes com as necessidades e prioridades ambientais nacionais. Assim, há uma necessidade de uma melhor compreensão do arranjo institucional do GEF relacionado à biodiversidade no Brasil.

Desse modo, o objetivo do presente artigo é identificar os fluxos financeiros, de poder e de conhecimento e aprendizado do arranjo institucional brasileiro do financiamento da biodiversidade relacionado ao GEF, para uma melhor compreensão das suas interações e dinâmicas internas. A hipótese é que enquanto a geração de conhecimento e aprendizado se encontra em momentos específicos do arranjo institucional, os processos de poder são *top-down*, o que gera uma desconexão dos objetivos do GEF com as necessidades nacionais de conservação da biodiversidade. A próxima seção apresenta o referencial teórico utilizado, a seção 3 descreve a metodologia e a seção 4 apresenta o arranjo institucional e analisa os fluxos e processos operacionais do mesmo. A seção 5, por sua vez, discorre sobre processos de geração de conhecimento e a seção 6 discute temas sobre poder e interesses dentro do arranjo. Por fim, tem-se uma breve conclusão.

2. Referencial Teórico

As questões ambientais envolvem evolução, adaptação e conflitos. Ao mesmo tempo, os fatores e elementos relacionados ao financiamento ambiental estão inseridos em contextos institucionais específicos que acabam por influenciar o comportamento e as consequências

desses agentes sobre o meio. Assim, para falar de financiamento da biodiversidade, faz-se necessário compreender esse tema com base em uma ótica mais ampla do desenvolvimento econômico que leve em consideração a importância dos arranjos institucionais. Como o processo de desenvolvimento econômico e sua interação com o meio ambiente apresenta uma natureza evolutiva, impulsionada pela dinâmica das mudanças tecnológicas e institucionais, a problemática do desenvolvimento sustentável e, mais especificamente do financiamento da biodiversidade, pode ser tratada como uma questão institucional e evolucionária. Desse modo, será utilizada a abordagem evolucionária da Teoria Neo-Schumpeteriana que se inspira nos Velhos institucionalistas para a compreensão das instituições e a forma como elas evoluem.

Para a teoria Evolucionária Neo-Schumpeteriana, as instituições não são um ponto central de análise, mas sim as inovações que são entendidas como motor do desenvolvimento econômico. No entanto, nessa abordagem, as instituições são elementos indissociáveis do processo de crescimento e mudança tecnológica (CONCEIÇÃO, 2002). Os processos de mudança tecnológica podem gerar mudanças estruturais e, consequentemente institucionais. Existe, portanto, uma inter-relação entre desenvolvimento, crescimento, inovação e aparato institucional (CONCEIÇÃO, 2002).

Para a abordagem evolucionária, as instituições são estruturas muito mais amplas que somente regras e normas que moldam comportamentos, pois englobam questões historicamente construídas e socialmente determinadas relacionadas ao conhecimento e aprendizado, costumes, rotinas e interações. Como destaca Lundvall *et al.* (2002) instituições podem ser definidas como: *"Institutions as norms, habits and rules are deeply ingrained in society and they play a major role in determining how people relate to each other and how they learn and use their knowledge"* (LUNDVALL *et al.*, 2002, p. 220).

Pondé (2005) faz uma revisão da literatura e enfatiza que existem três elementos que estão sempre presentes nas definições de instituição na abordagem Neo-Schumpeteriana. São eles: (i) regularidade de comportamentos, (ii) estrutura e (iii) caráter socialmente construído. A 'regularidade de comportamentos' está relacionada ao ordenamento e organização das interações humanas pelas instituições. O ponto (ii) engloba uma estrutura subjacente que gera essa regularidade de comportamento e coordenação das atividades econômicas. Já o caráter socialmente construído está relacionado à legitimação social das instituições construída ao longo do tempo.

Dosi (1991 *apud* PONDÉ, 2005) ressalta o caráter socialmente construído e a regularidade de comportamento ao definir instituições como "conjuntos particulares de normas que são socialmente compartilhadas, socialmente impostas em diferentes graus e tendem a se reproduzir inercialmente através do tempo" (1991 *apud* PONDÉ, 2005 p. 124). Nelson (1995) vai nessa mesma linha de argumentação ao afirmar que as instituições são resultados de um processo evolucionário, pois estão associados a movimentos de adaptações ao longo do tempo que moldam comportamentos e um contexto específico. Nessa perspectiva, as instituições não são vistas como mecanismos para aumentar a eficiência e os resultados econômicos, pois isso

iria contra a concepção evolucionária de desenvolvimento e um ambiente caracterizado por complexidade, incerteza e constantes mudanças. Assim, para Nelson (1995) as instituições:

[...] referem-se a uma complexidade dos valores, normas, crenças, significados, símbolos, costumes e padrões socialmente aprendidos e compartilhados, que delineiam o elenco de comportamento esperado e aceito em um contexto particular” (NELSON, 1995, p. 137)

Deve-se ressaltar que essa estabilidade de comportamentos não significa equilíbrio. Tanto na abordagem dos Velhos Institucionalistas quanto na Teoria Neo-Schumpeteriana a ideia de equilíbrio é rejeitada, pois ambas entendem a economia como caracterizada por um processo contínuo e endógeno de mudança. No entanto, esse processo tem origens diferentes para os Velhos Institucionalistas e os Neo-Schumpeterianos. Se por um lado na Teoria Neo-Schumpeteriana as inovações são a força motriz dessa transformação, nos Velhos Institucionalistas ele ocorre a partir das próprias circunstâncias institucionais que geram novos hábitos mentais (CONCEIÇÃO, 2002). Para Veblen (1898, p. 88, *apud* FELIPE, 2006), “o desenvolvimento das instituições é o próprio desenvolvimento da sociedade”.

O caráter *path-dependent* das instituições deve ser ressaltado. O futuro engloba características e experiências do passado, pois as especificidades históricas são relevantes. As escolhas ficam enraizadas no sistema e condicionam sua evolução no futuro. Nelson (2005) também enfatiza essa dependência do passado sobre as instituições e afirma que elas são resultado de um processo evolucionário, com adaptações ao longo do tempo e captando diferentes características dependendo do momento e da localidade. É interessante notar que essa dependência do passado já era apontada por Veblen na tradição dos Velhos Institucionalistas:

The situation of today shapes the institutions of tomorrow through a selective coercitive process, by acting upon human's habitual view of things, and so altering or fortifying a point of view or a mental attitude handed down from the past. (VEBLEN, 1898, p. 190 *apud* FELIPE, 2007).

Existem ainda diferenças entre as definições de instituições formais e informais. As instituições formais, de acordo com Conceição (2001), têm fins específicos, nascem de ações deliberadas de indivíduos, estão relacionadas ao estabelecimento de um aparato legal, coercitivo e jurídico e podem ser mais facilmente modificadas. Já as instituições informais podem se desenvolver sem que ocorra a determinação deliberada de indivíduos, ou seja, podem ocorrer através do próprio processo social de regularidade de comportamentos. Desse modo, as instituições apresentam certa perenidade sendo, portanto, sistemas duráveis de regras sociais estabelecidas e enraizadas, que influenciam e estruturam as interações sociais. No entanto, esse sistema de regras deve adquirir legitimidade e suporte moral através do conformismo e compreensão do poder normativo dos costumes da sociedade. Por exemplo, no caso das leis, elas somente se tornam regras quando adquirem legitimidade moral.

Apesar das definições citadas, pode-se afirmar que os conceitos de instituição muitas vezes perpassam por vários aspectos e podem ser vistos como demasiado amplos para seu entendimento. Nesse contexto, autores como Pondé (2005) e Felipe (2006; 2007) ressaltam a

abordagem de Scott (1995) que oferece uma alternativa para a compreensão do conceito de instituição que converge com a abordagem Neo-Schumpeteriana.

Scott (1995) apresenta três pilares ou dimensões das instituições: (i) regulativo, (ii) normativo e (iii) cognitivo. O pilar regulativo está associado a regras de comportamento e estabilidade do comportamento social que, dependendo do cumprimento ou não dessas regras, geram recompensas ou sanções e punições. A dimensão normativa engloba as obrigações na vida social, como valores e normas socialmente desejáveis e adequadas, como um senso moral de obrigações sociais definidas em um processo cultural e evolucionário (FELIPE, 2007). Já o pilar cognitivo está relacionado à construção de significados e as estruturas nas quais eles são desenvolvidos. Com base nisso, os agentes percebem e interpretam a realidade, determinam linhas de ação e as executam. Com base nessas três dimensões, Scott (1995) apresenta sua definição de instituição:

[...] consistem em estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulativas que proporcionam estabilidade e sentido ao comportamento social. As instituições são transportadas por vários portadores – culturas, estruturas e rotinas – e estes operam em níveis múltiplos de jurisdição” (SCOTT, 1995, p. 33).

