

Biodiversidade e cooperação internacional

Biodiversidad y cooperación internacional

Biodiversity and international cooperation

AUTOR

**Jacques
Marcovitch**^{®*}

[®]Autor de contacto

* Professor titular da FEA/USP e autor dos livros *Para mudar o futuro – mudanças climáticas, políticas públicas e estratégias empresariais*. São Paulo, EDUSP, 2006, e *A gestão da Amazônia – ações empresariais, estudos e propostas*. São Paulo: EDUSP, 2011, entre outros

RESUMO

No contexto atual de inúmeros desafios para o alcance da sustentabilidade, o autor analisa criticamente as propostas no plano internacional voltadas a minorar os efeitos negativos do desenvolvimento humano ao meio ambiente.¹

RESUMEN

En el contexto actual de los numerosos desafíos para lograr la sostenibilidad, el autor examina críticamente las propuestas a nivel internacional destinadas a mitigar los efectos negativos del desarrollo humano sobre el medio ambiente.

ABSTRACT

In the current context of numerous challenges to achieve sustainability, the author analyzes the proposals at international level aimed at mitigating the negative effects of human development on the environment.

O desafio internacional da sustentabilidade aumenta rapidamente suas urgências. A cada hora que passa encurtam-se os caminhos que levam a riscos incontornáveis. Aos que acompanham mais de perto a questão ambiental cabe interpretar as propostas capazes de mitigar possibilidades negativas nesta área e reduzir o déficit de confiança nas ações corretas em andamento. Tal esforço, porém, não dispensa o exercício da crítica e o encaminhamento de alternativas. Esta é a síntese do que se vai detalhar a seguir.

Trataremos aqui de questões distintas em suas proporções, mas relevantes, ambas na pauta brasileira de sustentabilidade. Uma delas, focada no Fundo Amazônia, está mais próxima da agenda interna e pode, no entanto, assumir papel de relevo em nossas relações internacionais, especificamente com os países que financiam o FA, ou venham mais adiante compor o seu quadro de doadores. A outra questão volta-se para a realidade global. Aborda o que pode vir a ser agregado ao posicionamento do Brasil em Paris, no próximo ano, quando se discutirão as métricas sucessoras daquelas constantes no Protocolo de Kyoto.

O Fundo Amazônia, criado pelo governo federal em 2008, é gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e tem por objetivo captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento, combate ao desmatamento, promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no Bioma Amazônia. Numa palavra, biodiversidade, a questão ambiental prioritária em regiões cobertas por grandes florestas. O Fundo totaliza, em recursos ingressantes, R\$ 1,3 bilhão –formados por doações da Noruega (R\$ 1 bilhão), Alemanha (R\$ 200 milhões) e Petrobrás (R\$ 100 milhões).

Sobre as metas pretendidas e sua atuação gestora, o BNDES informa que ao término dessa atividade o Fundo Amazônia deverá deixar para a Região um legado de atores capacitados, financeiramente sólidos, transparentes, responsáveis e aptos a manter uma nova dinâmica de desenvolvimento sustentável. Para tanto foi montada uma estrutura representativa da sociedade civil, a qual responde pela emissão das diretrizes gerais, cabendo, em tese, a um comitê formado por especialistas a relação com as instituições que apresentam e desenvolvem os projetos.

Importante mecanismo de cooperação e modelagem de sustentabilidade regional, o FA é alvo constante de restrições por evidências de burocratização e inércia. As doações escasseiam e não surgem perspectivas de outros países contribuintes, enquanto cresce o volume de projetos. O que fazer para reverter este quadro?

Não custa uma breve recapitulação dos fatos. Enquanto durou a repercussão do apoio da Noruega, responsável pela doação inaugural, chegou-se a considerar que o Fundo iniciava um processo irreversível de pagamentos por serviços ambientais, espécie de utopia que vinha animando o discurso ecológico em vários países. A remuneração internacional por meio de fundos contributivos, o pleno incremento do conceito floresta-negócio, um maior grau de eficiência no reaproveitamento de áreas devastadas e o inadiável zoneamento agro ecológico – eis alguns pontos no debate sobre ações conjuntas do poder público e da iniciativa privada, que muito se animaram com o surgimento do Fundo. Lado a lado, evidentemente, o investimento em ciência e tecnologia, não somente para a indispensável pesquisa especulativa de longo prazo, mas em atividades de institutos locais que priorizam a solução de problemas da região.

