



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ALINE TISSOT

**O PAPEL E A INFLUÊNCIA DAS ONG NO REGIME DE
MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O CASO DO BRASIL NA
CONSTRUÇÃO DO PLANO NACIONAL
SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA**

Brasília, abril de 2009.

ALINE TISSOT

**O PAPEL E A INFLUÊNCIA DAS ONG NO REGIME DE MUDANÇAS
CLIMÁTICAS E O CASO DO BRASIL NA CONSTRUÇÃO DO PLANO
NACIONAL SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA**

Trabalho de Conclusão apresentado como
requisito parcial à obtenção do título de
Especialista em Relações Internacionais

Universidade de Brasília, Instituto de Relações
Internacionais.

Orientadora:
Profa. Dra. Ana Flávia Barros-Platiau

Brasília, abril de 2009.

ALINE TISSOT

**O PAPEL E A INFLUÊNCIA DAS ONG NO REGIME DE MUDANÇAS
CLIMÁTICAS E O CASO DO BRASIL NA CONSTRUÇÃO DO PLANO
NACIONAL SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA**

Comissão Examinadora

Aprovada em ___/___/___

Orientador

Examinador (1)

Examinador (2)

RESUMO

O presente trabalho pretende estudar a participação, papel e influência das Organizações não-governamentais nos debates e na construção de políticas para mudanças climáticas, com destaque para a construção do Plano Nacional sobre Mudanças do Clima brasileiro e a participação das organizações da sociedade civil no processo.

Palavras-chave: ONG, Mudanças Climáticas, Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 - A ORDEM INTERNACIONAL E AS ONG	8
1.1 - Formação da Nova Ordem Mundial	8
1.1.1 - Globalização	8
1.1.2 - Emergência de novos atores	9
1.1.3 - Direito Internacional Público	10
1.1.4 - Governança	11
1.1.5 - Regimes Internacionais	14
1.2 - ONG	16
1.2.1 - Definição	16
1.2.2 - Características	17
1.2.3 - Representatividade e legitimidade	18
1.2.3 - Relevância no plano internacional	19
2 – O REGIME CLIMÁTICO E A PARTICIPAÇÃO DAS ONG	22
2.1 – Relevância do tema na Agenda Internacional	22
2.2.1 - Estocolmo	24
2.2.2 - Rio de Janeiro	25
2.2.3 - Joanesburgo	27
2.3 – Papel e inserção das ONG no regime de mudanças climáticas	28
2.4 – Participação do Brasil no Regime de Mudanças Climáticas	32
3 – UM CASO BRASILEIRO: O PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA E A PARTICIPAÇÃO DAS ONG	35
3.1 - As ONG no Brasil	35
3.1.1 - Características	35
3.1.2 - Histórico	36
3.1.3 - Articulação em redes	38
3.1.4 - O papel cívico	39
3.2 - Abertura para a Participação Social	41
3.2.1 - A constituição de 1988	41
3.2.2 - O Governo Lula	43
3.3 – Plano Nacional sobre Mudanças do Clima - PNMC	44
3.3.1 – Contexto e justificativa	44
3.3.2 - Linhas de atuação	46
3.3.3 - Contribuição das ONG na construção do PNMC	49
3.3.3.1 - Processo Participativo	49
3.3.3.2 – Análise da Participação	52
CONCLUSÃO	55
BIBLIOGRAFIA	57

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo refletir sobre a participação, papel e influência das Organizações não-governamentais (daqui por diante referidas como ONG) nos debates e na construção de políticas para mudanças climáticas, sem a pretensão de esgotar o tema, o que implicaria um escopo maior do que o da tarefa presente.

Nas últimas décadas pôde-se observar o fenômeno da emergência de atores não-estatais com crescente protagonismo nos fóruns de discussão multilaterais: as ONG, cujo universo é complexo e diversificado, fornecendo um extenso campo de pesquisa para os estudiosos de relações internacionais. O aumento da mobilização e participação de cidadãos, refletido na figura destas organizações, fez com que o Estado não fosse mais o único ator a influenciar as esferas nacionais e internacionais, tornando mais complexo o relacionamento entre governo e sociedade.¹

Outro fator que têm contribuído para uma transformação na dinâmica das relações internacionais é o aumento da atenção para os problemas que transcendem as fronteiras nacionais e que exigem uma gestão conjunta de todos os atores envolvidos, como a questão das mudanças do clima. Tal tema adquire crescente importância na agenda internacional, por meio do o respaldo de estudos científicos, que têm apontado para as consequências do aumento das emissões de gases de efeito estufa e para os custos causados pela inação dos países no combate às mudanças climáticas.

¹ FONSECA, 2006

A partir desse quadro, a presente monografia trata de um tema interdisciplinar que envolve as relações internacionais, o direito internacional, a ciência política, o meio ambiente, além de enfeixar em sua área de abrangência aspectos econômicos e tecnológicos. O trabalho é dividido em três seções. Na primeira é feito um estudo sobre a formação da nova ordem internacional e a emergência dos atores não-estatais, para que seja possível compreender o contexto atual das relações internacionais. Além disso, é feita uma apresentação sobre as ONG, identificando seu papel e relevância no cenário internacional. Em seguida é dado foco no regime de mudanças climáticas, observando sua relevância na agenda internacional, no papel exercido pelas ONG e na atuação do Brasil neste tema, país de liderança importante para impulsionar avanços na agenda internacional. Por fim, é apresentado um estudo de caso, que analisa o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima do Brasil e a participação das ONG brasileiras em sua construção, com o objetivo de verificar como se concretiza a abertura para a participação social - trajetória, obstáculos e desafios - no âmbito de uma país com crescente envolvimento e protagonismo nos debates acerca de mudanças climáticas.

1 - A ORDEM INTERNACIONAL E AS ONG

1.1 - Formação da Nova Ordem Mundial

1.1.1 - Globalização

McGrew² define globalização como "o processo histórico que envolve a transformação na escala espacial das organizações sociais humanas que vincula comunidades distantes e expande o alcance das relações de poder que ultrapassam continentes e regiões". Apesar deste fenômeno não ser recente, alguns autores reconhecem que a dimensão da globalização acentuou-se, possibilitando hoje a análise de múltiplas vertentes que operam em aspectos da vida social, política, econômica e cultural, conforme observado por José Roberto Alfaia Júnior (2008).

Paulo Roberto de Almeida (2007) aponta que o fim da guerra fria significou uma ruptura da organização do sistema internacional em torno do eixo leste-oeste. O novo cenário passou a ser caracterizado pela competição e interdependência econômica, pela fragmentação dos Estados nacionais e pela multipolaridade política, embora ainda que sob o comando hegemônico dos Estados Unidos, a superpotência sucessora do conflito ideológico leste-oeste.

² *apud* ALFAIA JÚNIOR, 2008

Além das novas configurações de poder, o período pós década de 1990 foi marcado pelo avanço da conexão das redes financeiras e pela revolução tecnológica nas comunicações e nos transportes, que intensificaram as relações entre diferentes nacionalidades, aproximando segmentos de interesses comuns. Tais acontecimentos trouxeram uma nova concepção de doméstico e internacional, afetando a soberania do Estado Nacional.³

Houve também uma modificação na agenda internacional que, com o final da era bipolar, abriu-se à adição de novos temas: gestão de meio ambiente, direitos humanos, explosão demográfica, conflitos transfronteiriços, terrorismo, epidemias e instabilidade financeira. Almeida afirma que com a diversidade de temas, a agenda internacional tomou a mesma complexidade dos problemas de que passou a tratar. Tais problemas, por não respeitarem fronteiras, tornaram-se uma questão comum aos países, exigindo uma discussão global para solucioná-los.

1.1.2 - Emergência de novos atores

Outra mudança significativa, que ganhou força principalmente após o final da Guerra Fria, foi a emergência de atores internacionais não-estatais com papel relevante na política internacional, consequência da diluição das fronteiras e do aumento de trocas transnacionais de informação, capital e pessoas.

Richard Haas (2008) explica que esse aumento de fluxos entre as fronteiras muitas vezes ocorre fora do controle dos governos, diluindo a influência do poder soberano e fortalecendo as capacidades dos atores não-estatais, que passaram a se articular para buscar um espaço maior de participação no meio internacional.

³ ALFAIA JÚNIOR, 2008.

Com isso, os Estados-Nação deixam de ser os únicos centros de ação em relações internacionais. Outros agentes, com a capacidade de agir na defesa e promoção de seus próprios interesses, passam a fazer parte das esferas de influência. Podem ser classificados como: Organismos Internacionais ou Intergovernamentais, Organismos Internacionais Não Governamentais, Empresas Transnacionais, Redes de Ativismo, Grupos Terroristas, entre outros.

Os atores não-estatais conquistaram espaço e importância a ponto de estarem presentes na discussão e formulação da agenda internacional, apresentando diferentes perspectivas que contribuíram para a diversificação das agendas. De acordo com Duarte Villa (2001), os processos decisórios internacionais passaram a incorporar cada vez mais os atores dessa natureza. Isso fez com que o direito internacional passasse a atender também as necessidades humanas e não mais apenas a ordem estatal, condizendo com a afirmação de Marie-Claude Smouts (2004) de que, no contexto globalizado, as noções de comunidade internacional e de humanidade sobrepõem-se à de sociedade dos Estados.

1.1.3 - Direito Internacional Público

De acordo com Almeida, as alterações na ordem mundial tiveram efeitos também na área jurídica. No campo do direito internacional, princípios como o de “direito de ingerência” e a criação do Tribunal Penal Internacional abalaram a tradicional soberania estatal. Também a ação da opinião pública e das ONG compeliu os organismos internacionais e governos a criar não apenas princípios legais, mas também mecanismos processuais para garantir a condenação dos atores responsáveis, mesmo quando estes estivessem localizados em outros países.

Nesse sentido, Barros-Platiau (2001) afirma que as ONG cumprem um papel fundamental ao demonstrar a necessidade de criar regulação para determinados assuntos, fornecendo informações e incentivando o debate. No entanto, ainda cabe somente ao concerto de Estados-Nação a elaboração das normas jurídicas

internacionais. Conforme a autora, os Estados nacionais possuem prerrogativas históricas para fixar as instâncias jurídicas mas, em face a eles, os atores não-estatais constituíram-se com o objetivo de criar um espaço público autônomo de defesa dos interesses da sociedade.

Guido Soares⁴ nota que apesar de não serem reconhecidas pelo Direito Internacional, as ONG são muito eficazes no mundo jurídico, sendo responsáveis, por exemplo, por monitorar acordos internacionais e tomar providências em caso de descumprimento. Barros-Platiau, em conformidade com tal afirmação, pontua ademais que as ONG contribuem com a redação de minutas de acordos internacionais e legislação nacional. Para a autora, o desenvolvimento do direito internacional demonstrou avanços nas últimas décadas, mas seus mecanismos de implementação de normas não têm obtido muita eficácia. Cabe então às ONG fortalecer o comprometimento com as normas, agindo como órgãos de cobrança, através da mobilização a opinião pública. "Em consequência, o direito internacional público ganhou mais efetividade nestas últimas décadas", conclui.

Alfaia observa alguns avanços no sentido de inserir as ONG no direito internacional. Conforme o autor, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, ao estabelecer o direito à liberdade de associação, protege a formação e o trabalho das ONG. Outro exemplo fornecido pelo autor é o do Direito Comunitário Europeu que, através da "Convenção sobre o Reconhecimento da Capacidade jurídica das ONG internacionais", avança mais um passo em direção ao reconhecimento do *status* jurídico das ONG - tanto dentro como fora do âmbito europeu.