Como a abordagem Neo-Schumpeteriana coloca a inovação como central para o desenvolvimento econômico, o aspecto cognitivo das instituições é fundamental, pois ressalta o aspecto interativo das instituições e os processos de geração de conhecimento e aprendizado. Os diversos atores possuem diferentes competências e, por isso, a troca através das interações se torna essencial para as transformações no sistema.

3. Metodologia

A metodologia utilizada para identificar e analisar a estrutura do arranjo institucional brasileiro do financiamento a biodiversidade relacionado ao GEF baseou-se em pesquisa qualitativa. Para isso, foram utilizados procedimentos de pesquisa bibliográfica para coleta de dados secundários e também foi realizada uma coleta de dados primários através de pesquisa de campo com entrevistas presenciais com o objetivo de compreender as dinâmicas específicas do arranjo institucional.

A pesquisa bibliográfica foi realizada com base em material técnico sobre cooperação internacional, relatórios institucionais, documentos oficiais do governo brasileiro relacionados às principais políticas e programas de cooperação internacional e conservação da biodiversidade, websites oficiais dos atores do arranjo e, principalmente, documentos oficiais do GEF e de convenções internacionais relacionadas à biodiversidade, principalmente a CDB. Para o desenho dos fluxos e processos operacionais, foram analisados basicamente documentos oficiais do GEF como o *Project and Program Cycle Policy* (GEF, 2018), *Guidelines on the Project and Program Cycle Policy* (GEF, 2017) e *Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility* (GEF, 2015) que fornecem uma descrição das regras e critérios a serem seguidos pelos *stakeholders* nos processos de desenho e implementação de projetos

GEF. Também foram analisadas as avaliações do *Independent Evaluation Office*⁵, os relatórios de performance anuais do próprio fundo, as direções programáticas e os documentos de projetos. As análises foram complementadas com estudos acadêmicos sobre o tema. Para que essas diretrizes do GEF fossem adaptadas para o contexto brasileiro, foram pesquisados documentos oficiais do governo brasileiro que descreviam os processos de financiamento do fundo, como o Manual de Financiamento Externo (BRASIL, 2013).

O recorte dos projetos analisados do GEF se refere sexto ciclo de reabastecimento de capital do fundo, o GEF-6, que engloba projetos aprovados de julho de 2014 a junho de 2018. Essa escolha se deve pela possibilidade de analisar projetos recentes e ainda em andamento, com *stakeholders* que muitas vezes ainda estão em atuação no projeto. Dentro do GEF-6, foi realizado um recorte somente para projetos no Brasil que tivessem como uma das áreas focais a biodiversidade. Através da base de dados disponibilizada pelo site do GEF⁶, foram identificados 5 projetos, sendo todos do tipo *Full-Sized Project* (FSP), que são projetos acima de US\$ 2 milhões.

Tabela 1: Projetos do GEF-6

Projeto	Área Focal	Agência Implementadora	Executores	PPG (US\$)	Doação do GEF (US\$)
Amazon Sustainable Landscapes Project	Biodiversidade, Mudanças Climáticas, Degradação do solo	The World Bank	MMA FUNBIO, CI- Brasil	0	60.330.000
Sustainable, Accessible and Innovative Use of Biodiversity Resources and Associated Traditional Knowledge in Promising Phytotherapeutic Value Chains in Brazil	Biodiversidade	United Nations Development Programme	MMA	213.303	5.722.770
Realizing the Biodiversity Conservation Potential of Private Lands	Biodiversidade, Degradação do solo	United Nations Environment Programme	MMA, PUC-Rio (CSRio and CPI), FBDS	182.648	8.953.425
National Strategy for Conservation of Threatened Species (PROSPECIES)	Biodiversidade	FUNBIO	MMA, IBAMA, ICMBIO, JBRJ, OEMAS, IUCN Brasil	300.000	13.435.000
Cities-IAP: Promoting Sustainable Cities in Brazil through Integrated Urban Planning and Innovative Technologies Investment	Biodiversidade, Mudanças Climáticas	United Nations Environment Programme	MCTIC, UNOPS	300.000	22.635.780

Fonte: Elaboração própria com base em www.thegef.org/projects

Deve-se ressaltar que os fluxos operacionais diferem somente por tipo de projeto, mas não por área focal, o que significa que projetos de águas internacionais, mudança climática, uso da terra e químicos e resíduos seguem os mesmos fluxos operacionais.

⁵ <http://www.gefeco.org/>

⁶ <https://www.thegef.org/projects>

Também foram coletados dados primários através de entrevistas com *stakeholders* previamente identificados. As entrevistas buscaram não somente caracterizar o arranjo institucional, mas principalmente compreender como ocorre a articulação entre os atores/instituições nesses arranjos, os processos de geração de conhecimento e aprendizado e as estruturas de poder subjacentes. Os questionários foram desenvolvidos e adaptados de acordo com cada ator entrevistado. Assim, eles foram formulados de modo aberto e não estruturados, mas com perguntas específicas sobre estrutura de funcionamento, funções da organização entrevistada, relações de poder, interações e aprendizado. Foram realizadas perguntas específicas nas entrevistas relacionadas à cooperação, coordenação, troca de conhecimento e aprendizado, tomando como base alguns conceitos desenvolvidos nos questionários da Redesist⁷.

A maioria das entrevistas foi realizada em Brasília – DF, pois é onde se encontram quase todas as organizações relacionadas ao GEF, sendo somente uma no Rio de Janeiro. No total, foram realizadas 6 entrevistas. Os atores entrevistados foram: antigo ponto focal operacional (PFO) do GEF no Ministério da Economia (ME), ponto focal político (PFP) do GEF no Ministério das Relações Exteriores (MRE), Departamento de Meio Ambiente (DEMA) do MRE, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e duas Agências Implementadoras (AI) do GEF no Brasil, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO). A lista dos entrevistados com os respectivos cargos e instituições encontra-se no anexo.

4. O arranjo institucional do GEF e seus fluxos e processos operacionais

Criado como um programa piloto do Banco Mundial, o GEF é um mecanismo financeiro para cooperação internacional e tem a finalidade de fornecer recursos para alcançar benefícios ambientais globais nas seguintes áreas focais: diversidade biológica; mudança climática; águas internacionais; degradação do solo; produtos químicos e resíduos. Assim, O GEF pode ser considerado uma solução financeira⁸ para a biodiversidade:

Biodiversity finance solutions are ways of using one or more finance mechanism or instrument (e.g. taxes and subsidies) in a particular context (e.g. finance sources and agencies/institutions involved), targeting results that improve the sustainable management of biodiversity. This will be achieved through improved integration of finance solutions into biodiversity planning, - finance and management, and identifying opportunities for leveraging change (UNDP, 2016, p. 11).

O fundo serve de mecanismo financeiro para a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs), Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD) e Convenção de Minamata sobre

⁷ <http://www.redesist.ie.ufrj.br/resultados/publicacoes-questionarioapls>

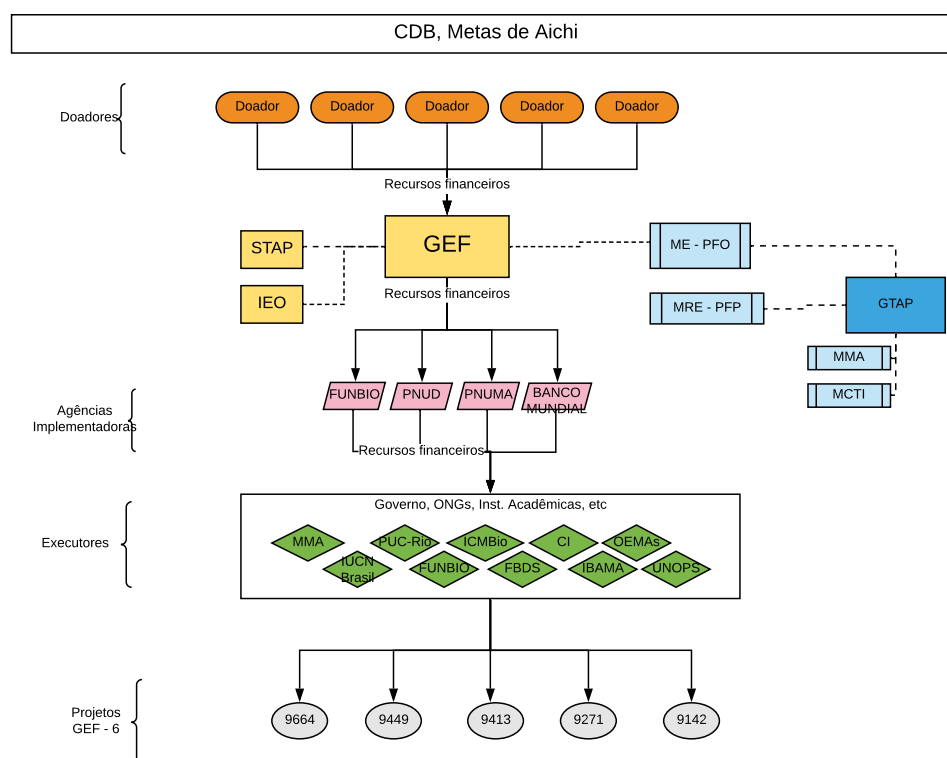
⁸ Mecanismos, soluções e instrumentos financeiros são usados como sinônimos na presente pesquisa.