O Brasil, em consequência do ajuste estabelecido, passou a receber R\$ 1 bilhão em contínuas parcelas daquele país. O ministro norueguês de Meio Ambiente, Erik Solheim, referindo-se na época ao nosso sistema de controle florestal, não poderia ter sido mais explícito: “É de longe o melhor do mundo. Em florestas tropicais, não há nada similar”. Autoridades brasileiras divulgavam previsões ambiciosas. Os recursos iniciais teriam apenas o mérito inaugural das doações e de uma possível fixação de paradigma.

PALAVRAS-CHAVE

Meio ambiente;
sustentabilidade;
mudanças
climáticas;
políticas
ambientais
internacionais

PALABRAS CLAVE

Medio ambiente;
sostenibilidad;
cambio climático;
políticas
ambientales
internacionales

KEYWORDS

Environment;
sustainability;
climate change;
international
environmental
policies
Amazonas
século XIX

O debate sobre a remuneração internacional por serviços ambientais ganhou impulso. Em síntese, a tese mais corrente sugeria que países com renda per capita superior deveriam remunerar os países tropicais, mesmo a título de doação, com base na extensão das florestas não devastadas. Como se vê, um modelo simples, transparente, criterioso, que poderia até prever a exclusão dos países beneficiários, caso não cumprissem as regras. Mesmo sem poderes na aplicação do dinheiro, às nações doadoras seria permitido vetar saques do Fundo, caso o Brasil não apresentasse resultados positivos. Se no ano anterior a taxa de desmatamento fosse maior do que a média dos dez anos anteriores, não haveria liberação.

Não se tratava então de ajuda humanitária ou qualquer coisa do gênero. Mais do que uma precificação fixada em exercícios matemáticos, ganhava mais corpo a ideia de contabilizar, em futuro próximo, serviços prestados pela Natureza, e apresentar a conta. No caso da Amazônia, países ricos deviam remunerar o papel do bioma no ciclo das águas e, principalmente, na formação de chuvas. Afinal, a nossa floresta é de importância decisiva para a regulação do clima, favorecendo a agricultura em todo o planeta.

O apoio financeiro internacional seria aplicado soberanamente pelo Brasil e teria como destinos prioritários a pesquisa científica e o financiamento do empreendedorismo limpo. Uma engenhosa contrapartida para o fato de que a sustentabilidade da região beneficiada tem positivas implicações no combate às mudanças climáticas em nível global.

Enquanto ecoavam fortemente estas comemorações, pedimos um depoimento ao então chefe do Departamento de Políticas Ambientais do BNDES, Marcio Macedo da Costa, cujo conteúdo foi incorporado ao livro “A Gestão da Amazônia” (Edusp, 2011). Aqui reproduzimos um trecho de suas oportunas palavras. Percebe-se que essa abordagem, mesmo técnica e objetiva em seu conjunto, não escapava do otimismo generalizado. Sobre a previsão de arrecadação do Fundo, amplamente divulgada, que totalizava aproximadamente R\$ 21 bilhões até 2021, as explicações, mesmo prudentes, não contrariavam o entusiasmo dominante:

“Na verdade esse valor se refere ao potencial de captação do Fundo Amazônia em seu limite, ou seja, o que poderia ser captado considerando algumas premissas derivadas da metodologia de cálculo estabelecida nas regras de captação. As variáveis principais são: cenários ao longo dos anos de taxas de desmatamento até 2021 (comparadas com a média de dez anos, ajustada a cada cinco anos), conteúdo de carbono médio armazenado por hectare (conservadoramente estimado em cem toneladas por hectare) e preço da tonelada de carbono na forma de CO₂ equivalente (estipulado conservadoramente em US\$ 5 por t CO₂ equivalente)”. (DA COSTA, 2010)

O autor deste ensaio coordenou, no âmbito da FEA/USP, um estudo focado em Pagamento dos Serviços Ambientais, com ênfase neste mecanismo que se distingue por sua grande potencialidade e forte simbolismo no debate da cooperação internacional. Partimos de informações apuradas junto a proponentes de projetos e chegamos a direção do BNDES para esclarecimento de dúvidas e falhas. Este foi o cerne do estudo em torno do qual o presente artigo se desenvolve. A pesquisa, com a participação de pós-graduandos da Universidade de São Paulo, contemplou outros aspectos como concepção do Fundo, estruturação do seu programa e perspectivas futuras.