1.1.4 - Governança

Para muito autores, esse novo sistema é visto como um sistema multipolar: não há mais apenas um país hegemônico que possa estabelecer *per se* regras que

4 apud ALFAIA JÚNIOR

governem o sistema internacional⁵, mas passa a viger uma diversificação de interesses defendidos por atores não-estatais e, conseqüentemente, um problema de governabilidade - dado pela multiplicidade de valores e pelos diferentes fóruns para ecoá-los, instâncias do poder estatal e instâncias de opinião pública. Smouts argumenta que essa fragmentação da agenda internacional também dificulta a regulação pela coerção, abrindo mais espaço para negociações e articulações com atores que não utilizam o poder coercitivo estatal.

A diversidade de pólos resultou em maior complexidade dos processos de tomada de decisão. Passa-se a lidar não apenas com a dificuldade de conciliar os interesses de diversos Estados, mas também com a dificuldade de articular a isso as agendas de diferentes agentes privados. Para Smouts, então, a sociedade internacional passou de um modelo em que a persecução de objetivos no concerto nas nações dava-se pela via unívoca da ação estatal soberana para outro - em que passa a existir um espaço público transnacional, heterogêneo, que procura influenciar as decisões de regulação.

Reger em conjunto problemas mundiais nos quais os atores têm interesses diferenciados passou a ser uma grande questão. Smouts esclarece que tal diversidade de atores, em um mundo anárquico, fez com que fosse necessária a criação de mecanismos de governança para evitar a instabilidade posto que, para além da tradicional divergência de interesses, passa a ser preciso lidar com esferas ampliadas de competição ao acesso a recursos e oportunidades. Governança é então a maneira de responder à influência dos atores não-estatais de maneira política e jurídica, e consiste na construção de órgãos multilaterais e de regimes de regulação para questões internacionais.⁶

Conforme Smouts, a necessidade desses mecanismos impõe-se mais para assegurar o bom andamento da ordem ampliada assim constituída do que para obstar as pressões da sociedade civil, por exemplo, sobre questões relacionadas ao meio ambiente. A governança opõe-se então à anarquia internacional e concede um espaço

5 Ver BUZAN, 2002; HAASS, 2008; VIOLA e LEIS, 2007; ZAKARIA, 2008

6 BARROS-PLATIAU, 2001

aos atores sociais. Ela permite o acesso de atores heterogêneos que não têm as mesmas capacidades nem o mesmo grau de legitimidade que o Estado-Nação às esferas de discussão da regulamentação. A governança, de acordo com a autora, "supõe a existência de um 'espaço público' - no sentido de Habermas - aquele no qual os diferentes componentes de uma sociedade exercem seu poder de expressão e de crítica e constroem-se pela comunicação uns com os outros".

Isto está de acordo com a perspectiva de governança de James Rosenau⁷, a "governança sem governo", em que indivíduos organizam-se para definir regras de efeito internacional a partir de um consenso, e que são respeitadas mesmo não tendo sido definidas por uma autoridade oficial. Assim, certas funções de governança passam a ser executadas por iniciativas e ações que têm origem fora dos governos, mas com um mínimo de ordem e entendimentos rotinizados, conforme o autor.

No entanto, Barros-Platiau (2001) coloca uma questão importante: estes atores, embora não tenham sua própria legitimidade reconhecida, acabaram conquistando espaço e importância no debate internacional a ponto de serem considerados legitimadores da ação internacional coletiva. A autora fala que esse entendimento fez com que a participação dos atores não-estatais nas discussões da governança ambiental fosse imprescindível, sob pena de serem consideradas antidemocráticas. Um exemplo, para a autora, é a Organização Mundial do Comércio (OMC), considerada por muitos como uma organização não-democrática por sua reticência em considerar a participação de atores não-estatais.

Então para um espaço ser considerado democrático, a sociedade civil deve participar necessariamente? A autora responde que "se por um lado a participação de atores não-estatais reforça a utilidade do conceito de governança, por outro lado, isto não significa que uma participação ampliada de atores sem legitimidade reconhecida no processo decisório internacional contribui para a realização de objetivos de democracia, erradicação da pobreza no mundo e desenvolvimento sustentável". Portanto a representatividade sozinha não é suficiente, a participação exige também prestação de contas e transparência.

⁷ *apud* SMOUTS, 2004

1.1.5 - Regimes Internacionais

Apesar da prevalência do conceito de democracia como resultado da resolução do conflito entre os dois blocos da guerra-fria, o que propiciou afirmação do direito internacional e dos direitos humanos, isso não significou o fim da história como pacificação eterna de todos os conflitos internacionais. Amado Luiz Cervo (2007) descreve um cenário problemático: regiões instáveis e zonas de conflitos, aumento da emigração de zonas pobres para os países desenvolvidos, continuidade de testes nucleares. Para o autor, o mundo se tornou mais complexo e conseqüentemente mais perigoso.

Alfaia, ao concordar com os riscos de conflitos de interesses e conseqüentes guerras, coloca que o ambiente anárquico trouxe a necessidade de fortalecimento dos Organismos Internacionais e dos regimes para decidir, através da negociação, sobre temas específicos e de interesse comum.

A partir desse novo contexto a política internacional seguiu uma tendência de discussões conjuntas para um consenso transnacional, que Cervo exemplifica com a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), a 2ª Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Direitos Humanos (Viena, 1993) e a Ata Final de Marrakesh (Uruguai, 1994), que instituiu a OMC.

Fúlvio Eduardo Fonseca (2006) também trata dessa mudança no comportamento da comunidade internacional, que levou à construção de princípios e normas de condutas que colocassem em posição relevante os direitos e necessidades básicas da humanidade, contrapondo-os à lógica tradicional das relações de poder entre os Estados.

Para uma análise dos regimes o autor adota a visão pluralista das relações internacionais, que contempla a ampliação do escopo da agenda internacional para

abarcam, além dos temas militares, os temas sociais, e que dá relevância aos atores não-estatais na dinâmica do sistema internacional. De acordo com Fonseca, como os regimes são criados para regulamentar uma área específica, cada questão terá uma estrutura de governança diferente. Assim, as teorias de regime dependem do entendimento da política mundial como passível de ser subdividida. Além disso, a perspectiva pluralista considera que estados podem possuir interesses múltiplos, participando de vários desses regimes, não seguindo necessariamente uma ordem hierárquica em cujo topo situem-se os regimes de segurança.

Pela definição clássica de Krasner⁸, os regimes são "conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno nas quais as expectativas dos atores convergem em determinada área das relações internacionais".

Fonseca nota que a definição de Krasner não explicita a importância da participação da sociedade civil em sua formulação, e argumenta que os atores não-estatais, como as ONG, possuem papel fundamental nos regimes, fazendo pressão social para que as normas sejam cumpridas. Também, ao questionar a eficiência dos regimes frente à não obrigatoriedade de cumprimento das normas, observa que as regras podem gerar atritos quando da sua interpretação, mas não são questionadas ou desafiadas - o que reforça a importância promoção da ordem e da cooperação:

"Assim como as normas e os costumes locais (incorporados às constituições nacionais) impõem limites à atuação do aparelho estatal dentro de suas fronteiras, também os regimes globais restringem, de certa forma, o direito dos estados: mesmo não havendo uma força coercitiva, a própria comunhão de interesses faz ver que a obediência geral é benéfica para todos." (FONSECA, 2006, p.86)

⁸ *apud* FONSECA

1.2 - ONG

1.2.1 - Definição

O termo "organizações não-governamentais" foi utilizado pela primeira vez na Carta das Nações Unidas - em referência ao papel que seria delegado ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) de normatizar os arranjos de consulta com essas organizações - que as define como organizações não estabelecidas por uma entidade governamental ou acordos intergovernamentais.

Sua definição é imprecisa, uma vez que uma grande margem de instituições poderia ser enquadrada como não-governamental. Diversos autores buscaram uma explicação mais criteriosa para as ONG, chegando a classificá-las em QUANGO (quase-ONG), DONGO (*donor-organised* ONG) e CONGO (*government oriented* ONG).⁹

Alfaia (2008) argumenta que essa diversidade de terminologias é resultado da indefinição do próprio termo criado pela ONU. Pretendendo evitar definições negativas, alguns estudiosos procuraram diferenciar as ONG a partir de observações quanto às suas características e ação no plano internacional.

Dentre os autores que buscaram um conceito mais preciso e ligado à forma de atuação dessas instituições, Thompson-Feraru¹⁰ fornece a conceituação mais adequada aos objetivos desta monografia. Para o autor as ONG são grupos de pressão que buscam influenciar as decisões políticas nas relações internacionais.

9 ALFAIA JÚNIOR, 2008

10 *apud* ARTS, 1998

1.2.2 - Características

Apesar da formação de grupos não-governamentais ser um movimento natural e global a partir da diluição das barreiras geográficas e de comunicação, Fonseca aponta para o fato de que a maioria das ONG é constituída por grupos ocidentais que incidem sobre sociedades em transição, utilizando-se de valores dos países do norte. Barros-Platiau (2006) acrescenta a informação de que a maioria das ONG é originária do hemisfério Norte, fato que pode ser observado no credenciamento do ECOSOC desde seu início.

Fonseca também observa que muitas ONG transnacionais promovem e apóiam os trabalhos de ONG nacionais em diferentes países, o que pode evidenciar a influência de algumas organizações sobre as demais. De acordo com o autor, isso acontece para que as ações dessas organizações nacionais possam servir como base para reivindicações na esfera pública mundial e para que haja controle sobre Estados nacionais, garantindo o cumprimento de tratados firmados globalmente.

O controle da ação pública e a denúncia do não cumprimento de tratados é um dos papéis principais exercidos pelas ONG. Com isso, muitas dessas organizações recusam o apoio financeiro governamental e a criação de um Estatuto Internacional, procurando manter sua independência e liberdade de expressão, ao abrigo de pressões políticas.¹¹

Desta maneira, as ONG buscam recursos financeiros através de realização de serviços ou de doações de indivíduos ligados à causa que defendem. No entanto, Fonseca faz notar que a prática das doações também pode negligenciar algumas das ações desenvolvidas por essas organizações, dando prioridade para outras, de acordo com o interesse do doador.

¹¹ BARROS-PLATIAU, 2006

1.2.3 - Representatividade e legitimidade

Norberto Bobbio¹² diz que a legitimidade é um atributo do Estado. Mas a partir das discussões sobre democracia e transparência na arena de decisões internacionais, Fonseca (2006) argumenta que o Estado já não tem mais legitimidade para decidir sozinho sobre problemas globais, e alega que as questões que envolvem a transposição de fronteiras trarão cada vez mais a necessidade de uma representação da sociedade.

De acordo com Alfaia (2008), há algum tempo já existe uma cobrança da sociedade nesse sentido:

"Nos anos 1990, os anseios das opiniões públicas pelo mundo congregados em diversos fóruns multilaterais trouxeram os movimentos sociais com força para a arena internacional, em especial nos temas que afetam direitos coletivos, como o meio ambiente sadio, a busca pela paz, o desenvolvimento. Esse fenômeno transpôs ao nível internacional o conceito de sociedade civil, que não tardou a ser incluído na concepção o adjetivo 'transnacional'." (ALFAIA, 2008, p. 41)

Como reflexo da sociedade transnacional, as ONG lutam pela resistência ao modo de pensamento soberano, pela democratização das instituições globais e por uma ordem pluralista com maior equidade que reconheça os diferentes centros de poder e a diversidade.¹³ Da mesma maneira, as ONG interagem no sistema internacional em função da proteção do interesse público, o que implica compromisso com valores universais e questões relativas aos direitos individuais e coletivos.