Mercúrio. Essas convenções fornecem uma orientação estratégica ampla para as ações do GEF, na qual o Conselho se baseia para o desenvolvimento dos critérios operacionais (guidelines) para os projetos.

O GEF é considerado uma inovação financeira para a época e influenciou o aparecimento de diversos outros fundos ambientais. Ele ainda é um mecanismo financeiro determinante no financiamento internacional da biodiversidade e mantém nos seus propósitos diretrizes que buscam sempre a inovação dentro da sua estrutura e incentiva modelos inovadores nos projetos financiados. Até junho de 2017, no total, foram mais de US\$ 17 bilhões investidos pelo fundo, o que permitiu uma alavancagem de US\$ 88 bilhões para mais de 4.000 projetos em 170 países (GEF IEO, 2018).

Com base na metodologia, identificou-se o arranjo institucional brasileiro do financiamento do GEF que é apresentado na figura a seguir.

Figura 1: Arranjo institucional brasileiro do financiamento do GEF para a biodiversidade



Fonte: Elaboração própria

O arranjo institucional funciona dentro do guarda chuva mundial da CDB. Os doadores fazem suas alocações de recursos no GEF que, através dos seus processos operacionais (que serão descritos a seguir), repassa para as Agências Implementadoras. Estas, por sua vez, repassam os recursos aos executores que desenvolvem os projetos no campo. Antes de repassar os recursos, existem processos operacionais que envolvem esferas do governo brasileiro, como o ponto focal operacional (PFO) no Ministério da Economia (ME), ponto focal político (PFP) no Ministério das relações Exteriores (MRE), além de funções específicas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Comunicações

(MCTIC). Destacam-se o *Scientific and Technical Advisory Panel* (STAP) e o *Independent Evaluation Office* (IEO) que são instâncias independentes do GEF. O STAP fornece suporte técnico e científico independente sobre políticas, estratégias operacionais, programas e projetos para o GEF e IEO desenvolve avaliações sobre o impacto e eficácia das ações do fundo.

A partir dessa breve apresentação do arranjo institucional, a o decorrer desta seção descreve os fluxos e processos operacionais de elaboração e aprovação de projetos no GEF, apresentando os atores, suas funções e interações de modo mais detalhado. O objetivo dessa análise é mapear quem são os atores responsáveis por cada atividade para que se possa identificar onde e de que modo são feitas algumas das articulações do arranjo institucional do financiamento da biodiversidade do GEF no Brasil. Esses processos serão analisados vis-à-vis as informações coletadas nas entrevistas para que se possa verificar o que realmente acontece na prática no arranjo institucional da biodiversidade relacionada ao financiamento do GEF no Brasil.

A proposição do projeto

O processo de proposição de um projeto se inicia a partir de uma articulação dos principais atores do arranjo institucional, como as Agências Implementadoras (AI), órgãos do governo, organizações da sociedade civil, possíveis executores ou parceiros e demais stakeholders para identificar as possíveis iniciativas e demandas relacionadas ao tema da biodiversidade para um financiamento do GEF. As AI são instituições que garantem capilaridade à atuação do GEF (são o braço operacional do GEF), sendo responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos e implementação, além da aplicação das regras do fundo. Atualmente são 18 Agências Implementadoras GEF, sendo 5 organizações das Nações Unidas, 7 bancos de desenvolvimento multilaterais, 3 entidades nacionais e 3 organizações da sociedade civil.

Após essa primeira articulação e identificadas essas possibilidades, a AI prepara um conceito do projeto juntamente com os atores envolvidos. Assim, dá-se início ao desenvolvimento do Project Identification Form (PIF) que é documento que apresenta o conceito do FSP a ser submetido ao GEF. Nesse momento, a AI e seus parceiros também podem elaborar a solicitação de um *Project Preparation Grant* (PPG) que está relacionado a recursos a serem utilizados antes da execução propriamente dita do projeto e envolve atividades de preparação do mesmo, como estudos para melhorar a qualidade do PIF e identificar áreas prioritárias de conservação, reunião com *stakeholders*, entre outros.

Uma vez elaborado o PIF, a AI é a responsável para encaminhar o documento (e se for o caso o PPG também) ao PFO do GEF no Brasil.

O endosso do governo brasileiro

O PFO é o responsável pela operacionalização do GEF no país. Ele é responsável pelo deferimento da Carta de Endosso, que é um requerimento do GEF para financiamento de projetos e é o documento que garante que o projeto é *country-driven* e baseado no alinhamento com as prioridades nacionais. A carta confirma que o país está comprometido a providenciar o

suporte necessário ao projeto para alcançar seus objetivos e resultados e deve ser fornecida após uma discussão com *stakeholders* relevantes.

No Brasil, o PFO é representado pela Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN) do Ministério da Economia (ME)⁹. A Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX) é órgão colegiado integrante da estrutura organizacional do ME que tem como função identificar e avaliar os pedidos de apoio externo de natureza financeira (reembolsável ou não reembolsável) para a preparação de projetos. A SAIN é a secretaria executiva da COFIEIX e deve, portanto, adotar todas as providências administrativas relativas às atividades da Comissão. Assim, cabe à SAIN, a partir da COFIEIX, coordenar os processos de financiamento externo do GEF.

Dentro da estrutura da COFIEIX, foi estabelecido o Grupo de Trabalho de Análise de Projetos (GTAP), um grupo técnico para analisar somente os projetos candidatos ao financiamento não reembolsável do GEF. Atualmente o GTAP é composto pelo ME, MRE, MCTIC e MMA. Assim, o PFO recebe o PIF diretamente da AI e encaminha para que ele seja discutido tecnicamente no GTAP, que é onde são discutidas as questões técnicas do projeto e os alinhamentos dos mesmos com as prioridades nacionais. É com base no posicionamento do GTAP que o PFO concede ou não a carta de endosso para o projeto.

De acordo com as entrevistas, existe uma divisão informal dentro do GTAP, na qual os projetos de biodiversidade são analisados pelo MMA e os de clima pelo MCTIC: “Historicamente tinha uma divisão. MMA falava de projetos de biodiversidade e MCTI(C) falava de projetos de mudanças climáticas (...). Isso é informal, não está escrito em lugar nenhum” (Entrevista 1).

O MRE tem uma atuação mais superficial, como foi enfatizado na entrevista com o DEMA e com o PFP, que destacaram que a atuação deste ministério no GTAP está relacionada mais à uma verificação sobre a existência de alguma incompatibilidade do projeto com as diretrizes gerais do GEF e de políticas externas do que com questões técnicas. Como ressaltado na entrevista do DEMA sobre sua atuação no GTAP: “É bem mais superficial, porque essa fase é mais técnica.” (Entrevista 5). Nessa mesma linha, o PFP do GEF destacou: “O PFP participa disso, mas não entra em questões técnicas” (Entrevista 3).

Nesse sentido, percebe-se que o MMA e o MCTIC são os ministérios mais relevantes para análise técnica dos projetos do GTAP e são eles quem realmente verificam os alinhamentos com as prioridades nacionais. Isso demonstra que a capacidade técnica desses ministérios é relevante para o posicionamento do Brasil ao enviar projetos para o GEF.