1. Cinco anos depois

Decorridos cinco anos da implantação do FA chegamos a uma fase realista, sem a exaltação do primeiro impacto, mas ultrapassando o que os técnicos do BNDES chamam agora, acertadamente, de “etapa de aprendizado”. Uma fase, registre-se, na qual uma instituição com características muito peculiares, mantendo seu perfil, deveria absorver a complexa missão de gerir o Fundo Amazônia. Como dizem os seus técnicos, e com razão, longe dos holofotes da mídia, “Foi um pulo na água, para aprender a nadar, nadando”. Os resultados demonstram que preferiram trabalhar com extrema cautela para evitar o afogamento, um dos mais graves riscos da pressa nas decisões técnicas.

Em 19 de junho de 2013, os dirigentes da Superintendência do Meio Ambiente do BNDES participaram de um seminário na FEA/USP, promovido pelo nosso estudo. Fizeram uma longa e transparente exposição sobre o Fundo e contexto em que o banco passou a atuar desde 2008. As suas palavras contrastaram fortemente com o tom quase desalentado nas críticas até ali apuradas em nosso levantamento.

O BNDES não camuflou as dificuldades encontradas para viabilizar um legado expressivo na Amazônia. O diretor superintendente salientou alguns entraves já levantados por nossa equipe de pesquisa. O primeiro deles diz respeito a efetivação de algumas ações propostas e, principalmente, a formação de diagnósticos em alguns projetos. Trata-se da notória incerteza fundiária na Amazônia.

O obstáculo acima somente será vencido por inteiro com a finalização do zoneamento na região e pleno domínio da situação fundiária da floresta. Os respectivos vetores da questão contrapõem uma cultura de integração, tendo como pressuposto algo próximo do desmatamento zero, e a de abertura de território, representada pelo desmatamento.

No exame de propostas apresentadas ao FA as limitações de entidades proponentes foram identificadas e se constituíram fatores de rigorosa prudência na liberação de recursos. Foram detectados, principalmente, fragilidades institucionais e de gestão, considerando o porte e o volume de recursos geridos; apontamentos cadastrais, pendências trabalhistas; e até risco de penhora ou inexecução.

Os impedimentos exigiram tempo e acurado exame por parte do BNDES. Não afloravam com facilidade na superfície dos projetos. Outras omissões e justificativas inaceitáveis constavam do material examinado, evidenciando: baixo comprometimento com deveres contratuais; ausência de estruturação (boas ideias, sem desenvolvimento e baixa concretude); contrapartidas insuficientemente comprovadas; elevados custos de gestão; estruturas a exigir financiamento em seu processo de ampliação; ausência de licenças dos órgãos ambientais; e uma visível incapacidade para o trabalho em parceria.

Há, porém, duas novidades no *front* do planejamento do FA. Para sua atuação em 2013/2014 foram destacados quatro eixos de atuação: fomento às atividades produtivas sustentáveis; monitoramento e controle; ordenamento fundiário e territorial; e desenvolvimento científico e tecnológico. Também se esboçaram novas modalidades operacionais que, além das chamadas públicas, incluem projetos estruturantes que contribuirão para um real incremento de políticas públicas efetivamente resolutivas diante da situação-problema e tendo escala no território.

2. Nova lógica

Muito se espera do quarto eixo, focado em P&D, que terá como parceira a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e constitui porta de entrada para universidades e institutos de pesquisa sediados na Amazônia. O apoio a projetos estruturantes marcará uma grande inflexão no Fundo Amazônia durante o biênio em curso, priorizando a regularização ambiental dos imóveis rurais em toda a Amazônia Legal e também nos biomas Cerrado e Caatinga.

Complementam esta frente de atuação do FA importantes itens que há muito foram incorporados à pauta ambiental do Brasil. Prevê-se agora a estruturação do Sistema Nacional de Controle da Origem da madeira, do carvão e de outros produtos florestais, que se articulará com uma companhia de Operações Ambientais da Força Nacional de Segurança. À Funai, Ministério do Meio Ambiente e ONGs caberá a elaboração e a implantação de Planos de Gestão de Terras Indígenas.

Com esta amostra da pauta que orientará o GT Projetos Estruturantes, abandona-se o discurso de planos anteriores bem mais extensos em suas análises conceituais. Cabe agora ao BNDES enquadrar os novos propósitos em planilhas de investimento e encontrar meios que habilitem os respectivos proponentes.