Fonseca considera que as ONG são os "elos centrais" da sociedade civil transnacional, ao exercerem sua capacidade de mobilização para modificar e

¹² apud ALFAIA JÚNIOR, 2008

¹³ FONSECA, 2006

influenciar processos políticos internacionais. Essas organizações conectam diferentes sociedades nacionais e introduzem assuntos de interesse global na agenda, intensificando o intercâmbio de idéias e contribuindo para a formação de normas e valores internacionais. De acordo com o autor:

"A construção dessa esfera pública não-estatal, enquanto espaço de participação política dos cidadãos, exige entidades e movimentos não-governamentais e não corporativos, que são privados por sua origem, mas públicos por sua finalidade. Assim, aquilo que melhor exprime a sociedade civil transnacional e a 'revolução associativa' global, é o movimento de organizações não-governamentais em escala planetária, que percebem suas práticas como inovadoras e se consideram precursoras de uma nova forma de institucionalidade e representação." (FONSECA, 2006, p. 163)

Ao considerar as ONG como um meio de representar a sociedade civil, Fonseca defende que alguns critérios podem aferir legitimidade a essas organizações. Além da representatividade, elas devem possuir mecanismos democráticos de tomada de decisão e transparência na prestação de contas, resultados alcançados e atividades desenvolvidas. Barros-Platiau comenta que as maiores ONG já têm demonstrado essa preocupação e se posicionado em busca do reconhecimento. No entanto, Ricardo Neiva Tavares¹⁴ indica que a maioria das ONG ainda é incapaz de cumprir esses critérios.

1.2.3 - Relevância no plano internacional

Bas Arts (1998), ao colocar a questão, que gerou debates entre muitos estudiosos, de quais seriam os atores relevantes na perspectiva da política internacional, apresenta diferentes teorias que definem graus variados de importância para os atores.

¹⁴ *apud* ALFAIA JÚNIOR

De acordo com o autor, a vertente (neo)realista entende que a cooperação é possível, mas apenas sob condições de regras hegemônicas ou de balanço de poder, deixando pouco espaço para outros atores além dos Estados. Para os realistas a influência das ONG no sistema internacional é considerada insignificante. Os idealistas viam importância na capacidade das Organizações Internacionais para tratar de questões como paz e segurança. Funcionalistas enfatizavam a necessidade de cooperação técnica entre Estados através de múltiplos atores no campo da indústria e comunicações. Por fim, transnacionalistas analisaram o papel de atores como as igrejas e organizações "revolucionárias", enquanto os globalistas colocaram o papel dos estados na perspectiva da economia, política e cultura global.

O modelo transnacional, introduzido por Robert Keohane e Joseph Nye¹⁵, considera que os Estados nacionais não são mais os atores exclusivos do sistema internacional, havendo uma extensa gama de *global players*. É o modelo citado por Arts que dá maior relevância às ONG.

Fonseca (2006) avalia que a relevância das ONG é derivada da sua capacidade de contribuir no processo global de formulação de políticas públicas mais legítimas e inclusivas, complementando e ampliando o discurso político. Com isso, ele nota sua importância política ao constatar a crescente influência nas políticas oficiais, a partir da mobilização da sociedade em torno de questões de interesse social, que são levadas para o debate de legislações ou ações governamentais.

O autor, no entanto, observa que apesar das ONG terem a intenção de agir como um novo grupo de poder, não há certeza de que elas tenham unidade e estrutura democrática suficientes para terem a possibilidade de alterar o balanço de poder, trazendo mudanças na estrutura de tomada de decisão do sistema internacional.

Fonseca diz que ainda é necessário que a sociedade civil forme redes eficientes para a aplicação dos valores humanos na estrutura global. A perspectiva da sociedade civil está emergindo, mas a estratégia de trabalho através de redes, que de acordo

15 ARTS, 1998

com o autor possibilitaria capacitar as ONG para influenciar significativamente as relações internacionais, ainda está sendo construída. Para o autor, a melhor forma de inclusão desses atores no trabalho dos Organismos Internacionais e nas estruturas de governança ainda não está definida.

Para ilustrar, Fonseca menciona a questão da participação das ONG no sistema ONU. Há uma expectativa de que as ONG tornem a ONU mais representativa, uma vez que não há uma assembléia geral em que atores da sociedade civil tenham papel central. Mas dois aspectos são questionados: se as ONG teriam de fato acesso ao processo decisório e qual é a maneira de tornar esse acesso mais democrático. O autor observa que várias agências onusianas já vêm dando importância para a inclusão de ONG, abrindo-lhes mais espaço no processo de tomada de decisões. No entanto, ainda não há uma resolução no sentido de sua inclusão no processo decisório.

Daniel Bodansky (1999) é outro autor que toca neste ponto. Há uma dificuldade em aplicar a teoria democrática em nível internacional para garantir legitimidade participativa. A participação civil não possui autoridade tendo uma influência difusa nas decisões. Além disso esse tipo de participação possui limitações, uma vez que o posicionamento das ONG pode não refletir o interesse público. Mesmo que fosse dado acesso irrestrito às ONG, poucos membros do público poderiam participar de uma maneira prática. Arthur Earl Bonfield¹⁶ explica que o aumento da participação pública deve buscar assegurar a oportunidade dos interessados em comunicar sua perspectiva aos governantes, uma vez que o objetivo não é passar o poder de decisão para o público.

16 apud BODANSKY, 1999

2 – O REGIME CLIMÁTICO E A PARTICIPAÇÃO DAS ONG

2.1 – Relevância do tema na Agenda Internacional

Desde 2005 a ocorrência de desastres naturais, largamente noticiados pela mídia, tem sensibilizado a população mundial e alertado para a ameaça das mudanças climáticas: mortes por onda de calor na Europa, tsunamis na Ásia, furacões que devastaram cidades nos EUA, incêndios em grandes áreas da Austrália e dos EUA, inundações catastróficas e secas intensas na Índia e no Brasil.¹⁷

Apesar das discussões sobre o clima terem se iniciado há pelo menos 15 anos, o despertar da opinião pública internacional para o tema das mudanças climáticas se deu com intensidade apenas em 2007. Alguns eventos tiveram extrema importância para mobilizar sociedade civil, cientistas e políticos em torno do tema. Os lançamentos do filme “Uma Verdade Inconveniente” (2007) de Al Gore, do Relatório Stern (2006), que indica os custos econômicos dos impactos da mudança climática, da matéria especial da Revista *The Economist* “O mundo em 2007” (2006), que declarou que o tema seria central na agenda internacional, dos eventos globais de música do *Live Earth* (2007) e do 4º Relatório do IPCC (2006), que confirmou a responsabilidade da humanidade na concentração dos gases de efeito estufa, alertaram para a necessidade de urgente estabelecimento de políticas de redução significativa de emissão desses gases.

¹⁷ BARROS-PLATIAU, LEIS, & VIOLA, 2007

A questão das mudanças climáticas configura, atualmente “o maior desafio político, econômico, jurídico e ambiental para a humanidade”, nas palavras de Eduardo Viola, Ana Flávia Barros-Platiau e Hector Ricardo Leis (2007). A crise pertence ao mundo físico e transcende fronteiras, inviabilizando assim a abordagem tradicional no quadro do concerto de nações soberanas e exigindo uma ação conjunta dos atores envolvidos. Quando se trata de crise do meio ambiente, o que importa são os conflitos, arranjos institucionais e negociações que resultam da gestão coletiva.¹⁸

Barros-Platiau (2008) afirma que tratar a questão climática a partir de uma abordagem ambiental foi uma estratégia política para discutir a questão em um âmbito em que os instrumentos jurídicos são frágeis e não obrigatórios. Quando na verdade trata-se de uma questão energética, econômica, humanitária e agrícola, além de ambiental.

Kofi Annan defendeu em seus relatórios *In Larger Freedom* e *A More Secure World* que a questão da segurança ultrapassa o campo estratégico-militar e definiu o termo como qualquer ameaça à paz e à harmonia social, incluindo, portanto, como problemas de segurança, as crises sociais, ambientais e econômicas.¹⁹ No caso das mudanças do clima, os impactos podem se dar, por exemplo, em forma de secas prolongadas que afetam a produção agrícola, gerando períodos de fome e insegurança alimentar, ou em epidemias e doenças que podem se alastrar, gerando insegurança sanitária.

Barros-Platiau esclarece que este é um problema que causará imensos danos às populações, principalmente às mais pobres - que não possuem acesso às soluções tecnológicas existentes - , podendo gerar conflitos interestatais ou intra-estatais. Considerando este argumento, o problema das mudanças do clima constitui, na realidade, uma questão de segurança que deveria ser levada a fóruns multilaterais mais importantes - como o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Se tratado como questão de segurança, o problema torna-se prioridade na agenda dos países, como acontece com a Grã-Bretanha e a Alemanha, argumenta a autora.

18 BARROS-PLATIAU, VARELLA & SCHLEICHER, 2004

19 *Apud* BARROS-PLATIAU, 2008

Segurança Climática, na definição de Viola, Barros-Platiau e Leis (2007), significa manter a estabilidade do clima global, diminuindo os riscos de aquecimento por meio da mitigação de gases do efeito estufa e da adaptação da sociedade às novas condições e aos riscos de fenômenos naturais intensos. Isso implica dar prioridade ao tema na agenda internacional, uma vez que os relatórios científicos demonstram urgência para tomada de ação. Quanto maior a espera, mais altos os custos.²⁰ E o enfrentamento exige maior profundidade e velocidade de cooperação do que o que já foi necessário para evitar qualquer guerra, concluem os autores.

2.2 – Conferências da ONU e atuação das ONG

As Conferências das Nações Unidas que abordaram o tema de proteção do meio ambiente global foram eventos importantes para mobilizar atores e para promover novos instrumentos jurídicos internacionais de apoio ao desenvolvimento sustentável. É importante verificar o tipo de envolvimento das ONG nessas conferências, e o papel executado por elas em prol desse objetivo.

2.2.1 - Estocolmo

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano - CNUMAH, sediada em Estocolmo em 1972 - foi o primeiro evento que reuniu a comunidade internacional para discutir as questões ambientais globais e trazer a atenção dos governos e da opinião pública para a necessidade de ação.²¹ Seu objetivo era o de estabelecer um regime que visasse colaboração entre os países envolvidos para definir respostas aos problemas ambientais. Ao final da conferência foram

²⁰ Ver *Stern Review on the Economics of Climate Change*, 2006

²¹ FONSECA, 2006; LAGO, 2004

aprovados a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano e o Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano.

O evento teve sucesso em fortalecer o potencial de cooperação entre os países e, nas palavras de Alfaia (2008), "representou ponto de inflexão no desenvolvimento das políticas ambientais, cujos princípios e instituições oriundas do encontro teriam visibilidade e duração presentes nas décadas vindouras". Como principais conquistas, a Conferência de Estocolmo levou à criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), promoveu a inserção da temática ambiental na agenda doméstica de vários países e fortaleceu a participação das ONG nessas questões.²²

Apesar desse fortalecimento, as organizações não-governamentais em Estocolmo, segundo Ricardo Neiva Tavares²³, não demonstraram a mesma persistência e influência tidas na Conferência do Rio, mesmo tendo oferecido assistência e transmitido seu ponto de vista. Mas, no âmbito nacional, as ONG contribuíram para manter o interesse e o engajamento da população em vários países. Além disso, Philippe Le Preste²⁴ confirma que as ONG ambientalistas militantes, que questionavam o desenvolvimento baseado na industrialização, passaram a ter um papel de maior destaque no debate ambiental.