Já o ME e seu PFO parecem ter uma posição mais de coordenação dentro do GTAP, não interferindo diretamente nos temas ambientais analisados. Assim, após uma análise técnica do projeto pelo GTAP, o PFO assina ou não a carta de endosso para o projeto. Caso seja relatado uma inconsistência, a AI é solicitada a reescrever o projeto. Caso aprovado, o PFO assina a carta de endosso e encaminha para a AI, que repassa o a carta e o PIF para o Secretariado do GEF tomar as próximas providências do processo de aprovação. Ao mesmo tempo, a AI deve encaminhar o PIF para o STAP para uma revisão técnica.

⁹ Até o final de 2018, o PFO era representado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) que, com as mudanças do governo Bolsonaro no início de 2019, sofreu alterações e se transformou no ME.

Deve-se ressaltar que o papel do PFO como articulador e facilitador desses processos se restringe aos processos relacionados à carta de endosso e temas sobre a burocracia dos processos, como pagamentos e autorizações.

A revisão do PIF pelo Secretariado e STAP

Ao receberem os documentos, o Secretariado do GEF e o STAP são responsáveis por uma primeira revisão no âmbito do GEF. O Secretariado do GEF coordena implementação geral das atividades do fundo enquanto o STAP é o painel do GEF que providencia suporte científico e técnico tanto nas estratégias operacionais do fundo quanto nos projetos a serem financiados para assegurar a qualidade dos financiamentos.

No caso de um requerimento da AI, do Secretariado ou do Conselho do GEF, o STAP faz uma revisão do PIF com comentários sobre a qualidade técnica dos projetos e propõe modificações. O painel também concentra sua revisão nas questões de desenvolvimento lógico do projeto, componentes relacionados à inovação técnica e científica e barreiras metodológicas e de implementação. No caso de alterações sugeridas, a AI deve providenciar o incremento do projeto, articulando com os demais proponentes, sendo possível também contratar especialistas para essa revisão.

O Secretariado também pode contribuir com comentários sobre os projetos e, do mesmo modo que os comentários do STAP, as AI devem buscar solucionar as questões levantadas e refazer a submissão do projeto ou responder via relatório específico com as ações realizadas. De acordo com o GEF (2017), tanto o STAP quanto o Secretariado se colocam à disposição das AI e dos respectivos parceiros e proponentes a qualquer momento desse processo para elucidar questões que venham a aparecer.

O conhecimento agregado pelo STAP está relacionado ao incremento da qualidade dos projetos e isso aparece de diversas formas. O painel, através do documento *STAP Scientific and Technical screening of the Project Identification Form (PIF)* faz uma revisão técnica e crítica com comentários, questionamentos sobre *outputs*, metas e objetivos dos projetos, mas também fornece sugestões de referências bibliográficas e caminhos para preencher lacunas do conceito do projeto. Isso pode ser visto em algumas revisões do painel como é o caso do projeto sobre Fitoterápicos demonstrado a seguir:

STAP feels that this project, as written, is logical but so generic that we are not confident that it incorporates a sufficiently empirical understanding of the issues, challenges and potentials to translate intention into the intended results. The PIF provides no baseline or scientific confidence with respect to what value chains will be developed, nor any pathway for how exactly these value chains will be developed into on-the-ground results, in terms of the geographic location of these species and how their use can be leveraged to improve landscape conservation. (STAP 2016b, 2016, p1)

Já a revisão do projeto PROSPECIES pelo STAP destaca uma sugestão sobre a incorporação de stakeholders.

STAP strongly recommends a thorough multi-stakeholder engagement strategy that is built on an objective analysis of past

experience/success likely partners, both government and non-government. This will be important because the project will work across multiple sectors and scales, which increases the chances that diverse knowledge and governance arrangements will exist. (STAP 2016a, 2016, p.2)

A aprovação do GEF

Após esses primeiros comentários na fase conceitual do projeto e as respostas das AI e proponentes, o Secretariado coordena a preparação do Work Program (WP) que é uma reunião dos PIFs de todos os FSPs submetidos. O Secretariado então encaminha o WP para os Membros do Conselho do GEF que, nas suas reuniões bianuais, devem analisar, fazer comentários sobre os projetos e decidir se aprovam ou não os projetos do WP. O Secretariado reúne esses comentários, publica-os na internet no site do GEF e os encaminha para as AI. Estas, por sua vez, respondem aos comentários do Conselho e devem explicar em um documento como eles foram incorporados ao projeto.

Depois dessa etapa, a AI prepara o *Project Document* (PD) e o *CEO Endorsement Request* para serem submetidos ao Secretariado. O PD é o documento que contém o planejamento final do projeto, que inclui justificativa, orçamento e arranjos de implementação, enquanto o *CEO Endorsement Request* é o documento que estabelece que o projeto está totalmente pronto para que seja requerido um financiamento do GEF.

A AI encaminha esses documentos para o Secretariado, que analisa a consistência deles com o PIF previamente aprovado, levando em consideração as estratégias do GEF e verificando se os comentários do STAP e do Conselho foram englobados. Caso seja verificada alguma inconsistência, a AI deve revisar esses documentos. Caso os documentos estejam em conformidade com seus objetivos, o CEO do GEF confirma e assina o endosso para o financiamento do projeto. Após o endosso do CEO, a próxima etapa é o início da implementação do projeto pela AI seguindo seus próprios procedimentos internos.

Percebe-se que essa ultima etapa de aprovação pelo GEF é uma fase mais burocrática dos fluxos operacionais do processo de financiamento dos projetos. Apesar das respostas das AI e dos proponentes a possíveis comentários do Conselho, normalmente as questões levantadas não são pontos muito críticos e poucos projetos são refutados na etapa do WP. Entende-se que se o projeto chegou até este ponto de aprovação, ele normalmente já é robusto o suficiente para prosseguir para uma aprovação final por parte do fundo.

Uma vez aprovado o projeto, a AI dá início ao processo de implementação do mesmo junto aos executores. O GEF repassa recursos financeiros diretamente para as AI, que elaboram contratos com os executores, que podem ser universidades, institutos de pesquisa, organizações da sociedade civil, governos.

5. Os fluxos de conhecimento e aprendizado

Após apresentado os fluxos operacionais, é interessante identificar os principais momentos de geração de conhecimento e aprendizado nos processos do arranjo institucional analisado. Como foi descrito na seção de revisão teórica, as instituições, compreendidas a partir

da abordagem Neo-Schumpeteriana, apresentam um caráter socialmente construído e são resultado de um processo evolucionário, pois estão associadas a movimentos de adaptações ao longo do tempo que moldam comportamentos e um contexto específico. A ênfase no aspecto cognitivo das instituições é fundamental, pois ressalta a importância das interações para os processos de geração de conhecimento e aprendizado.

Assim, a presente seção destaca alguns momentos relevantes sobre essas interações e a consequente geração de conhecimento. Sabe-se que esse processo não se esgota nas interações descritas a seguir, mas optou-se por apresentar esses momentos de maior relevância identificados.

A elaboração do conceito do projeto (a elaboração do PIF)

É interessante ressaltar que alguns processos operacionais funcionam muito além do que é descrito nos manuais. Por exemplo, na etapa da proposição e elaboração do conceito do projeto, normalmente essa iniciativa não é unidirecional e acontece junto com uma articulação informal entre os atores do arranjo. Por exemplo, o MMA pode procurar uma AI para discutir sobre a possibilidade de elaboração de um projeto para o ciclo do GEF em vigor ou mesmo a AI pode procurar os ministérios interessados e destacar as janelas de oportunidade no GEF, oferecendo seus serviços de desenvolvimento e articulação institucional.

Um bom exemplo foi a proposição do projeto *National Strategy for Conservation of Threatened Species* (PROSPECIES) no GEF-6, no qual o MMA, que tinha interesse em desenvolver um projeto relacionado a espécies, procurou o FUNBIO¹⁰ para elaborar uma proposta em conjunto para o GEF. O coordenador da Agência GEF no FUNBIO ressaltou essa articulação informal na entrevista:

Isso é uma conversa super informal (...). Nesse caso veio direto do MMA. Assim, a gente quer fazer um projeto de espécies e quer que o Funbio seja AI. Mas a gente poderia falar, olha GEF 7 está começando, vamos fazer alguma coisa? (Entrevista 1)

Pelas entrevistas, percebe-se que as AI possuem uma expertise relevante sobre o tipo de projeto que pode ou não ser aceito no GEF e as entrelinhas das necessidades do fundo. Como muitas vezes algumas AIs também são executoras de projetos do GEF, elas possuem um conhecimento acumulado sobre os tipos de projetos que o GEF financia, o modo de operação dos mesmos e as entrelinhas desses processos. Como destaca o coordenador da Agência GEF no FUNBIO: “Se você fizer muitos projetos com ele (GEF), você acaba aprendendo a fazer isso”. Esse conhecimento acumulado também engloba a questão do tipo de escrita dos projetos do GEF. Ainda de acordo com o coordenador da Agência GEF no FUNBIO, os projetos GEF requerem um tipo de escrita específica.