Antes de pontuarmos mais adiante várias críticas ao FA recolhidas em nosso diálogo com especialistas e cruzadas, neste artigo, com esclarecimentos do

BNDES, cabe reiterar um contraponto à principal delas, centrada pela mídia na inegável lentidão da liberação de recursos. Esta mudança na lógica dos financiamentos, aqui exposta, certamente vai acelerar a velocidade nas decisões.

O Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento (MMA), Francisco Oliveira Filho, fala a mesma linguagem do BNDES. Em declarações à imprensa, bem antes do seminário da FEA, dizia ele que “o ritmo nas avaliações e liberações de recursos será mais intenso nos próximos dois anos”. Afirmava que esta maior velocidade seria adquirida pela mudança na lógica da escolha dos projetos que demandarem financiamento. Explicava, na ocasião, que a prioridade seria dos projetos estruturantes, ou seja, propostas de maior impacto e abrangência.

Como desafios para viabilizar novas captações e evitar estimativas fora da realidade, o BNDES apresentou em seminário na FEA/USP um quadro consolidado de valores em dólares que constituem agora uma base orçamentária de suas ações em 2013 / 2014.

3. Cooperação & Soberania

Os gestores do FA aceitaram as críticas ao atraso nos procedimentos adotados para exame dos projetos. A sua decisão de privilegiar propostas de maior alcance não deixou de ser uma autocrítica honesta e aceitável. Ficou evidente a procedência das queixas. A grande morosidade também levou a mídia a entrar, acertadamente, no coro dos descontentes. O que não se pode aceitar, porém, é argumento, usado em editoriais, de que a cooperação internacional ao FA constitui “óbvio atentado à noção de que a conservação do bioma amazônico, ou de qualquer outra parte do território nacional, é um assunto que diz respeito exclusivamente aos brasileiros”. Vemos aí a repetição de um clichê nacionalista do passado, completamente desbotado pela evolução do debate ambiental.

A remuneração externa pode ser vista como financiamento de projetos, o que é perfeitamente lícito, mas sempre dá margem a um recorrente

movimento contrário à “internacionalização” da Amazônia ou seu equivalente no extremo oposto, que é a “denúncia anti-imperialista”. No primeiro caso, basta ler os panfletos contra ONGs tidas como obscuras, a serviço do capital estrangeiro. No segundo caso lembremos que, em fevereiro de 2005, falando na sede da ONU, o francês Pascal Lamy, então candidato à presidência da Organização Mundial do Comércio, aludiu a “regras de gestão coletiva” em áreas de florestas tropicais, por serem “bens públicos mundiais”. Especulou-se, na ocasião, que se tratava de um balão de ensaio, e que Lamy parecia atuar no episódio como porta-voz de interesses ocultos. Veio a se saber depois que fora uma declaração provocada no calor da disputa pela presidência da OMC. Mas agiu bem o governo brasileiro em rechaçar prontamente a sugestão.

Nenhuma região do mundo é objeto de tanta preocupação quanto a Amazônia sul-americana. São fatores-chave de todo este interesse os seus estoques incomparáveis de biodiversidade, recursos naturais inexplorados e potencialidades que a região oferece como campo de investigação científica. Embora sejam cruciais e indispensáveis a difusão e a discussão do conhecimento, muitas vezes, elas derivam para discussões estereis, inspiradas em convicções ideológicas.

Se a Amazônia “pertence” eticamente ao mundo e não apenas aos países onde está situada, o alcance de todas as suas possibilidades científicas é um dever global. Esta seria uma boa resposta ao político Al Gore, hoje premiado ambientalista, a quem se atribui uma frase dúbia e perigosa: “Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos nós”. Em Poznan, discursando na Conferência do Clima, o ex-vice-presidente americano tratou de afagar o Brasil, chamando de “impressionante” o Plano de Combate ao Desmatamento ali apresentado pela nossa representação. Mas o direito internacional a toda hora é agredido pela retórica intempestiva de alguns líderes internacionais. Thomas Beker, o representante da Dinamarca na mesma reunião, usou um sofisma sobre o poder de governança na Amazônia. Aparentemente querendo dizer que o bioma é universal, e não dos países onde está localizado, ele chegou a dizer: “É o mesmo que discutir quem possui o mar...”