2.2.2 - Rio de Janeiro

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi o maior evento organizado pela ONU até aquela data. Os documentos originados na Conferência foram: a Agenda 21; a Declaração do Rio, que instituiu o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas; a Declaração de Princípios sobre Florestas; a Convenção sobre Diversidade Biológica; e a Convenção-Quadro sobre

²² LAGO 2004; ALFAIA 2008

²³ *apud* LAGO 2004

²⁴ *apud* LAGO 2004

Mudanças Climáticas, que se tornou um dos principais instrumentos do regime de mudanças climáticas. O evento foi convocado após o Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987), conhecido como Relatório Brundtland, e incorporou deste a definição de desenvolvimento sustentável como sendo aquele capaz de suprir as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações.

Neiva Tavares²⁵ afirma que o Relatório Brundtland estimulou a atuação das ONG ao fazer transparecer o fracasso dos governos para promover o desenvolvimento sustentável e ao reconhecer o papel daquelas organizações em mobilizar o interesse da sociedade civil e dos formuladores de políticas, requisito para uma ação efetiva. E o acontecimento da Rio 92, de acordo com Eduardo Viola e Hector Leis (1995), intensificou o tratamento do tema dentro da sociedade brasileira, ao colocar em pauta a relação entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental - e a necessidade de um equilíbrio entre eles. Para outros países o período da Conferência também foi positivo. Em muitos países periféricos não havia um interesse difundido pelas questões ambientais. As reuniões preparatórias de uma conferência de grande porte obrigaram muitos governantes a se familiarizar com a questão, resultando na sensibilização de suas populações.

Desde a convocação da Conferência, foi atribuído papel importante às ONG, sendo reconhecida sua influência na área ambiental. Mas André Lago (2004) afirma que houve muita ingenuidade por parte da mídia e de algumas ONG. O Fórum Global, evento paralelo que reuniu cerca de 7000 membros de ONG, se mostrou um espaço bem-sucedido de confraternização entre ONG de todo o mundo, mas não obteve resultados expressivos, com pouco impacto na conferência oficial de governos.²⁶

25 Apud LAGO,2004

26 VIOLA, In: AA.VV. Meio ambiente,desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais. 1995.

2.2.3 - Joanesburgo

Dez anos após a Conferência do Rio, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável reuniu em Joanesburgo representantes de governos, da sociedade civil e de organizações internacionais para reforçar os compromissos estabelecidos, verificar os impasses e encontrar estratégias para que os acordos do Rio fossem implementados. A Conferência produziu, ao seu final, dois documentos: O Compromisso de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, que reafirma os princípios adotados em Estocolmo e no Rio de Janeiro, e um Plano de Implementação.

Após a Conferência do Rio foi possível verificar resistência e pouca vontade política para assumir os desafios nos principais atores políticos, criando obstáculos para o processo. Como alternativa, afirma Lago, a Cúpula procurou reforçar a importância dos atores não-estatais, chamando a atenção da opinião pública para a relevância da reunião, de forma que esta exercesse pressão para um maior comprometimento dos governos. De acordo com o autor:

"A Cúpula foi planejada para dar especial importância às contribuições que demonstrassem a viabilidade do desenvolvimento sustentável nos níveis local, regional, nacional e internacional, e aos papéis que podiam exercer os *multistakeholders*, atores não-governamentais das mais diversas áreas da sociedade civil, como o setor produtivo, os sindicatos, as organizações não-governamentais e as comunidades científica e acadêmica." (LAGO, 2004, p. 104)

Lago afirma que as ONG, que já haviam conquistado legitimidade no Rio, demonstraram em Joanesburgo estar mais avançadas, ao aproximarem-se da dimensão política e científica dos debates, integrando-se de maneira construtiva. Assim, tiveram seu papel fortalecido e atuaram com membros em diversas delegações oficiais, defendendo interesses locais, regionais e nacionais. Como resultado, a Cúpula defendeu o conceito de parceria entre governo e atores sociais

para a dinamização e eficiência de projetos.

2.3 – Papel e inserção das ONG no regime de mudanças climáticas

Kal Raustiala (1997) observa que as ONG participam ativamente das negociações dos tratados de mudanças climáticas. Estas instituições estiveram presentes como observadoras em quase todas as sessões dos Comitês de Negociação Internacional do Clima e das Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Participaram também fazendo declarações, respondendo a debates e como membros de delegação de governos.

Isso ocorreu porque as questões que envolvem mudanças climáticas são mais permeáveis à participação de organizações do setor privado do que outras questões da agenda internacional, conforme explicam Clair Gough e Simon Shackley (2001). Tal permeabilidade permite que as ONG se firmem como parceiras na formulação de princípios e na implantação de ações concernentes aos regimes climáticos, mas oferece dois riscos: ameaça à legitimidade dessas instituições e ao seu papel de crítica, caso tornem-se demasiadamente engajadas nos resultados das negociações e políticas.

Para garantir sua legitimidade, as ONG precisam mobilizar uma parcela da opinião pública em torno do tema, que será representada no processo político. No entanto, a área de mudanças climáticas é vista como “abstrata” por esses autores, apresentando algumas dificuldades para a mobilização: os grandes impactos das mudanças ainda não são tangíveis, a não ser por um ou outro efeito que já começou a ocorrer em menor escala do que os efeitos esperados no futuro; as questões são inseparáveis da evidência científica e, portanto, os debates políticos se enchem de termos complicados para os não iniciados; e, como não há uma maneira óbvia de responder às mudanças do clima, as possibilidades de ação são múltiplas, todas com prós e contras.

A partir destas dificuldades, algumas ONG buscam uma inserção maior na comunidade epistêmica constituída por cientistas, políticos e outros atores que compartilham uma mesma opinião sobre a ciência por trás das mudanças do clima, obrigando-as a tomarem uma postura diferente da que ocorreria em outros contextos.²⁷ Fora das comunidades epistêmicas, as ONG têm um estilo mais marcado pela confrontação e possuem um olhar predominantemente social e político sobre o tema, ao invés de uma abordagem ambiental. Além disso, são mais livres para decidir os assuntos para os quais darão atenção e em que instâncias pretendem agir.

Isso significa que, para participar dessa estrutura, as ONG precisam se distanciar das questões políticas e se aproximar da ciência e da técnica. Helmut Breitmeier e Volker Rittberger (1998) observam que muitas ONG perceberam que não seriam tomadas seriamente nas arenas de discussões se seu corpo administrativo não fosse composto por profissionais especializados como cientistas, advogados e especialistas em políticas.

A competência das ONG para assumir responsabilidades nos fóruns multilaterais não depende apenas de funcionários especializados, mas também da disponibilidade de recursos financeiros, conforme argumentam os autores. É o tamanho de seu orçamento que determina se elas poderão participar em níveis locais, regionais ou internacionais da elaboração de políticas. Dispondo de poucos recursos, elas estarão impedidas de participar das diversas reuniões internacionais, e assim de monitorar o processo presencialmente. Com isso, perdem a possibilidade de aumentar a *expertise* de seus funcionários através da interação com representantes de governos, organizações internacionais e outras ONG, enfraquecendo a influência que poderiam ter nas discussões.

Outro aspecto negativo apontado por Breitmeier e Rittberger é o de que o trabalho desse tipo de ONG corre o risco de ser dominado pelos interesses dos Estados e das Organizações Internacionais, se dependerem de recursos advindos dessas entidades. Ou, se não mantiverem sua ideologia e seu ativismo, podem perder os doadores que se identificam com sua causa, impondo um dilema entre manter seus

27 GOUGH, SHACKLEY, 2001

valores originais ou buscar uma orientação que garanta legitimidade e seriedade.

Há ainda outro argumento que demonstra a importância de um equilíbrio interno das ONG. Como debatido no capítulo anterior, a participação das ONG também é vista como um elemento legitimador dos debates multilaterais. Gough e Shackley sustentam que a chave para a legitimidade das políticas de mudanças do clima é a flexibilidade das ONG para manter o equilíbrio entre o seu desejo interno e a necessidade de uma efetividade externa, ou seja, elas precisam ter sucesso em estabelecer uma estratégia que, ao passo que intensifique a parceria com governos e cientistas na comunidade epistêmica, mantenha a força do ativismo original, que serve como propulsor para o monitoramento e a crítica.

Como mencionado, as questões que envolvem as mudanças do clima são muito complexas. Os governos procuram ser muito cautelosos ao assumir compromissos, dado que dentro do ambiente de negociações é preciso lidar com um alto nível de incerteza e baixos níveis de informação, além de grandes interesses econômicos envolvidos. Raustiala defende que as ONG servem como contrapeso a esses interesses e provêem informações que ajudam a diminuir as incertezas.

A atividade principal das ONG é a de mobilizar a sociedade civil e os políticos para a questão das mudanças do clima. Raustiala afirma que essas instituições contribuíram para popularizar as questões ambientais - junto com a mídia e a comunidade científica - frente ao público e aos governos, gerando estímulo à ação política. Geralmente são utilizadas técnicas de marketing e imagens poderosas para vender as questões das mudanças do clima. Gough e Shackley argumentam que é preciso muito cuidado com o uso dessas ferramentas, pois a credibilidade das ONG pode ser comprometida. O uso de desastres é efetivo para ganhar apoio, mas é uma estratégia arriscada, uma vez que pode ser considerado sensacionalismo.

As ONG exercem o papel de construção do conhecimento, produzindo pesquisas e publicações para esclarecer ou introduzir nova evidência sobre determinado assunto. Além disso, de acordo com Raustiala, as ONG fazem resumos e sumários de documentos e relatórios muito detalhados e compridos, dando informações úteis para as delegações. Mas Gough e Shackley alertam sobre a

idoneidade desses documentos, que dependerá da credibilidade e da neutralidade do autor. Tais documentos possuem uma importância tão significativa dentro das negociações que, para estabelecer sua reputação, muitas ONG contratam acadêmicos estabelecidos para realizar este tipo de trabalho, produzindo um portfólio que possua qualidade e influência.

Muitos governos, principalmente de países em desenvolvimento, não possuem recursos suficientes para providenciar técnicos para tratar das mudanças do clima nas políticas públicas, ou mesmo sofrem com a falta de profissionais que possuam *expertise* na área. Baseando-se nisso, Raustiala relata que as ONG exercem a importante tarefa de recomendar políticas, encaminhando às delegações desses governos análises de políticas, recomendações e críticas de políticas propostas, relativamente sem custos. Algumas delas inclusive atuam em delegações como conselheiros dos governos, oficial ou extra-oficialmente.

Outra tarefa executada pelas ONG é o monitoramento das ações dos Estados. Os próprios governos estão encarregados de informar sobre o andamento de suas ações, no entanto Raustiala explica que não há uma maneira pública formal de conferir o que outros governos estão fazendo. Para superar este problema, as ONG preparam análises comparativas detalhadas entre o que os governantes alegam fazer e a realidade de suas ações, e distribuem essas informações extensivamente.