O jeito de escrever o projeto do GEF é super específico. É bem diferente dos outros. É o jeito de escrever mesmo, não é o formulário. O que a gente faz então? Eu não sei nada de espécies. Nosso papel é um pouco traduzir o que o MMA quer fazer de um jeito que vai ser

¹⁰ Deve-se ressaltar que o FUNBIO atua tanto como AI como executor. Nesse caso, o MMA procurou o FUNBIO para ser AI.

aceito pelo GEF. Inclusive falar alguns não para o MMA, tipo, isso aqui não adianta colocar que o GEF não vai aceitar. (Entrevista 1)

O entrevistado ainda ressalta que isso não é uma expertise única do FUNBIO, mas de outras Als também. É um conhecimento tácito que vai se acumulando através de rotinas de aprendizado, do dia-a-dia das próprias organizações e não está escrito em nenhum manual do GEF ou das próprias Als. Esse conhecimento das Als sobre o linguajar e a compreensão das especificidades do GEF é imprescindível para descobrir as oportunidades de financiamento do fundo. Por exemplo, no caso do projeto PROSPECIES, o direcionamento do GEF tinha um foco na proteção de espécies na África, mas o documento citava brevemente que esse foco não impedia a apresentação de propostas de outros países ou regiões onde a caça furtiva e o comércio ilegal representam um perigo iminente para uma espécie ameaçada (GEF, 2014). A partir dessa brecha, o FUNBIO viu a oportunidade de aplicar um projeto de espécies.

Desse modo, percebe-se que as Als aparecem mais com um papel de articuladoras e com essa expertise específica de compreensão das entrelinhas das necessidades dos projetos do GEF do que com um papel de responsável pela elaboração técnica do mesmo. As Als contribuem com o desenvolvimento do conceito do projeto, mas o conhecimento técnico específico provém mais de atores como o MMA no caso da biodiversidade ou organizações parceiras como ONGs ou institutos ligados ao tema em questão. São essas organizações que possuem em seu quadro técnico, recursos humanos especializados nos determinados temas. Por exemplo, no próprio *template* do PIF, a parte da justificativa requer uma descrição detalhada de temas técnicos do projeto e sobre os alinhamentos com as prioridades nacionais. O MMA, por exemplo, por trabalhar diretamente com as principais políticas públicas e planos nacionais governamentais possui grande conhecimento no momento de descrever esse alinhamento.

Assim, nota-se a relevância da articulação e de uma boa relação das Als com os atores parceiros nesse momento de elaboração do conceito do projeto. Eles devem trabalhar em conjunto para produzir o PIF, em constantes trocas, reuniões, trocas de email, revisão do documento, com diversas idas e vindas até que o PIF esteja com uma qualidade suficiente para ser submetido ao GEF. Percebe-se que, apesar dos atores possuírem conhecimentos específicos, a geração de conhecimento e troca de aprendizado não é unidirecional nessa relação. Essas trocas são os momentos cruciais de interação das partes e de produção de um PIF de qualidade.

A preparação do projeto com recursos do PPG

Um dos momentos cruciais de geração de conhecimento na fase anterior à implementação propriamente dita do projeto é o que se chama de fase de preparação, que utiliza recursos do GEF especificamente para isso. Essa fase de preparação já deve ter sido prevista no PIF, que no seu *template* possui uma seção na qual já deve ser indicada a necessidade ou não de recursos de doação para isso. Esses recursos devem ser destinados a uma preparação do ambiente antes da implementação do projeto, como estudos para delimitação do escopo, reuniões com *stakeholders*, entre outras atividades.

Por exemplo, o PIF submetido pelo projeto Fitoterápicos apresenta a necessidade de recursos para a preparação (PPG) na ordem de US\$ 213.301¹¹ para definição de alguns pontos do projeto, como: *“Landscape coverage will be better assessed at PPG stage and fully confirmed once site selection has been completed”* (GEF, 2016, p. 1); *“A break-down per component with a more detailed baseline analysis will be prepared at PPG stage”* (GEF, 2016, p. 11). Entre diversas atividades, o PPG nesse caso também tem como objetivo diminuir o risco do projeto como o baixo engajamento de populações indígenas e comunidades locais.

Já no projeto PROSPECIES, o PPG de US\$ 300.000 corresponde a 2% do financiamento do GEF para o projeto e destaca algumas atividades como a definição de áreas focais para o projeto, delimitação dos benefícios do mesmo e engajamento de *stakeholders* através de reuniões:

(...) In this project, during PPG phase it will be clear which areas, or which NCAPs, will be implemented, and it will be possible to make assessments about natural resources access by local communities using the existing safeguard policies, and if is there any gender integration issue. (GEF, 2016, p. 22).

O coordenador da Agência GEF no Funbio ressaltou que no PIF, o nível de informação não precisa ser muito detalhado. Os objetivos do projeto e como alcançá-los devem estar claros, assim como os critérios, status de preservação da espécie, se existem áreas protegidas ou não. Assim, alguns pontos pendentes no PIF podem ser delineados na fase de preparação. No caso de um projeto novo, como foi o projeto PROSPECIES, os proponentes devem fazer um PIF suficientemente genérico para que possa ser refinado posteriormente com o PPG. Nesse caso, o PIF não estabelecia o local exato de atuação do projeto, pois era necessário um estudo para compreender quais as áreas prioritárias de conservação de determinadas espécies. O coordenador da Agência GEF no Funbio enfatizou que o ideal é já ter essas informações o quanto antes, mas no caso de espécies ameaçadas, por exemplo, pela sua quantidade e especificidades no território nacional, o PIF não foi capaz de fazer essa definição a priori.

Como o mapeamento das áreas prioritárias de espécies ameaçadas tinha um alto custo e necessitava de tempo para seu desenvolvimento, o papel dos proponentes foi deixar claro no PIF os critérios a serem utilizados para cumprir os objetivos do projeto, mesmo sem estabelecer a localização exata de atuação. Assim, na fase de preparação, foram realizadas 6 ou 7 reuniões com universidades, ONGs e outros especialistas com esses recursos do PPG. A partir disso, a Universidade Federal de Goiás foi contratada para realizar um estudo para elaboração de um mapa definindo as áreas específicas do projeto.

Desse modo, pode-se verificar um processo importante de geração de conhecimento e aprendizado nessa etapa do PPG. Novos estudos são realizados para identificação de itens importantes para conservação da biodiversidade. O envolvimento de diversos atores aparece como relevante nesse aspecto. Juntam-se AI, ministérios, ONGs. As reuniões com *stakeholders*

¹¹ Que corresponde a 4% de toda a doação do GEF para o projeto.

e consulta com os interessados permitem trocas de conhecimento, treinamento e fortalecimento institucional para a implementação futura de um projeto.

A entrevista com o MMA também destacou essa importância do fator do conhecimento na fase do PPG. Como o ministério tem uma carência de recursos humanos para providenciar todas as informações necessárias para o desenvolvimento de um projeto de conservação da biodiversidade, eles dependem do apoio e especialistas para algumas especificações. E isso ocorre exatamente na fase de preparação, pois esses recursos permitem a contratação de consultores e especialistas que vão produzir essas informações essenciais para o desenvolvimento e implementação do projeto.

Essa relevância da fase de preparação também foi evidenciada na entrevista com o PNUD, que destacou tanto a elaboração do PIF quanto da fase de preparação como as principais para geração de conhecimento específico sobre biodiversidade através desses estudos e consultas.

É interessante notar que os processos de geração de conhecimento e os processos interativos de troca e aprendizado são distintos nos projetos novos e nos projetos que são continuidade de outros já em andamento. Se por um lado os projetos novos requerem estudos específicos e reuniões para convergência de interesses e preparações no território muitas vezes com recursos do PPG, para os projetos de continuidade, os processos de aprendizagem estão mais relacionados ao conhecimento acumulado.