Os exageros brotam com igual vigor tanto no

campo nacionalista quanto naqueles em que prevalecem ideias de posse ou de intervenção. O debate sobre os equívocos na gestão do Fundo Amazônia permitiu julgamentos tão enfáticos quanto equivocados e já desmentidos pela força dos fatos. A Noruega e a Alemanha não apoiaram o Fundo com intenções de biopirataria ou quebra da soberania brasileira. Os dois países atenderam a um apelo, em nome do governo brasileiro, no correr de 2007, feito pela ex-ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, em reunião multilateral sobre mudanças climáticas. O Fundo, como se verá, tem hoje um saldo considerável de méritos e desacertos.

4. Racionalidade & Burocracia

Um survey que coordenamos na FEA/USP, focado em todas as entidades proponentes, exigiu de cada aluno envolvido uma avaliação do quadro geral verificado na instituição pesquisada, entrevista com um de seus mais destacados executivos e relatório abrangente, com recomendações para o futuro. Aqui nos atemos aos aspectos essenciais: dificuldades burocráticas no processo gestor (depois assimiladas com grande esforço) e, complexidades na relação do BNDES com as entidades proponentes.

Algo mais, além do redirecionamento dos apoios, precisa ser feito. É necessário um ajuste na estrutura da gestão do Fundo. O COFA (Comitê Orientador do Fundo Amazônia) é atualmente uma instância somente mobilizada duas vezes por ano, tem composição híbrida e hipertrofiada: 24 membros. O CTFA (Comitê Técnico do Fundo Amazônia) reúne-se menos, apenas uma vez por ano, e é claramente subutilizado. O BNDES não é um gestor pleno. Ocupa-se dos fluxos financeiros e operacionais, mas não das finalidades dos projetos e suas peculiaridades. Disto derivam certamente as queixas dos proponentes ao que chamam de “financismo” do banco e outros excessos burocráticos.

Espera-se que, vencida a “fase de aprendizado”, desapareçam os excessos burocráticos que prolongam demasiadamente o período de tratativas, apresentação e liberação de recursos.

A Fundação Amazônia Sustentável, por exemplo, desenvolve um trabalho nacionalmente bem-visto e voltado para ampliar o número de famílias no cadastro de Bolsa-Floresta. Presentemente, com o apoio do FA, desenvolve projeto concernente a bolsas nas modalidades Renda e Associação. Queixou-se de que teve de submeter-se a 90 dias de reuniões prévias. Quando, finalmente, o projeto foi aceito, a direção do FA exigiu numerosas certidões não só da proponente, mas de seus responsáveis como pessoas físicas. As certidões, como sabemos, quase sempre são provas escritas de quitação de impostos. A exigência que consome alguns meses de exame, poderia ser liberada em 24 horas, usando-se a checagem digital, mas é assim demorada desde tempos imemoriais.

O BNDES esclareceu que os projetos estruturantes, anunciados como preferenciais daqui pra frente, serão aqueles de instituições “aglutinadoras”, que fariam a gestão de projetos menores e agrupados. Essa transferência, que embute um certo controle remoto, precisa ser definida com maior clareza. Alguns proponentes argumentam que sendo obrigados a contratar auditorias externas, deveriam suprimir outras análises e, assim, garantir a fluidez dos processos.

Dentre as razões para burocratização excessiva dos procedimentos de controle do BNDES, há uma cuja motivação merece nota explicativa. É que as frequentes denúncias de corrupção na máquina pública brasileira teriam levado funcionários honestos, dentre eles os gestores do FA, ao abuso de exigências preventivas. O receio de cometer deslizes involuntários, ocasionados pela eventual agilização na liberação de recursos, teria o efeito colateral de gerar uma espécie de paralisia no exame dos projetos. Tal deformação somente agora começa a ser corrigida e substituída pela racionalidade.

Mesmo endossando com ênfase o escrúpulo funcional e o zelo pelos recursos destinados ao bem comum, devemos aplaudir as medidas recentes que resultaram na troca do medo pela razoabilidade administrativa. Devemos considerar, na execução de qualquer política pública, a ineficiência da máquina burocrática, a despeito dos bons quadros técnicos atuantes no primeiro e no médio escalão de governança. Como sabemos, gargalos de burocracia inibem tradicionalmente,

em nosso país, a eficiência dos bons projetos. O uso de métodos mais ágeis de gestão é um dado essencial para que as propostas ao FA evoluam em ritmo correspondente às expectativas da sociedade brasileira.