Raustiala observa que é importante notar que esses atores também tentam influenciar diretamente o comportamento humano. Além de agir dentro dos processos de negociações, as ONG procuram tomar atitudes próprias para mitigar os impactos do clima. Há uma intenção de transformar a sociedade, internalizando valores e criando uma cultura de respeito ao ambiente. Nas palavras de Raustiala:

“NGOs do not merely seek to influence action; they take action as well. One of the most important actions they take is dissemination of information. By acting to educate the public around the world of the problem and potential solutions of climate change, NGOs may effect as much change as that achieved by law.” (RAUSTIALA, 1997, p.61)

Tais atividades se mostraram úteis aos Estados e deixaram claro que as ONG são atores políticos relevantes. No entanto, a resposta à mudança do clima continua a cargo dos governos. Além disso, as ações citadas podem ser consideradas apenas tentativas de influenciar essa resposta, nem sempre tendo impacto significativo. Raustiala explica que as ONG têm alcançado nas negociações determinado poder político, mas as decisões ainda ocorrem numa esfera extremamente politizada e marcada por interesses muito divergentes

2.4 – Participação do Brasil no Regime de Mudanças Climáticas

O Brasil é um dos maiores detentores de riquezas biológicas do planeta. Além disso, possui um enorme potencial agrícola, um mercado com grandes potencialidades e uma matriz energética fundada em recursos naturais renováveis. Estas características, conforme explica Barros-Platiau (2006), garantiram uma atuação de liderança do Brasil em vários fóruns multilaterais de debates sobre mudanças do clima.

Por ser um país tão criticado pela falta de conservação de seus recursos naturais, o Brasil sempre adotou uma política externa firme, baseada em seus princípios de independência, não intervenção, resolução pacífica dos conflitos e cooperação entre as nações. Nos últimos 15 anos de debate sobre o clima, o discurso brasileiro trocou a linha do desenvolvimentismo pela do desenvolvimento sustentável, mas nunca abandonou seus princípios.²⁸

Durante a Conferência de Estocolmo, o país atuou liderando, em conjunto com a China, uma aliança de países periféricos que não eram favoráveis às discussões referentes aos problemas ambientais, para proteger seu modelo de desenvolvimento baseado na exploração intensiva de recursos naturais. Apenas a partir da década de 1980 houve uma mudança na consciência brasileira, que passou a

28 BARROS-PLATIAU, 2006b

ser mais sensível aos problemas ambientais, transformando a atitude governamental, como se pôde observar na Conferência do Rio.

Aproveitando o momento em que o meio ambiente estava ganhando grande importância, o governo brasileiro ofereceu o Rio de Janeiro para sediar a CNUMAC, o que, de acordo com Barros-Platiau, fazia parte de sua estratégia para inserir o Brasil internacionalmente e para marcar posição frente ao G77/China e aos países desenvolvidos.

Durante a Rio 92, o Brasil assumiu uma posição favorável ao tratamento prioritário das questões ambientais na agenda internacional e reiterou a necessidade da cooperação Norte/Sul. O país agiu contra as regras que considerassem a Amazônia um patrimônio comum da humanidade e em defesa da diferenciação das responsabilidades entre os países, que deveria se dar tanto pela causa quanto pela solução dos problemas, aumentando o custo para os países industrializados há mais tempo. Nessa Conferência, o Brasil assumiu papéis relevantes, co-liderando a redação dos resultados da Convenção de Biodiversidade, facilitando o acordo na Convenção de Mudança Climática e posicionando-se consistentemente frente aos compromissos em favor do desenvolvimento sustentável na Agenda 21, conforme descreve Eduardo Viola (2002).

Nas negociações do Protocolo de Kyoto, a atuação do Brasil orientou-se em favor do direito ao desenvolvimento para os países pobres e emergentes e sua associação com a sustentabilidade ambiental - e manteve sua posição de evitar que o uso de florestas pudesse ser objeto de regulação internacional. Viola explica que o país também buscou promover para si uma posição de liderança correspondente ao crescimento do prestígio internacional que vinha alcançando.

O posicionamento brasileiro foi o mesmo desde o começo das negociações do regime de mudanças climáticas, sempre ligado aos princípios de soberania e de compromissos comuns porém diferenciados. Em 1997, mais uma vez o Brasil assumiu um papel protagônico ao fazer a proposta que gerou o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, que incentiva a transferência de recursos e de tecnologias limpas para os países em desenvolvimento, em prol da redução dos impactos

ambientais. Conforme Viola, a proposta rompeu com uma posição brasileira contra as cotas comercializáveis de emissão de gases do efeito estufa, mas não modificou sua posição defensiva com relação aos sumidouros de carbono, uma vez que teria dificuldades para conter de maneira significativa os desmatamentos na região da Amazônia.

Barros-Platiau (2006) afirma que alguns países possuem uma liderança natural no regime de mudanças do clima, como é o caso do grupo dos países Megadiversos Afins, articulação que reúne as 17 nações mais ricas em biodiversidade do mundo, respondendo por cerca de 70% de toda a diversidade biológica do mundo. Isso confere uma posição forte a esses países e o Brasil tem sido um dos membros mais ativos desse grupo de negociadores. Mas a autora explica que, apesar de seus recursos naturais, a atuação brasileira possui limites. O país não possui parceiros estratégicos constantes ou com interesses consolidados e, portanto, a liderança do Brasil em foros multilaterais não é hegemônica.

3 – UM CASO BRASILEIRO: O PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA E A PARTICIPAÇÃO DAS ONG

3.1 - As ONG no Brasil

A sociedade civil brasileira é composta por uma gama diversa de segmentos não-governamentais, com características, objetivos e funções próprias na sociedade. São eles empresários, igrejas, cientistas, acadêmicos, jornalistas, ONG, associações comunitárias e movimentos sociais, entre outros, todos participantes ativos dos debates relacionados às políticas públicas.

Um segmento em especial, as ONG, tem demonstrado grande protagonismo na interlocução entre Estado e sociedade, e capacidade para representar os cidadãos nas negociações com o governo, sendo, portanto, o objeto desta análise.

3.1.1 - Características

No Brasil, as ONG são classificadas pela lei da sociedade civil como *organizações da sociedade civil de interesse público* (OSCIP), fazendo uma distinção mais específica das entidades sem fins lucrativos²⁹.

²⁹ GARRISON, 2000

Garrison (2000) estima em aproximadamente 5 mil a quantidade de ONG no Brasil, envolvidas em uma diversa gama de atividades: organização comunitária, prestação de serviços sociais, assistência técnica, pesquisa e divulgação, treinamento e formulação de políticas públicas.

As ONG possuem a capacidade de atuar em nível macro e micro: ao mesmo tempo em que abordam as políticas nacionais, estas instituições não perdem o foco nas realidades das comunidades locais. Além disso, são atores considerados globalizados. Possuem acesso à informação e grande capacidade de mobilização e difusão de opinião, aspectos que contribuiriam enormemente em seu papel de informar aos grupos marginalizados seus direitos como cidadãos.

Ao analisar as características das ONG, Garrison observa uma agenda comum com o governo. Ambos possuem o mesmo público alvo - a população de baixa renda - e trabalham com o mesmo tema - o desenvolvimento social. Assim, ele conclui que há um grande potencial para a formação de parcerias entre o governo e estas instituições, aproveitando a capacidade de articulação e a alta capilaridade das ONG.

3.1.2 - Histórico

Garrison escreve que as ONG brasileiras surgiram e se desenvolveram em momentos marcados por crises políticas, sociais e econômicas. Nasceram durante a vigência do regime militar e proliferaram nos anos 80, em um período de estagnação econômica e deterioração das condições sociais, quando se percebeu a necessidade de engajamento em torno dos temas de aumento da pobreza e da ineficiência das políticas sociais de governo. Nesse contexto, líderes comunitários, intelectuais e militantes de partidos políticos que compartilhavam o ideal de construir um espaço institucional autônomo se reuniram para garantir o atendimento à população de baixa renda e para informar e mobilizar a opinião pública.

A partir do processo de redemocratização no final da década de 1970, as ONG encontraram terreno fértil para seu desenvolvimento ao obterem liberdade para seu estabelecimento e, como resultado, cresceram significativamente em número e em variedade de atividades exercidas.³⁰ Garrison aponta que não existem, no entanto, dados definitivos que possam indicar a quantidade de ONG no país, apenas estimativas que variam conforme a análise.

De acordo com o autor, a abertura política também teve impacto na formação conceitual das ONG. Até o início da década de 80, elas não se enxergavam como um ator independente do Estado, de caráter permanente. Nesta primeira fase, as organizações eram principalmente voltadas para a denúncia e a conscientização, sendo formadas por grupos pequenos, mas de forte militância³¹. Somente após o fim do regime elas se identificaram com um setor de posições próprias, assumindo seu papel de fiscalizador do Estado. Com isso, as ONG buscaram o fortalecimento de sua institucionalização, incorporando corpo técnico profissionalizado, instrumentos de planejamento estratégico e mecanismos de avaliação para garantir a eficiência das atividades.

Também por possuírem fortes relações com agências de cooperação internacionais não-governamentais - suas principais financiadoras e parceiras para consulta e intercâmbio de experiências - as ONG brasileiras tiveram influência dos valores da sociedade civil de países industrializados, o que também contribuiu para que elas tomassem consciência da legitimidade de seu papel na sociedade brasileira, explica Garrison.

Esse forte relacionamento recebeu críticas quanto a possibilidade das ONG brasileiras estarem a serviço de ONG internacionais, mas Keck e Sikkink³² indicam que o respaldo internacional possibilita às ONG brasileiras reafirmar sua legitimidade e exercer maior pressão sobre o governo local. Essa forma de obter

30 VIOLA e LEIS In: AA.VV. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais*. 1995

31 COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. O desafio do desenvolvimento sustentável: Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília: Secretaria da Imprensa, Presidência da República, 1991.

32 apud GARRISON, 2000

melhores resultados tem sido atraente para as ONG Brasileiras, que começam a aproveitar o poder de ação advindo da associação com instituições multilaterais.

Apesar de muitas ONG terem, desde seu estabelecimento, recebido recursos principalmente de agências de cooperação internacionais, esse tipo de financiamento têm se tornado insustentável. A situação forçou a procura por outras fontes de financiamento, entre elas o Governo. Fonseca (2006) observa, no entanto, que esta troca é um fenômeno um pouco controverso, pois muitas ONG têm a preocupação de não perder sua autonomia e seu papel de fiscalização do Estado. Ainda assim é crescente o número de ONG que passam a aceitar esse tipo de financiamento e muitas aceitam colaborar com o Estado.

3.1.3 - Articulação em redes

Garrison define que "uma das principais características das ONG é sua grande capacidade de articulação em torno de agendas comuns". Apesar de tratarem temas diferenciados, as ONG se mobilizam para debater temas que possam afetar a todas, buscando maior colaboração entre si para obter mais expressão no âmbito das políticas públicas. Quando questões políticas amplas são tratadas, mesmo ONG "rivais", que muitas vezes competem entre si, conseguem abandonar seus desentendimentos para formar uma base unida, a despeito de possuírem temas específicos e estratégias de ação próprias.

As primeiras iniciativas de articulação dessas organizações se deram nos níveis local e regional, com a constituição de fóruns de discussão dos aspectos técnicos e políticos de suas atividades. A crescente presença das ONG nos espaços públicos e a percepção do impacto de sua ação levaram, posteriormente, à articulação em nível nacional, dando origem à formação de redes nacionais permanentes que se reúnem em torno de temas como meio ambiente ou direitos humanos. Também é grande o número de articulações em torno de eventos específicos de duração determinada, em

que as entidades criadas são desfeitas ao término destes eventos³³.