Como destacou o coordenador da Agência GEF no Funbio, é mais fácil programar uma segunda fase de um projeto do que escrever um novo. É muito comum dentro de um projeto do GEF já preparar e encaminhar outro relacionado ou sua segunda fase, pois ali os atores já sabem as lacunas do projeto e os itens que podem ser melhorados e já existe uma base de conhecimento estabelecido sobre a qual se podem desenvolver os próximos objetivos. Assim, a concepção dessa outra fase de um projeto muitas vezes nem precisa de um PPG, pois o conceito do projeto já é desenhado com o foco nesses espaços a serem preenchidos. Além disso, o fato dos atores já terem trabalhado juntos em uma primeira fase do projeto, com rotinas estabelecidas, contatos pessoais estipulados e responsabilidades especificadas, isso facilita o desenvolvimento e implementação da próxima etapa.

Esse aspecto do conhecimento acumulado dos projetos também justifica porque as AI muitas vezes se mantem trabalhando com o mesmo tema. Existe um aprendizado baseado no *learning-by-doing* e *learning-by-interacting* que influencia essa continuidade. O aprendizado em uma primeira fase do projeto é a base para a sua continuidade e suas próximas etapas. E isso está relacionado a muitos atores envolvidos no projeto e não somente à AI. Esse processo de aprendizado no decorrer do projeto e a consequente elaboração de um PIF mais delimitado e específico em uma segunda fase do mesmo parece ser uma boa estratégia de aprovação de projetos no GEF.

Como destacou o entrevistado do FUNBIO, se o projeto PROSPECIES consegue desenvolver em sua primeira fase um sistema eficiente de alerta de espécies invasoras, uma segunda fase do projeto já será desenvolvida a partir disso com informações muito mais

específicas para o próximo PIF: “É esperto você chegar no final do projeto e já começar a explorar outras frentes já meio que preparando para o próximo” (Entrevista 1).

A execução dos projetos

A fase de execução dos projetos também pode ser destacada como um momento importante para de trocas e geração de conhecimento. Como destacou o PFO, este é um momento de bastante interface com diferentes atores e existe comunicação constante entre eles. Para o entrevistado, a execução dos projetos é sempre um processo adaptativo, no qual agentes aprendem com as ações e com as interações, buscando melhorar a execução do projeto nas suas mais diversas formas.

De acordo com a entrevista no MMA, esse momento da execução é crucial para a geração de conhecimento. Não somente pelo fato da contratação de atores especializados para desenvolverem os projetos, como universidades e institutos de pesquisa, que vão ser geradores de conhecimento direto. Mas também porque as trocas e conexões desses atores e dos beneficiários dos projetos auxiliam nesse processo. De acordo com o entrevistado do MMA, algumas trocas relevantes de conhecimento e aprendizado ocorrem no nível dos projetos, como em reuniões sobre lições aprendidas onde são compartilhadas as experiências, desafios e oportunidades enfrentadas no decorrer da implementação do mesmo. É nesse momento que se consegue internalizar em termos de aprendizado o que está sendo implementado e são difundidos os impactos e resultados para diferentes atores: “As reuniões específicas de projetos te coloca com pé no chão para saber exatamente como e onde pode ir com o sucesso da implementação. Isso só se vê no chão” (Entrevista 6). O entrevistado do PNUD ressaltou a mesma questão de geração de conhecimento no nível de implementação de projetos, onde o conhecimento local é relevante para a geração de resultados estruturantes.

O entrevistado do MMA ainda destaca que esse tipo de conhecimento sobre as especificidades, resultados e impactos do projeto ocorre de baixo para cima, pois é a partir daí que essas informações são repassadas até os mais altos níveis do arranjo institucional. No entanto, ele ressalta que essas informações são filtradas e são somente difundidos alguns pontos que interessam a essas mais altas instâncias. Isso também mostra que existe um certo viés entre um passo e outro dessa difusão de conhecimento e aprendizado, pois só chegam nas mais altas instâncias do GEF e dos doadores, por exemplo, informações relevantes para esses atores e que, muitas vezes, não refletem as reais transformações e aprendizado no campo.

6. Questões de poder: as influências dos direcionamentos do GEF

Como foi dito, os arranjos institucionais também envolvem uma questão política de disputa pelo estabelecimento de estruturas e comportamentos que acabam que privilegiam determinados interesses (AMAZONAS, 2001). No caso do arranjo institucional analisado, as questões de poder e as influências políticas impactam diretamente algumas definições dos GEF e, conseqüentemente, o direcionamento dos recursos financeiros para os projetos.

O GEF possui uma estrutura decisória que envolve a Assembleia e o Conselho que tomam decisões sobre diferentes temas. O Conselho é composto por 32 membros também chamados circunscrições que podem ser representantes de um país ou um grupo de países. Ele

é responsável pelo desenvolvimento, estabelecimento e avaliação das políticas e programas operacionais do fundo, além de revisar e aprovar o programa de trabalho que são os projetos submetidos à avaliação final. A Assembleia é formada por 183 países membros (Participantes), entre doadores e recebedores de recursos financeiros e se reúne a cada 3 ou 4 para discutir políticas gerais, revisão e avaliação das operações do fundo e adesão de novos participantes.

No entanto, deve-se ressaltar que um dos momentos decisórios mais importantes não são as discussões no âmbito das reuniões do Conselho ou da Assembleia, mas sim as reuniões de Recomposição (ou reabastecimento) de Capital (*Replenishment Meetings*). As reuniões de reabastecimento de capital são negociações que ocorrem aproximadamente durante dois anos para estabelecimento dos valores das doações dos países para garantir a disponibilidade de recursos por mais quatro anos para o fundo. Além da fase piloto, o GEF realizou 7 ciclos de reabastecimento. No entanto, nota-se que essas reuniões definem não somente os ciclos de reabastecimento de recursos financeiros do GEF, mas também têm grande influência no desenvolvimento das Direções Programáticas do fundo. E é exatamente no documento de Direções Programáticas a cada ciclo que é definido uma grande parte do programa e as prioridades de alocação de recursos do fundo.

A questão a ser ressaltada aqui é que como a participação dos países nas reuniões de recomposição de capital é restrita, a influência no direcionamento programático do GEF fica a cargo de poucos países, sendo eles maioritariamente doadores. Participam das reuniões de reabastecimento todos os países que têm intenção de contribuir para o próximo ciclo do GEF com um mínimo estabelecido. No caso do GEF-6, puderam participar também alguns representantes de países beneficiários (porém não doadores) além de algumas ONGs, AI e executores, mas somente como ouvintes.

Como já destacado por Silva (2012), esse é um momento crucial de negociação dos temas e dos recursos que serão direcionados por área focal, mas como a maioria dos países membros do GEF são apenas recebedores de recursos e, por isso eles não estão presentes nessas discussões, fica claro o poder dos doadores no direcionamento das ações do GEF.

Essa questão da influencia dos doadores foi fortemente evidenciada nas entrevistas realizadas. Quando indagados sobre questões de poder dentro das negociações do GEF, os entrevistados do DEMA ressaltaram:

O replenishment é um exercício de recomposição de fundos (...). O que ele define nesse um ano e meio antes são as regras que serão utilizadas no ciclo seguinte (...). Do ponto de vista do poder do GEF, digamos assim, é a instância mais influente. (Entrevista 5)

Teoricamente essas discussões de reabastecimento são abertas para os participantes presentes colocarem suas demandas, mas como ressaltou o entrevistado do FUNBIO, acontece que os interesses e as estruturas de poder tornam-se visíveis: “É onde os doadores atuam pesadamente para colocar as suas agendas no GEF. Dá para ver claramente, assim, qual o desejo de cada país doador” (Entrevista 1). Na entrevista com o MMA, essa influência também foi destacada: “As prioridades dos doadores vêm nas definições das regras” (MMA, entrevista, 2019).

Desse modo, o fato do Brasil contribuir como doador do GEF também é visto como estratégico para atuar nessa definição de prioridades de financiamento. O Brasil participou como doador nas fases do GEF-1, GEF-4, GEF-5, GEF-6 e GEF-7. Como destacou o PFP do Brasil no GEF, pelo fato do Brasil ser um *player* global da biodiversidade, é importante o país discutir o direcionamento do fundo ao lado dos grandes doadores:

Brasil como doador nos capacita (...), nos coloca junto nas reuniões do *replenishment* (...). Isso nos dá status político diferenciado dos demais países receptores. (...) Só o fato de nós conseguirmos doar já nos traz um certo capital político. (Entrevista 3).