A Universidade Estadual do Amazonas, relatando seu projeto para uma nova cartografia social na região, opõe-se aos critérios em vigor. Pondera que o Banco não contabiliza atrasos nos processos porque suas práticas são as de lidar com empresas. Ao trabalhar com instituições não lucrativas, o FA deveria considerar bens intangíveis como os retornos ambiental e social oferecidos por elas. Isso ainda não cabe em seu modelo de fomento.

5. Recomendações e Perspectivas

Alinham-se aqui recomendações decorrentes da aplicação de questionários junto às organizações proponentes, que foram explícitas na formulação de críticas aos métodos de gestão do Fundo, mas admitiram uma reversão destes equívocos. O quadro poderá modificar-se para melhor com as medidas já anunciadas pelo BNDES no biênio 2013/2014.

- Estabelecer uma unidade do Fundo Amazônia na região Norte com profissionais recrutados localmente para orientar por meio de atendimento direto, cursos de capacitação e apoio à institucionalização dos movimentos, de modo a ampliar o alcance dos projetos e seus impactos positivos na região. A proximidade física com as instituições proponentes eleva a eficiência e estimula um maior envolvimento do FA com essas instituições.

- Criar um ambiente apropriado para que pequenas e médias organizações, assim como grandes instituições sejam levadas a competir para executar programas com efeito ainda mais significativo no combate ao desmatamento. Trata-se de criar redes institucionalizadas, via parcerias, para a implantação de programas e projetos que levem em conta as peculiaridades da região, em especial as adversidades que lhe são pertinentes.

- Organizar uma memória técnica com a experiência adquirida na concepção, execução e avaliação de projetos. Tornando acessível o conhecimento construído na região por meio da sistematização da documentação, torna-se possível induzir a replicação dos projetos exitosos realizados para outros municípios da Amazônia. Esta replicação permite, assim, melhor aproveitamento da curva de aprendizagem e o ganho de escala. Neste sentido, propõe-se que cada projeto registre os seus marcos de referência, o demonstrativo de fluxo de recursos e suas aplicações, além das métricas de insumos, resultados e de impactos.

- Racionalizar a gestão do Fundo Amazônia, através do cálculo e divulgação dos custos totais de gestão, recursos humanos e despesas operacionais que parecem extrapolar largamente os 3% dos desembolsos que são destinados para custear os gastos do Fundo Amazônia. Recomenda-se, ainda, verificar como conciliar o custo operacional do BNDES com o Fundo Amazônia além de avaliar outras alternativas compatíveis para a gestão desta iniciativa, no interesse do Fundo e do próprio Banco.

- Reduzir os custos operacionais, estimando os custos decorrentes dos trâmites relativos a cada uma das etapas do ciclo de vida do projeto. Este ciclo inclui a consulta prévia, enquadramento, apresentação do projeto detalhado, análise do projeto, aprovação, contratação, execução, licitações para contratação dos serviços de terceiros, desembolsos de recursos, prestação de contas parciais, coleta de documentos para comprovação de despesas, verificação das contas, avaliação dos resultados, preparação dos relatórios, e finalmente a apreciação dos resultados consolidados.

- Abreviar o tempo de análise de cada projeto, observando que o prazo atual da consulta prévia até a contratação varia de 210 a 440 dias e uma média de 250 dias devido às regulamentações impostas ao Banco para a concessão de recursos reembolsáveis. Propõe-se a redução do tempo médio para um máximo de 180 dias, isto é seis meses da consulta prévia à contratação, levando em conta os elevados custos para as instituições proponentes que, aliás não são ressarcidos pelo Fundo.

- Explicitar as métricas de insumos, de resultados e de impactos nos RAFA, os Relatórios de Atividades do Fundo Amazônia, emitidos anualmente. Métricas de insumos indicam os recursos financeiros, bens materiais e competências humanas alocados ao projeto. Métricas de resultados correspondem aos produtos e serviços gerados por estes insumos. Enfim, métricas de impactos revelam as mudanças significativas e duradouras que decorrem dos resultados do programa.

- Implantar uma rede do Fundo Amazônia na Região Norte, integrada por cientistas locais, com alguma latitude para recorrer, em sintonia com as proponentes, de algumas decisões tomadas pelo BNDES. Trata-se de caminhar a passos mais largos na busca de um novo modelo de desenvolvimento na Região.