A articulação também ocorre em nível internacional para discussão de agendas comuns. Desde a Eco 92, quando ONG brasileiras e internacionais contribuíram para a organização do Fórum Global, evento paralelo à conferência, as ONG brasileiras passaram a participar de redes internacionais e de conferências temáticas das Nações Unidas: Viena (1993, direitos humanos); Cairo (1994, questões populacionais); Copenhague (1995, desenvolvimento social); Pequim (1995, questões de gênero); e Istambul (1996, desenvolvimento urbano)³⁴. Essa interação proporcionou às ONG do Brasil uma perspectiva transnacional qualificada.

3.1.4 - O papel cívico

Dentre as várias ações das ONG brasileiras, Garrison dá destaque àquelas que contribuíram para a formação de consciência cidadã na população, muitas vezes carente do conhecimento de seus direitos.

À época da Assembléia Constituinte, de 1986 a 1988, essas organizações mobilizaram grupos populares para participarem do processo legislativo, organizando seminários em nível local sobre a constituinte, viabilizando a participação de lideranças comunitárias no Congresso através de depoimentos às subcomissões e colaborando na preparação de projetos de lei.

Garrison menciona também a campanha que, junto com a forte pressão da opinião pública, levou ao *impeachment* de Collor com a criação do Movimento pela Ética na Política, formado por diversos segmentos, entre eles ONG, organizações estudantis e de docentes, igrejas e sindicatos que se organizaram em comitês locais.

33 GARRISON, 2000 , VIOLA e LEIS, 1995

34 GARRISON, 2000

Essa articulação, através de reuniões de planejamento, promoveu manifestações de rua e campanhas de abaixo-assinados, que obtiveram sucesso em Brasília e outras cidades, fortalecendo a consciência política da população:

"O papel que ONG como o IBASE e o INESC desempenharam no processo de impeachment representou a emergência de um novo conceito na política brasileira, o de um movimento de cidadãos, apartidário e independente demandando padrões éticos mais elevados e mais *accountability* política por parte daqueles que detêm cargos públicos." (GARRISON, 2000, p. 46)

Outro movimento de grande articulação nacional foi a Ação pela Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida, marcada pela figura de Betinho, que instituiu mais de 3.300 comitês locais em todos os estados brasileiros, distribuindo milhões de cestas básicas e envolvendo 2,8 milhões de voluntários, conforme Garrison. Lançada em 1993, envolveu na campanha uma diversidade de atores, entre eles o governo Itamar Franco - através do Conselho de Segurança Alimentar -, ONG, empresários, donas de casa e militares. Garrison acredita que todos esses casos fortaleceram o sentimento das ONG de seu papel cívico e de regulação do Estado:

"A experiência recente das ONG com campanhas cívicas nacionais foi importante, pois possibilitou que elas incorporassem a questão da cidadania ao trabalho que empreendem. Trata-se de uma questão ampla que inclui democracia, equidade social, diversidade étnica e de gênero e pluralidade política. A bandeira da cidadania também permitiu que as ONG se afastassem de alianças partidárias e estratégias sectárias, qualificando-as como atores públicos autônomos, com uma atuação independente do estado e dos partidos políticos." (GARRISON, 2000, p. 47)

3.2 - Abertura para a Participação Social

3.2.1 - A constituição de 1988

Nogueira³⁵ aponta quatro modalidades de participação social que variam de acordo com o grau de fortalecimento da consciência política:

- Participação Assistencialista: classificada como uma forma primitiva de participação e de baixo grau de consciência política, objetiva atender a grupos pobres e marginalizados em momentos de crise social.

- Participação Corporativa: representa uma categoria com interesses específicos e também é considerada uma forma incipiente de participação, ainda "pré-política".

- Participação Eleitoral: é a ação política do cidadão com relação ao Estado e inclui os direitos civis e os direitos políticos. Sofre limitações típicas do regime democrático representativo como falhas do processo eleitoral e garantia de igualdade apenas formalmente.

- Participação Política: é a participação de maior grau de consciência política e se relaciona diretamente com o Estado. É a manifestação clara de poder político.

Embora não classificadas dessa maneira, essas diferentes modalidades também são reconhecidas por José Antônio Moroni (2006), quando ele observa que as desigualdades resultaram em diferentes formas de participação, da apatia ao engajamento.

Apoiando este argumento, Jackson de Toni (2006) defende que, para fazer parte do jogo político, o cidadão precisa estar qualificado e consciente de que sua ação produz impacto. Nesse sentido, Moroni é extremamente crítico quanto à ilusão

³⁵ *apud* TONI, 2006

de oportunidades iguais e de acesso à cidadania, que para ele estão apresentados apenas formalmente na constituição de 1988.

Na opinião dos dois autores, apenas as eleições periódicas são insuficientes como ação de controle do Estado e não respondem às necessidades da multiplicidade de sujeitos políticos existentes atualmente.

Apesar da crítica contundente, Moroni reconhece que a constituição de 1988 procurou contemplar, a partir da demanda popular, mecanismos de participação que vão além da garantia dos direitos civis.

Durante a elaboração da Constituição de 1988, as ONG e outros representantes da sociedade civil fomentaram o debate e o encaminhamento de propostas que possibilitaram levar as demandas da população ao texto constitucional.³⁶

Moroni explica que o ativismo da sociedade civil teve sucesso na inserção de instrumentos de controle social em cinco dimensões - formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento - que hoje servem de diretrizes para as políticas sociais. Além disso, os conselhos e as conferências, também previstos na constituição, são espaços institucionais presentes nas três esferas do governo (municipal, estadual, federal), caracterizando a descentralização e permitindo a negociação entre Estado e sociedade. Mas o autor lembra que, para a concretização do controle social, esses espaços devem interferir efetivamente no processo decisório dos atos governamentais.

36 COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991

3.2.2 - O Governo Lula

No programa eleitoral de 2002, Lula declara o compromisso que seu governo iria assumir com o controle social, marcado pelo slogan "Brasil: um país de todos", animando as expectativas da população acerca de um partido que sempre procurou apoiar o modelo descentralizado e participativo:

"O controle social dará também mais transparência e eficácia ao planejamento e à execução das políticas públicas nas áreas de saúde, educação, previdência social, habitação e nos serviços públicos em geral. A boa experiência do orçamento participativo nos âmbitos municipal e estadual indica que, apesar da complexidade que apresenta sua aplicação no plano da União, ela deverá ser estendida para essa esfera. Em outras palavras, nosso governo vai estimular a ampliação do espaço público, lugar privilegiado da constituição de novos direitos e deveres, o que dará à democracia um caráter dinâmico." ³⁷

De fato, o Governo Lula se mostrou como uma experiência inédita, com o mérito de ser a mais ampla e representativa no sentido de democratizar o processo de elaboração do planejamento federal. Toni argumenta que essa experiência gera possibilidades futuras para o desenvolvimento da participação e Moroni reconhece que, observando sob uma perspectiva quantitativa, houve um avanço significativo.

No entanto, o exemplo citado pelos dois autores com relação à construção do Plano Plurianual 2004-2007 demonstra que estes avanços ainda são limitados. Em 2003, por iniciativa do Governo Federal, a ABONG e a Inter-Redes³⁸ se reuniram com o governo para o debate sobre as orientações estratégicas do referido Plano, realizando audiências públicas por todo o país, em que participaram mais de 2 milhões de brasileiros. A expectativa era a de possibilitar um novo modelo para o

³⁷ Programa Eleitoral, 2002 apud TONI, 2006

³⁸ ABONG, Associação Brasileira de ONG, www.abong.org.br e INTER-REDES, espaço de articulação de redes de

desenvolvimento brasileiro, socialmente justo e ambientalmente sustentável, que aprofundasse o controle social sobre o processo orçamentário, assegurando o acompanhamento do PPA pela sociedade civil.

De acordo com Moroni (2006), dos frutos das audiências públicas o PPA acabou por incorporar apenas questões periféricas, além de não dar continuidade ao processo de acompanhamento. "A participação ficou reduzida à estratégia de governabilidade e ao faz-de-conta, sem ter-se configurado como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais, ambientais e econômicas", conclui o autor.

Ambos os autores entendem que o conceito de participação deve ultrapassar o mero direito à expressão. De acordo com Toni (2006), o que caracteriza uma gestão participativa é o relacionamento entre governantes e governados sem tutela ou manipulação, a formação de novas arenas e instrumentos de apoio à participação e a garantia de negociação.

Considerando os aspectos que constituem uma participação efetiva, Moroni observa que não houve uma mudança na visão governamental. Os espaços de participação no governo Lula, apesar de ampliados, não chegam a ser espaços deliberativos e não dão acesso às esferas de decisão. O autor conclui que os instrumentos de participação utilizados não passam de espaços de interlocução entre representantes do governo e representantes da sociedade.

3.3 – Plano Nacional sobre Mudanças do Clima - PNMC

3.3.1 – Contexto e justificativa

O Brasil vem participando dos debates sobre mudanças climáticas desde os anos 1970. E a partir dos anos 1990, principalmente com a realização Conferência

das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, também conhecida como Rio 92, sua participação tornou-se protagônica nos fóruns internacionais sobre o tema. Houve uma mudança de perspectiva do governo brasileiro, conseqüentemente, uma maior mobilização da sociedade brasileira e, assim, uma maior sensibilização de cidadãos e políticos para a necessidade de um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental.

No âmbito internacional, debates sobre as mudanças do clima em fóruns multilaterais têm gerado princípios e regras para a redução de emissão de gases do efeito estufa, exercendo pressão sobre os países para que estes estabeleçam ações e metas para mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Frente a esse quadro, muitos países buscam apresentar políticas e projetos com abrangência nacional que atendam a essas exigências internacionais, como já fizeram o Reino Unido, a China e a Índia.

Nessa perspectiva, a elaboração de um plano nacional que tivesse como objetivo a mitigação das mudanças do clima entrou na agenda do governo brasileiro. Além de ser uma resposta às cobranças internacionais, o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima configura uma tentativa de manter a posição de liderança que o Brasil tem demonstrado nos debates internacionais, principalmente em termos de proposições e atuação de delegação. Com esse objetivo, o documento foi preparado em um curto período de tempo para ser apresentado em Poznan, na 14^o Conferência da Convenção sobre o Clima.

Ao passo que a importância de políticas para o desenvolvimento sustentável foi muito debatida internamente durante as últimas décadas, sempre se observou que as políticas públicas em geral não colocam em prática a retórica de construção da sustentabilidade, como ponderou Gustavo Krause³⁹, ex-ministro do Meio Ambiente. Apenas muito recentemente um projeto de alcance nacional com a preocupação de inserir o conceito do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas de diversos

39 In CAVALCANTI, Clóvis. 2002.

setores - o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima - foi levado a cabo dentro do governo.

3.3.2 - Linhas de atuação

O plano nacional foi construído a partir das diretrizes gerais da Política Nacional sobre Mudança do Clima, estabelecida no projeto de Lei no. 3.535/2008, e tem como objetivo principal identificar e coordenar ações voltadas para a mitigação dos gases de efeito estufa emitidos pelo Brasil e ações necessárias à adaptação da sociedade aos efeitos da mudança do clima.

O documento é dividido quatro eixos: mitigação; vulnerabilidade, impacto e adaptação; pesquisa e desenvolvimento; capacitação e divulgação.