O PFO do GEF no Brasil também ressaltou essa importância da contribuição financeira do Brasil no GEF e afirmou que o ME muitas vezes prioriza o GEF na hora de decidir a alocação de recursos de doação do Brasil para cooperação internacional. De acordo com o entrevistado, é importante o Brasil ter sempre assento na mesa no GEF no ciclo de recomposição.

Apesar do Brasil participar na mesa das negociações em diversos ciclos de reabastecimento, o peso dos doadores de maior porte é notável nas reuniões e nos direcionamentos programáticos dos GEF. Como destaca o entrevistado do FUNBIO: “Tem uma diferença de poder ali óbvia. Porque o cara que coloca 100 milhões é diferente do cara que coloca 4 milhões. E você percebe isso no jeito que o GEF conduz o negócio” (Entrevista 1).

De acordo com diversos entrevistados, esse peso dos grandes doadores também fica claro na pressão exercida por eles nos últimos ciclos de reabastecimento para diminuir o montante de recursos para alguns países em desenvolvimento. Os entrevistados do DEMA, PFP, PFO e FUNBIO ressaltaram que existe uma posição de alguns países desenvolvidos de que países como Brasil, Índia, Rússia, China, África do Sul e México não deveriam mais receber recursos do GEF. O argumento utilizado é que esses países seriam classificados como países de renda média pela classificação do Banco Mundial¹² e, por isso, seriam eles capazes de financiar suas atividades enquanto existem países de baixa renda com maior necessidade de recebimento de recursos. Isso se agrava ainda pela tendência de um maior direcionamento de recursos de ODA para problemas sociais (como a questão dos refugiados) e consequente diminuição relativa de recursos para causa ambiental.

Para fazer frente a essa posição, os países em desenvolvimento destacam dois pontos: (i) que essa classificação de renda média utilizada pelo Banco Mundial não é o recorte oficial utilizado pelo GEF que é proveniente da CDB e (ii) que são esses países que entregam os maiores resultados em termos de benefícios globais para o GEF, então não faria sentido diminuir os recursos repassados para eles.

Como o GEF é o mecanismo financeiro da CDB e, por isso, segue suas diretrizes e determinações, o recorte utilizado para financiamento das ações ambientais nos países é

¹² De acordo com o Banco Mundial, os países de renda média são um grupo de países diversificado por tamanho, população e nível de renda. Eles são separados entre países de renda média baixa (com um PIB per capita entre US\$ 1.006 e US\$ 3.955); e países de renda média alta (com um PIB per capita entre US\$ 3.956 e US\$ 12.235) para o ano de 2018. Para mais informações, ver: <http://www.worldbank.org/en/country/mic/overview>

baseado no artigo 20 da Convenção, que estabelece responsabilidades distintas para países desenvolvidos e em desenvolvimento. A CDB destaca em seu parágrafo 2:

2. As Partes países desenvolvidos devem prover recursos financeiros novos e adicionais para que as Partes países em desenvolvimento possam cobrir integralmente os custos adicionais por elas concordados decorrentes da implementação de medidas em cumprimento das obrigações desta Convenção, bem como para que se beneficiem de seus dispositivos. (MMA, 2019)

Para os entrevistados do DEMA, é importante sempre fazer referência ao artigo 20 nas negociações do GEF, pois ele deixa muito claro as responsabilidades comuns, porém diferenciadas para esses dois tipos de países. Na entrevista com o coordenador da Agência GEF no FUNBIO, ele lembrou a relevância do artigo 20, pois as Partes, ao assinarem a CDB, reconhecem essa divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para o estabelecimento do GEF e não a divisão sugerida pelo Banco Mundial.

(...) o GEF é um mecanismo de implementação da CDB e a CDB não reconhece essa divisão de países. Ela reconhece países desenvolvidos e não desenvolvidos (...). E que essa divisão do Banco Mundial não é oficial, não é aceita. E países não assinaram isso quando assinaram a CDB. E o GEF não poderia adotar esse tipo de coisa. (Entrevista 1)

Existe, assim, uma tendência nas negociações de direcionar o financiamento do GEF mais para países pobres e pequenas ilhas biodiversas em detrimento de países em desenvolvimento. O coordenador da agência GEF do FUNBIO também notou que existe uma tendência de aumento dos requerimentos de contrapartidas para países em desenvolvimento e aumento alguns padrões de exigência e responsabilidades. Nessa mesma linha, os entrevistados do DEMA destacam como isso ocorre nas negociações:

O que alguns dos grandes doadores fazem, eles tentam primeiro priorizar países de menor desenvolvimento relativo e fazer com que nós, países de renda média, arquem com porção maior dos custos e recebamos menos recursos. Como as doações são voluntárias, eles não podem forçar a gente a doar mais, mas o que eles podem fazer é tentar desviar os recursos (...). Isso tudo é feito por meio de critérios técnicos (...), vamos aumentar esse coeficiente, é uma jogada, o PIB entra... e vai indo. E a gente vai desmontando. A negociação fica um ano e meio nesse vai e vem. (Entrevista 5)

No entanto, são os maiores países em desenvolvimento que entregam os resultados mais importantes em termos de conservação e também para cumprimento dos objetivos do GEF. Essa entrega de resultados acontece não somente pelo tamanho desses países, mas também pela institucionalidade consolidada nesses territórios. É diferente fazer um projeto em um país no qual existe uma baixa capacidade de implementação e em países que possuem estruturas institucionais, políticas e sociais relativamente estabelecidas, redes de parceiros e implementadores para fazer o projeto funcionar de forma eficiente e eficaz. Esse ponto é ressaltado pelo entrevistado do MMA:

Mas nos [países] de renda baixa tem menos apresentação de resultados. (...) 70% dos resultados são nos países grandes e de renda

media que tem institucionalidade estruturada. São esses países que entregam resultados. (Entrevista 6)

Esse mesmo ponto é ressaltado pelo entrevistado do FUNBIO:

A discussão interessante é a seguinte: quem entrega resultados são esses países (...). México, Brasil, África do Sul, tudo biodiverso, tudo com capacidade de articulação, de gestão, governo mais estruturado (...) que conseguem entregar os projetos. (Entrevista 1)

O PFP ressaltou a mesma questão sobre o recorte do grau de desenvolvimento dos países e dos benefícios ambientais gerados ao ser questionado sobre qual seria o ponto sensível de negociação no GEF.

Esse é o principal ponto político nas negociações. (...) se você reduzir recursos para aplicação de projetos no Brasil, você está reduzindo a geração de benefícios globais (...). Eles são sensíveis [a essa argumentação], eles sabem disso. Mas por outro lado, tem interesses de países doadores de beneficiar determinados países, em nível de desenvolvimento menor que o Brasil. Conseguimos frear um pouco isso, mas não completamente. (Entrevista 3)

Desse modo, o DEMA questiona o posicionamento dos doadores e do GEF nas negociações, pois “eles querem resultado ou querem fazer política?” (Entrevista 5). Nesse contexto, o DEMA ressaltou a importância de uma posição conjunta e consolidada dos países em desenvolvimento nas negociações do GEF para que se fortaleçam nas negociações.

7. Conclusão

Com base na abordagem Neo-Schumpeteriana, o presente artigo buscou identificar os fluxos financeiros, de poder e de conhecimento e aprendizado do arranjo institucional brasileiro do financiamento da biodiversidade relacionado ao GEF, analisando suas interações e dinâmicas internas. Buscou-se verificar a hipótese que a geração de conhecimento e aprendizado se encontra em momentos específicos do arranjo institucional enquanto os processos de poder são *top-down*, o que gera uma desconexão dos objetivos do GEF com as necessidades nacionais de conservação da biodiversidade.

Diante do que foi apresentado, percebe-se que o arranjo institucional analisado é complexo, multistakeholder e interconectado de diferentes maneiras. Diversas são as instâncias envolvidas para que o financiamento alcance os projetos de biodiversidade no Brasil.

As responsabilidades dos atores desse arranjo são determinadas por documentos oficiais, mas nem sempre as regras são formalizadas. As rotinas e o conhecimento tácito envolvidos nos processos influenciam significativamente na definição, aprovação e encaminhamento do financiamento para os projetos. O arranjo é visto como bem estruturado e a capacidade institucional do Brasil é um diferencial para que os recursos realmente alcancem os projetos, atinjam suas metas e gerem benefícios globais.