- Tendo em vista a subutilização do Comitê Técnico, o gigantismo do COFA e a concentração do BNDES nas ações financeiras e operacionais do FA, faz-se necessário um ajuste estrutural que promova maior inserção do órgão gestor na realidade dos projetos sob seu controle.

- Ao proibir pagamentos a servidores públicos, o BNDES dificulta o trabalho dos proponentes com instituições do governo em pesquisas de campo. É necessário flexibilizar este ponto crucial em algumas comunidades.

- A anunciada revisão de procedimentos do BNDES, declarando preferenciais os projetos estruturantes, deve impedir que a burocracia, na escala de importância, substitua o alvo estratégico de cada proposta.

- À opção pelos projetos de maior impacto e abrangência poderia associar-se uma nova estratégia, visando trabalhar com os municípios prioritários, indicados pelo MMA. Como se sabe, o decreto 6.321/07 responsabilizou o Ministério por essa tarefa, com poderes para incluir ou excluir municípios na lista anual, conforme suas ações ou inércia ambiental.

Os itens acima, uma vez tratados pelos gestores do FA como prioridades, desenham um conjunto de fatores indispensáveis para a construção do futuro do mecanismo. Se a “etapa de aprendizado” cumpriu-se durante longos cinco anos, torna-

se difícil prever o quanto vai durar a fase de disseminação das experiências acumuladas pelo BNDES na gestão do Fundo. O principal desafio a enfrentar não será apenas do atual gestor, mas de altos escalões do Estado brasileiro. Referimo-nos à decisão de ampliar o número de doadores internacionais, pois está visto que Noruega e Alemanha não poderão continuar solitariamente bancando as demandas que tendem a crescer. Apresenta-se, por outro lado, caso prosperem os esforços de aprimoramento, a hipótese de que possamos apresentar esta experiência-piloto da sonhada remuneração internacional por serviços ambientais.

As críticas ora documentadas não desqualificam os méritos na gestão, principalmente quando exigiu o uso de métricas em todas as propostas encaminhadas. Outro dever de justiça é reconhecer que nos relatos oferecidos pelos executivos do BNDES em seminário na FEA/USP foram quantificados todos os resultados já obtidos pelos projetos em andamento, além da apresentação de sólidos indicadores justificando as previsões da nova etapa. Percebeu-se que a importância das métricas em sustentabilidade orientou claramente a gestão do Fundo até aqui. E, certamente, orientará uma eventual aceitação de recomendações que se mostrem construtivas em seus propósitos.

O Fundo Amazônia poderá ser um exitoso contraponto do modelo *Green Climate Fund*, por enquanto mero papel assinado em Durban. Países ricos na ocasião acenaram com a destinação de 100 bilhões de dólares até 2020 às nações pobres que precisam de adaptações para lidar com os efeitos do aquecimento global. Até hoje não foram explicitadas as metas daquele mecanismo, nem foi dito de onde virá esta soma.

6. Como avançar em Paris

Ainda tendo como foco o Brasil e suas relações externas, cabe também sublinhar que estamos construindo uma agenda para a histórica reunião em Paris, no próximo ano, quando as nações do

mundo aprovarão novas propostas relacionadas com as mudanças climáticas e os riscos extremos que representam para a humanidade.

No plano global, países desenvolvidos já se mobilizam para o estabelecimento prévio do tema que possa uni-los ou separá-los na discussão de políticas públicas sobre as mudanças climáticas durante a Conferência decisiva em Paris, no próximo ano. Os presidentes Obama e Hollande, por exemplo, manifestaram este mês, publicamente, o propósito de que seus governos marchem juntos na defesa do que entendem como sustentabilidade energética. O presidente americano acenou com “ações concretas e contribuições ambiciosas”. O líder francês sublinhou que a economia do seu país mostra-se uma das mais eficientes do mundo no consumo de energia e deseja compartilhar a experiência. Ambos deixaram claro que atuarão em aliança na Conferência. Registre-se que os Estados Unidos já iniciaram esforços de convergência sobre o mesmo tema com os países nórdicos e ainda o Japão, o México, a Coreia do Sul e a China.

Talvez em razão deste movimento externo o Brasil realizou, em março último, um grande painel para a discussão das Mudanças Climáticas no Ministério de Relações Exteriores, reunindo ampla representação da sociedade civil.