O eixo "Mitigação" descreve ações no setores de energia, florestas, outros biomas e agropecuária, indústria, resíduos e transportes, em curso ou em fase de concepção, em que são caracterizadas mudanças e substituições tecnológicas redutoras de emissões de gases do efeito estufa e promotoras de sumidouros de carbono.

Do eixo "Adaptação e Vulnerabilidade" constam ações de identificação e mapeamento das vulnerabilidades e alguns programas de adaptação, com prioridade para a recuperação de áreas degradadas e aceleração do reflorestamento.

Ao destacar a importância do desenvolvimento científico, o eixo "Pesquisa e Desenvolvimento" descreve, entre outros, uma série de estudos para observar o impacto das mudanças climáticas no Brasil, que contribuirão para a troca de tecnologias entre países.

O último eixo, "Capacitação e Divulgação", dispõe de medidas que pretendem levar conhecimento do tema a toda a sociedade brasileira.

A partir de diretrizes para o desenvolvimento sustentável, o PNMC definiu objetivos específicos, conforme descrito a seguir:

1- Promover a utilização eficiente de recursos (naturais, humanos, tecnológicos) voltada para o alcance das melhores práticas.

As ações principais deste objetivo envolvem: implementação de uma Política Nacional de Eficiência Energética para reduzir 10% do consumo de energia até o ano de 2030; substituição de 10 milhões de geladeiras energeticamente ineficientes e substituição de gases refrigerantes; aumento da reciclagem de resíduos sólidos urbanos em 20% até 2015; incentivo a práticas sustentáveis nos sistemas agropecuários tais como: recuperação de pastos degradados, redução do uso de fertilizantes nitrogenados e seqüestro de carbono via integração lavoura-pecuária.

2- Manter a matriz energética com maior participação de fontes renováveis, mantendo posição de destaque global do país.

A participação percentual de fontes renováveis na matriz energética brasileira atualmente é de 45,8%, frente a uma média mundial de 12,9%. Na matriz elétrica, essas fontes chegam a representar 89%. Para manter elevada essa tendência, o plano prevê a exploração de outras fontes além da hidrelétrica, como a energia a partir de biomassa, a eólica e a solar.

3- Fomentar a participação dos biocombustíveis sustentáveis no transporte nacional e estruturar um mercado internacional.

Neste aspecto, o plano prevê aumento médio anual do uso do etanol de 11%, além da obrigatoriedade da adição de 5% deste combustível ao diesel, aumentando em 60% a participação do etanol na matriz de transportes brasileira. Ademais, o texto observa a necessidade de uma cooperação técnica com outros países de potencial de plantio de cana-de-açúcar para desconcentrar a oferta do etanol.

4 - Erradicar o desmatamento ilegal em todos os biomas brasileiros, reduzindo as taxas de desmatamento, em sua média quadrienal, em 40% no período 2006-2009 e 30% a mais nos quadriênios seguintes, relativamente aos quadriênios anteriores.

Para a redução do desmatamento, o PNMC observa que há como condição a alocação de recursos para a fiscalização e a reorientação econômica das regiões de florestas, que poderão ser providos por fundos nacionais e internacionais.

5 - Eliminar a perda líquida da cobertura florestal até 2015.

Objetiva dobrar a área de florestas plantadas, alcançando 11 milhões de hectares em 2020, sendo 2 milhões de hectares de espécies nativas em áreas onde os retornos ambiental e econômico superem os ganhos das lavouras e rebanhos. Para isso, alguns instrumentos serão utilizados, tais como: exigências bancárias que tornem atraente o reflorestamento, estímulos através do Sistema Nacional de Crédito Rural e combate ao consumo de madeira oriunda de desmatamento ilegal.

6 - Reduzir as vulnerabilidades das populações através de ações intersetoriais.

Para a consecução do objetivo serão identificados os grupos populacionais mais vulneráveis e promovidas ações para fortalecer sua adaptação: incentivo a pesquisas e capacitação para aumentar o conhecimento dos impactos, fortalecimento de medidas de saneamento ambiental, formulação de planos de prevenção e resposta a emergências de saúde pública, estabelecimento de sistemas de alerta precoce, entre outros.

7 - Identificar impactos ambientais causados pela mudança do clima e fomentar pesquisas para traçar estratégias para minimizar o custo de adaptação do país.

Enfeixa ações como o aumento da produção de conhecimento científico sobre o tema através do fortalecimento da rede Clima de centros de pesquisa; utilização de instrumentos tecnológicos avançados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); implementação de um Sistema de Alerta Precoce de Secas e Desertificação; e fortalecimento da Sala de Situação para Monitoramento de Eventos Críticos, de responsabilidade da Agência Nacional de Águas (ANA).

O documento esclarece que o plano será implementado em diferentes fases, sendo que na primeira sua ação estará voltada para reforçar medidas já existentes e para fomentar oportunidades novas, com a intenção de fortalecer o processo

adaptativo às transformações climáticas. Mecanismos de avaliação e desempenho serão estabelecidos apenas em suas fases seguintes. Contudo, o plano promete manter um canal de diálogo permanente com a sociedade civil, garantindo a participação da sociedade em todas as fases.

3.3.3 - Contribuição das ONG na construção do PNMC

3.3.3.1 - Processo Participativo

Para a elaboração do Plano e da Política do PNMC foi criado, em novembro de 2007, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM, composto por dezessete órgãos federais mais a participação, na qualidade de convidado, do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas – FBMC -, conforme previsão do decreto de instituição do comitê. O FBMC, criado em 2000, é composto por diversos órgãos governamentais, empresas estatais e representantes da sociedade civil, entre eles instituições de pesquisa, ONG, empresas privadas e jornalistas.

Seguindo os princípios de inclusão da participação social na construção das políticas seguido pelo Governo Lula, o decreto que institui o CIM e orienta a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima prevê o diálogo com a sociedade civil com o objetivo de garantir a transparência, mas sem mencionar a participação como contributiva para seu conteúdo.

“Art. 6º A estratégia de elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima deverá prever a realização de consultas públicas, para manifestação dos movimentos sociais, das instituições científicas e de todos os demais agentes interessados no tema, **com a finalidade de promover a transparência do processo de elaboração e de implementação do Plano.**” (Decreto nº 6.263, de 21.11.2007, grifo meu)

Apesar do aspecto contributivo não estar explícito no decreto, o texto consolidado do Plano Nacional demonstra preocupação com a opinião e as demandas da sociedade civil:

"No processo de elaboração do PNMC, procurou-se ampliar a discussão referente ao Plano para os distintos setores da sociedade, como forma de contemplar as demandas específicas desses atores. Para tanto, tornou-se imperativa a promoção de uma agenda visando promover a discussão e incentivar a participação da sociedade através de suas entidades representativas." (Plano Nacional sobre Mudanças do Clima, dezembro de 2008, p. 19)

As consultas públicas estabelecidas pelo decreto concretizaram-se através da III Conferência Nacional do Meio Ambiente e de "diálogos setoriais" promovidos pelo FBMC. De acordo com a versão de dezembro de 2008 do plano, as consultas foram incorporadas "na medida do possível":

"Há convicção de que este processo de elaboração dinâmico e participativo resultou em um Plano que contempla em grande medida os anseios da sociedade brasileira." (Plano Nacional sobre Mudanças do Clima, dezembro de 2008, p. 17)

O tema da III Conferência foi escolhido pela oportunidade de abordar a construção do PNMC, em desenvolvimento na época, tratando então das mudanças climáticas. Conforme o texto do PNMC consolidado em dezembro de 2008, a estrutura da Conferência Nacional de Meio Ambiente, realizada desde 2003, foi utilizada por já fazer parte da política do governo federal de procurar incluir a visão da sociedade civil no processo decisório.

Portanto, ao promover o debate sobre as mudanças climáticas, o objetivo da Conferência foi o de contribuir com propostas para a formulação do plano. De acordo com o documento, 566 conferências municipais, 153 regionais e 26 estaduais reuniram em debate aproximadamente 115 mil pessoas, enquanto da plenária nacional participaram 1.104 delegados.

Os "diálogos setoriais", após nove reuniões com representantes de ONG,

municípios e empresas, resultaram em um documento chamado "Proposta do FBMC para o Plano de Ação Nacional de Enfrentamento das Mudanças Climáticas", envolvendo mais de 100 instituições, 150 empresas e vários gestores públicos.

O texto do plano declara que essas reuniões, tanto do FBMC quanto da III Conferência, foram importantes não apenas para o diálogo entre governo e sociedade civil, mas também pra difundir o conhecimento sobre as questões climáticas e para informar sobre os dados das emissões brasileiras de gases do efeito estufa.

O documento consolidado a partir das contribuições da sociedade foi apresentado em setembro de 2008 e disponibilizado para consulta pública mais ampla por meio eletrônico. As contribuições foram recebidas pelo Grupo Executivo, responsável por operacionalizar as ações relativas ao plano, para serem analisadas em reunião interministerial quanto à sua aplicabilidade.

Contribuindo para a divulgação da consulta pública entre as ONG e outros atores da sociedade civil, o Observatório do Clima⁴⁰, uma rede de articulação de organizações da sociedade civil em torno do tema de mudanças do clima, recolheu através de seu site contribuições de outras ONG e entidades da sociedade civil a serem encaminhadas para o Grupo Executivo e realizou consultas presenciais em diferentes capitais do país.

Conforme o texto do PNMC, os diálogos setoriais e as consultas públicas envolveram diversos setores da sociedade, com ampla participação de ONG. O plano também prevê revisões periódicas para as quais também será necessário o diálogo com a sociedade. No entanto, ele menciona que isto se dará na modalidade de consulta, para garantir "interlocução" entre sociedade e gestores públicos, o que deverá excluir a participação das esferas de decisão.

40 Observatório do Clima: www.oc.org.br

3.3.3.2 – Análise da Participação

As ONG sempre brigaram para que o Brasil fosse mais ativo na questão de florestas e para que aceitasse metas vinculantes de redução de emissões. Esses foram os pontos principais de atrito com o Governo. Com a elaboração do PNMC, o Brasil manteve a posição de não assumir metas quantitativas ou qualitativas de redução das emissões de gases. Mas apesar de o resultado do plano não ser considerado ambicioso por muitos, o documento contemplou metas de desmatamento que marcam uma ruptura no comportamento brasileiro com relação à utilização de florestas.

O Brasil tem se pautado pela inclusão das ONG nas discussões do clima desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, estando aberto às suas demandas e cedendo-lhes espaço para entrarem nos debates. No entanto, o acadêmico Fúlvio Fonseca⁴¹, considera que a inserção das ONG nos diálogos setoriais e nas consultas públicas se deu muito mais de uma maneira pró-forma, não configurando uma participação efetiva. O executivo tem procurado dar transparência ao processo, abrindo espaço para que as ONG estejam presentes pressionando e fazendo lobby. Mas Fúlvio indica que não há como averiguar a efetividade de incorporação desses subsídios, sendo difícil separar o que seria incorporado independentemente da pressão das ONG.

Tal participação muitas vezes é limitada pela capacidade das próprias ONG. Fúlvio explica que as ONG brasileiras em geral são pouco articuladas, se comparadas com as ONG internacionais. E possuem pouca *expertise* técnica, o que se refletiu nas propostas encaminhadas para inserção no plano.