A geração de conhecimento se dá em várias partes dos processos operacionais, com destaque para momentos de concepção, preparação e implementação do projeto. Percebe-se que essa geração de conhecimento encontra-se muito mais nos momentos nos quais existem vários atores trabalhando em conjunto ou na existência de atores com conhecimento

especializado, na qual existe a atuação de consultores, universidades, institutos de pesquisa e organizações da sociedade civil. Destaca-se também o conhecimento local na implementação dos projetos. São nesses momentos que são geradas as principais evidências e aprendizados e é quando são gerados os conhecimentos específicos sobre as reais necessidades de conservação da biodiversidade. Percebe-se, assim, a relevância do conhecimento tácito e aspectos de *learning-by-doing* e *learning-by-interacting* nos processos, principalmente fora da estrutura do GEF.

Sobre a questão de poder, nota-se que existe uma influência das esferas mais altas do arranjo institucional em direção aos projetos. É uma interferência *top-down*, na qual os grandes doadores de recursos financeiros têm influência política sobre as direções programáticas do GEF e, conseqüentemente, influenciam processos formais e informais do arranjo e, principalmente, o direcionamento do financiamento.

Assim, quando analisamos a estrutura do arranjo institucional, percebe-se que, por um lado, o conhecimento e as trocas relacionadas ao aprendizado acontecem onde existem maiores interações, atuação de especialistas no tema e conhecimento local. E são nessas partes do arranjo onde se encontram grande parte dos conhecimentos sobre as prioridades e especificidades de conservação da biodiversidade. Por outro lado, existe uma concentração de poder que não provém de onde está esse conhecimento, mas sim da origem dos recursos financeiros. Como consequência, esse cenário sugere que o direcionamento do financiamento do GEF segue os interesses desses grandes doadores e detentores do poder e não necessariamente converge com as prioridades e especificidades de conservação da biodiversidade.

Apesar da importante atuação do GTAP para confirmação da adequação dos projetos às necessidades nacionais para a biodiversidade, parece que a demanda de projetos do GEF pelo Brasil é muito mais uma adaptação às oportunidades apresentadas pelo fundo que são advindas das influências dos grandes doadores, do que um processo *bottom-up* de difusão de conhecimento e colocação das reais prioridades da biodiversidade nacional na agenda do GEF. Desse modo, pode-se afirmar que os interesses dos fluxos internacionais de financiamento da biodiversidade entregues através do GEF sobrepõem-se às prioridades nacionais, causando um desalinhamento dos recursos financeiros com os objetivos nacionais de conservação.

Em outras palavras, há uma subordinação das estratégias nacionais de conservação à agenda do GEF, aos recursos financeiros internacionais e, conseqüentemente, ao poder econômico dominante. Assim, a sobreposição de interesses internacionais sobre as especificidades nacionais que se observa na esfera econômica e produtiva da atual crise sistêmica, também é notada na dimensão ambiental.

Por fim, ressalta-se que esta é uma pesquisa em andamento que ainda vai explorar maiores especificidades desse arranjo institucional, suas lacunas, interconexões e potencialidades em termos de geração de conhecimento, aprendizado e poder. Também será realizada uma análise mais profunda sobre as políticas ambientais envolvidas e de que forma específica elas são subordinadas ao capital internacional. Assim, através de uma melhor

compreensão da estrutura do arranjo institucional do GEF para o financiamento da biodiversidade no Brasil, busca-se que futuramente possam ser formuladas políticas públicas e estratégias de desenvolvimento sustentável cada vez mais coerentes com as prioridades nacionais, gerando os melhores resultados possíveis, tanto em termos de conservação da biodiversidade quanto sobre geração de conhecimento, capacitação e internalização da biodiversidade nos processos decisórios e políticas estruturantes.

8. Bibliografia

- Allen, C.; Clouth, S. (2012) *A guidebook to the Green Economy Issue 1: Green Economy, Green Growth, and Low-Carbon Development – history, definitions and a guide to recent publications*. UN Division for Sustainable Development.
- Amazonas, M. C. Valor e meio ambiente: elementos para uma abordagem evolucionista. 2001, 267f. (Tese de doutorado em Economia, área de concentração: Teoria Econômica) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas/SP, 2001.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Assuntos Internacionais. Manual de financiamentos externos: organismos internacionais de financiamento / Secretaria de Assuntos Internacionais. – Brasília : MP, 2013.
- Cassiolato, J. E., Podcameni, M. G., & Soares, M. C. (2015). *Sustentabilidade socioambiental em um contexto de crise*. Rio de Janeiro: E-papers serviços editoriais Ltda.
- Cassiolato, J. E.; Lastres, H. M. M. Inovação, globalização e novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. In: cassiolato, j. E.; lastres, h. M. M. (ed.). *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais do mercosul*. Brasília: ibct/mct, 1999.
- Conceição, O. A. Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista. Porto Alegre: TESES FEE Siegfried Emanuel Heuser, 2001.
- _____. A contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições. *Ensaio fee, porto alegre*, v.23, n.1, p.77-106, 2002.
- Felipe, E. S. As instituições e os neo-schumpeterianos: a noção de aprendizado a partir do pilar cognitivo das instituições. *Pesquisa e Debate*, São Paulo, v. 19, n.1, p.15-32, jan/jun. 2007.
- Felipe, E.S. 2006. Instituições e mudanças institucionais numa ótica evolucionária: uma abordagem a partir dos conceitos e da metodologia neo-schumpeteriana. Vitória, ES. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo, 143 p
- GEF (2015). Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility. Washington, DC: Global Environment Facility.
- GEF (2016). Project identification form (pif) Project type: full-sized project. PIF Template. Project title: Sustainable, Accessible and Innovative Use of Biodiversity Resources and Associated Traditional Knowledge in Promising Phytotherapeutic Value Chains in Brazil. Disponível em: https://www.thegef.org/sites/default/files/project_documents/04-18-16_PIF_PPG_Request_Final_0.pdf. Acessado em: 15 abril 2019
- GEF (2018). Guidelines on the Project and Program Cycle Policy. Washington, DC: Global Environment Facility.
- GEF (2018). Project And Program Cycle Policy. Washington, DC: Global Environment Facility.
- GEF IEO (2018), OPS6 Final Report: The GEF in the Changing Environmental Finance Landscape. Washington, DC: GEF IEO, 2018.
- Lundvall, B. et al National systems of production, innovation and competence building. *Research Policy*. n. 31, p. 213–231, 2002.
- Ministério do Meio Ambiente – MMA (2019). Convenção sobre a Diversidade Biológica. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/7513-conven%C3%A7%C3%A3o-sobre-diversidade-biol%C3%B3gica-cdb>. Acessado em 22 abril de 2019
- Nelson, R. Recent evolutionary theorizing about economic change. *Journal of Economic Literature*. n. 33. p. 48-90. mar. 1995.
- Pondé, J. L. Instituições e mudança institucional: uma abordagem schumpeteriana. *Economia*. Brasília (DF), v. 6, n. 1, p. 119-160, jan./jun. 2005.
- Scott, W. R. Institutions and organizations. London: Sage Publications, 1995.

- Silva, M. Cooperação internacional e meio ambiente: o lugar do Global Environment Facility na política externa ambiental brasileira Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2012.
- STAP (2016a). STAP Scientific and Technical screening of the Project Identification Form (PIF). Version 5. Project title: National Strategy for Conservation of Threatened Species (PROSPECIES). Disponível em: https://www.thegef.org/sites/default/files/project_documents/9271-2016-05-11-122646-STAPReviewAgency.pdf. Acessado em: 30 abril 2019
- STAP (2016b). STAP Scientific and Technical screening of the Project Identification Form (PIF). Version 5. Project title: Sustainable, Accessible and Innovative Use of Biodiversity Resources and Associated Traditional Knowledge in Promising Phytotherapeutic Value Chains in Brazil. Disponível em: https://www.thegef.org/sites/default/files/project_documents/9449-2016-10-13-140002-STAPReviewAgency_0.pdf. Acessado em: 30 abril 2019
- UNDP. (2016). *BIOFIN Workbook: Mobilizing Resources for Biodiversity and Sustainable Development*. United Nations Development Programme.
- UNEP. (2011). *Towards a Green Economy- Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. United Nations Environment Programme.

9. Anexo

Tabela 2: Cargo e Instituição dos entrevistados

Entrevista	Cargo/Instituição
1	Coordenador da Agência Implementadora GEF no Funbio
2	Antigo Ponto Focal Operacional do GEF (ME/ SAIN)
3	Ponto Focal Político do GEF - assessor do MRE
4	Oficial de programa do PNUD
5	Chefe e assistente da Divisão de Meio Ambiente (DEMA I) - MRE
6	Diretor Substituto do Departamento de Conservação de Ecossistemas do MMA

Fonte: Elaboração própria