Haroldo Machado⁴², coordenador de mudanças climáticas do Ministério da Ciência e Tecnologia, observa que as contribuições foram ousadas, mas na maioria das vezes irrealistas e inviáveis. Algumas não levam em consideração as

41 FONSECA, Fúlvio. Informação verbal, 2009.

42 MACHADO, Haroldo. Informação verbal, 2009.

necessidades da população e defendem a preservação a qualquer custo. Uma abordagem que não concilie o bem estar dos indivíduos com a preservação tem poucas possibilidades de ser agregada em um país com grande crescimento populacional e demanda por infra-estrutura e energia como o Brasil.

Assim, os exemplos recolhidos e debatidos nas reuniões interministeriais foram analisados para a inserção no plano ou para descarte. Machado relata que a maioria das sugestões foi descartada pela visível falta de conhecimento técnico das ONG sobre o tema. Fúlvio observa também que na redação das propostas havia muita confusão terminológica e conceitual, já sinalizando os problemas que viriam em sua parte substantiva.

Sob a perspectiva dos atores não-governamentais, Fernanda Viana⁴³, assessora da ONG *The Nature Conservancy*, faz uma observação sobre o período de construção do PNMC. Feito a toque de caixa para ser apresentado na Conferência de Poznan, não foi possível suscitar o nível de discussão ideal. Assim, sem tempo para divulgação apropriada, a participação das ONG foi comprometida. Por outro lado Viana afirma que as ONG reconhecem que a consulta pública é um espaço positivo e, estando previsto um processo de revisão constante do plano, ainda há bastante oportunidade para interferência nas políticas.

Ao contrário de Fonseca e Machado, Viana entende que as contribuições das ONG foram pertinentes. As ONG internacionais contribuíram com uma visão abrangente, enquanto as ONG locais puderam chamar a atenção para as necessidades das populações e regiões que atendem. Para Viana, algumas das instituições apresentaram propostas bastante detalhadas e de bom nível técnico, chamando atenção para aspectos que estavam fora do plano.

No entanto a percepção sobre o que é pertinente ou não para o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima acaba sendo muito diferente para governo e ONG. Muito elogiado pelas ONG, o documento apresentado pelo Greenpeace propôs a inserção da questão do aumento da temperatura dos oceanos, uma das mais prementes sob o

43 CARVARLHO, Fernanda Viana de. Informação verbal, 2009.

ponto de vista de adaptação, mas acabou sendo ignorada por ter uma abrangência internacional, o que extrapola o âmbito de atuação de um plano nacional.

Se ONG e Estado divergem sobre a maneira com que a questão das mudanças climáticas deve ser tratada, e as sugestões da sociedade civil são pouco acatadas, porque é tão importante abrir esse espaço de debates? Machado considera que este resulta em um espaço de amadurecimento para as duas frentes. As ONG precisam estar inseridas no diálogo para tomar conhecimento do que não é factível. Por outro lado, também há um amadurecimento por parte do governo - que passa a ser mais ousado a partir da pressão feita pelas ONG.

Além disso, como afirma Viana, as ONG são parceiras valiosas para o Estado, uma vez que possuem capilaridade e podem trabalhar em conjunto com os governos municipal, estadual e federal como agregadoras de experiência. A abertura para participação, segundo Viana, é extremamente valorizada pelas ONG e também é vista como necessária pelo Estado. É a oportunidade para que as ONG levem suas contribuições para as políticas e para que o governo busque o apoio necessário para sua execução.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou analisar o nível de envolvimento das ONG nas discussões referentes às mudanças do clima em fóruns internacionais multilaterais e na construção de ações de combate às mudanças climáticas no Brasil, verificando o acesso dessas organizações às instâncias decisórias.

Pôde-se verificar que os espaços de interlocução entre governos, organizações internacionais e sociedade civil aumentaram, principalmente após 1992. Ao mesmo tempo, muitas ONG buscaram especializar-se para tornar sua participação mais efetiva. Sua importância política cresceu e, embora sejam atores sem legitimidade reconhecida, são vistas como imprescindíveis nas discussões para levar ao debate o interesse da sociedade e para exercer pressão para que as normas sejam cumpridas. No entanto, o reconhecimento de que são atores relevantes não altera o fato de que não possuem capacidade para modificar a estrutura de tomada de decisões do sistema internacional. Apesar do espaço cedido às ONG nas conferências, reuniões da ONU e outras instâncias de discussão sobre o regime de mudanças do clima, as ONG ainda estão excluídas do processo decisório.

No caso do Brasil, muitos atores públicos e privados já compreenderam que o governo sozinho não será capaz de promover as mudanças necessárias e que precisa enxergar as ONG como parceiras para garantir a eficiência de projetos para o combate às mudanças do clima. É a motivação dos dirigentes e o consenso da população que será capaz de reforçar essas ações, o que traz a necessidade de abrir canais de diálogo democrático com participação de representantes da sociedade civil.

Apesar deste reconhecimento, as ONG continuam inseridas apenas nos espaços de interlocução, impossibilitadas de terem acesso às esferas de decisão. No caso do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, sua participação esteve limitada às audiências públicas - além de muito poucas de suas sugestões terem sido incorporadas ao documento final. Nesta situação foi possível constatar que enquanto as ONG brasileiras não avançarem na percepção de que a preservação deve ocorrer sem restringir o bem estar dos indivíduos - ou seja, o atendimento às necessidades da população e o desenvolvimento social - elas estarão pouco aptas a interferir nas políticas, de forma a afetar as decisões finais.

BIBLIOGRAFIA

Livros, publicações e artigos:

ALFAIA JÚNIOR, José Roberto Gioia. *O impacto da atuação das organizações não-governamentais transnacionais na elaboração de políticas públicas do estado brasileiro para a Região Amazônica*. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2008.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização*. In: SARAIVA, José Flávio S. (Org.) *História das Relações Internacionais Contemporâneas – da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

ARTS, Bas. *The political influence of global NGOs. Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*. International Books, 1998.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Novos Atores, Governança Global e o Direito Internacional Ambiental*. Artigo baseado em colóquio do Centro de Direito Internacional da Universidade de Paris X, França, 2001.

_____. *Atores não-estatais em regimes internacionais ambientais: turbulência ou governança global?*. In: Carvalho, M. I. V. de; Santos, M. H. de C. (orgs.), *O Século 21 no Brasil e no Mundo*, São Paulo, EDUSC, 2006, pp. 209-236.

_____. *Os atores da governança ambiental à luz das novas configurações de poder*. Trabalho escrito para o 1º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, 2008

- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo D.; SCHLEICHER, Rafael T.. *Meio Ambiente e Relações Internacionais: Perspectivas Teóricas, Respostas Institucionais e Novas Dimensões de Debate*. Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 47 n° 2, 2004, p. 2-32.
- BODANSKY, Daniel. The legitimacy of international governance: a coming challenge for international environmental law? *The American Journal of International Law*, Vol. 93, N° 3. Jul., 1999. pp. 596-624.
- BREITMEIER, Helmut & RITTBERGER, Volker. *Environmental NGOs in an Emerging Global Civil Society*. Tübingen, 1998, obtido em <www.uni-tuebingen.de/uni/spi/taps/tap32.htm>
- BUZAN, Barry. *The security Dynamics of a 1 + 4 World*. University of Westminster, 2002.
- CAVALCANTI, Clóvis. *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- CERVO, Amado Luiz. *O final do século XX e o início do XXI: dificuldades para a construção de uma ordem global*. In: SARAIVA, José Flávio S. (Org.) *História das Relações Internacionais Contemporâneas – da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.
- COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *O desafio do desenvolvimento sustentável: Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Brasília: Secretaria da Imprensa, Presidência da República, 1991.
- FONSECA, Fúlvio Eduardo. *As organizações não-governamentais e a implementação dos acordos ambientais multilaterais: entre a participação formal e a influência formal*. Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2006.
- GARRISON, John W. *Do Confronto à Colaboração: Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília: Banco Mundial, 2000.
- GOUGH, Clair & SHACKLEY, Simon. *The respectable politics of climate change: the epistemic communities and NGOs*. *International Affairs*, Vol. 77, n° 2, April 2001. pp. 329-345

- HAASS, Richard. *The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance.* Foreign Affairs, Maio/Junho 2008
- LAGO, André C. do. Estocolmo, Rio de Janeiro, Joanesburgo: A Evolução do Discurso Brasileiro nas Conferências Ambientais das Nações Unidas. *Trabalho apresentado no XLVI CAE do Instituto Rio Branco/MRE, Brasília, 2004.*
- LEIS, Hector. *Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brasil.* In: CAVALCANTI, Clóvis. *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas.* 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- MORONI, José Antônio. *O direito à participação no Governo Lula.* Documento apresentado na 32ª. Conferência de Bem-Estar Social, em Brasília, 2006, promovida pelo *International Council on Social Welfare - ICSW.*
- RAUSTIALA, Kal. *Non state-actors.* In: LUTERBACHER, Urs & SPRINZ, Detlef et. all. *International Relations and Global Climate Change.* Potsdam Institute for Climate Impact Research. PIK Report nº 21, november 1997.
- SMOUTS, Marie-Claude. *A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial.* In: SMOUTS, Marie-Claude, (Org). *As novas relações internacionais. Práticas e teorias.* Brasília: UNB, 2004
- STERN, Nicholas. *Stern Review Report on the Economics of Climate Change.* HMS Treasury: Cambridge. 2006
- TONI, Jackson de. *A participação social no planejamento governamental: a experiência do Governo Lula, Brasil.* Trabalho apresentado no XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006
- VILLA, Rafael D. *A construção de um sistema internacional policêntrico: atores estatais e não-estatais societais no pós-Guerra Fria.* *Cena Internacional*, V. 3, nº 2, dez/2001.
- VIOLA, Eduardo, BARROS-PLATIAU, Ana Flávia & LEIS, Hector Ricardo. *Governança e Segurança Climática na América do Sul.* Trabalho escrito em contribuição ao projeto Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina, realizado pelo iFHC - Instituto Fernando Henrique Cardoso e pela CIEPLAN - Corporación de Estudios para Latinoamérica, em 2007.

VIOLA, Eduardo e LEIS, Hector Ricardo. *Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado: Desafios de Brasil e Argentina*. Florianópolis, Editora Insular 2007.

_____. “O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável”, In: AA.VV. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais*. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.

ZAKARIA, Fareed. *The Future of American Power . How America Can Survive the Rise of the Rest* IN: *Foreign Affairs* , May/June 2008

Sites da Internet:

Associação Brasileira de ONG: www.abong.org.br - acesso em 22/02/2009

INTER-REDES: www.inter-redes.org.br - acesso em 22/02/2009

Observatório do Clima: www.oc.org.br - acesso em 03/11/2008

Ministério da Ciência e Tecnologia: www.mct.gov.br - acesso em 14/03/2009

Ministério do Meio Ambiente: www.mma.gov.br - acesso em 14/03/2009

Mudanças Climáticas: www.mudancasclimaticas.andi.org.br - acesso em 05/12/2009

Documentos:

Decreto nº 6.263, de 21.11.2007

Plano Nacional sobre Mudanças do Clima – versão preliminar, setembro de 2008, Brasília - DF.

Plano Nacional sobre Mudanças do Clima, dezembro de 2008, Brasília - DF.

Entrevistas:

Fernanda Viana de Carvalho

Assessora Política Sênior da Organização não-governamental *The Nature Conservancy*

Fúlvio Eduardo Fonseca

Doutor em Relações Internacionais - Organizações não-governamentais e Implementação de Acordos Ambientais Internacionais

Haroldo de Oliveira Machado Filho

Coordenador Técnico de Circunstâncias Nacionais e Providências para a Implementação da Convenção - Ministério da Ciência e Tecnologia