As questões ambientais são de grande complexidade. Há que considerar os conhecimentos que aportam contribuições para o seu entendimento e a multiplicidade de atores (comunidade científica, governos, empresas, sociedade civil, entre outros) articulados para responder aos seus desafios específicos.

Diante deste quadro, para promover as mudanças necessárias, os reptos atuais da questão exigem indicadores de compreensão universal, que viabilizem ações concertadas e possam levar eventualmente a um novo modelo de desenvolvimento.

Os Indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH) criados pela ONU durante os anos 1990 priorizaram, no âmbito de cada país, as políticas sociais. Acumulou-se, em todos os níveis da gestão pública, um domínio metodológico

nesta direção. Vários Estados adotaram um IDH municipal que passou a ser determinante na elaboração de políticas públicas de âmbito local.

Aos que se orientam pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para criar as Metas para o Desenvolvimento Sustentável (MDS), cabe lembrar que os Objetivos do Milênio resultaram da coleta e divulgação dos Indicadores do Desenvolvimento Humano durante um período de mais de duas décadas. Não se improvisa nessa matéria.

Aqui se propõe, com base na experiência acumulada, somar ao Indicador de Desenvolvimento Humano já consolidado, um Indicador de Sustentabilidade Ambiental (ISA) a ser acordado a partir do Summit em Paris, com fundamento em métricas verificáveis e transparentes. Desta soma poderá resultar um Indicador de Desenvolvimento Sustentável (IDS). Apesar de suas inter-relações, a distinção entre a mensuração do desenvolvimento humano e da sustentabilidade ambiental, permitirá focar mais adequadamente as políticas públicas e as obrigações dos dirigentes responsáveis pela sua implantação.

A Declaração do Milênio é aqui tomada como referência exemplar, por se tratar de um dos textos mais importantes já emitidos pela ONU. Pode-se até dizer que ela complementa e dá um sentido mais acentuadamente social à histórica Declaração dos Direitos Humanos. Entre os seus oito pontos básicos os Objetivos do Milênio incluem o combate à extrema pobreza e à fome, a erradicação de doenças ou epidemias responsáveis por grandes mortandades e a construção de um modelo econômico em bases sustentáveis. Tem essa Declaração, já sabemos, o ano de 2015 como horizonte de cumprimento pelas nações. Esta mesma data pode passar à história como ponto de partida para construção de um Índice até mais representativo do que o PIB e congêneres.

Políticas públicas inspiradas pelas Metas do Milênio estão cada vez mais presentes nas estratégias nacionais em todo o mundo. Também as ONGs, grupos empresariais e outros atores da sociedade civil empenham-se em adotar suas métricas nos respectivos modelos de atuação. Trata-se, hoje, de uma diretriz norteadora de

práticas em agendas mantidas por instituições de Direitos Humanos na escala internacional.

As 22 Metas do Milênio (no Brasil, são 24) e 48 Indicadores foram estabelecidos com ampla transparência e estão disponíveis para qualquer interessado em todos os países. Avanços ou recuos, para fins de comparação e monitoramento, são observados em níveis diversos, nacionais ou regionais, e mesmo na escala global. Os resultados não são apenas documentados, mas cobrados pela ONU ou mesmo pela sociedade civil de cada país membro. Os exemplos de políticas bem-sucedidas ecoam em todo o mundo e alavancam o protagonismo das nações responsáveis.

Tivemos, neste breve retrospecto, um balanço da evolução recente do quadro social no mundo, que pode inspirar os debates em Paris. Por mais inovadores que sejamos, não convém descartar formas de mensuração já testadas no equacionamento de soluções. A ONU, com as Metas do Milênio, estabeleceu uma expertise que o Brasil pode retomar na Conferência de Paris.

Tenhamos sempre em mente a importância decisiva das métricas para uma verdadeira sustentabilidade. Indicadores são meios pelos quais o equilíbrio ambiental pode ser mais concreto e definido mais especificamente. Os indicadores quantitativos constituem a base para a fixação de metas e avaliação de desempenho. Há dois grupos principais de mensurações relevantes na sustentabilidade ambiental:

- A mensuração de emissões provenientes de setores-chave que incluem a energia, a indústria e a destruição de florestas, além do transporte e da gestão de resíduos.
- A mensuração do uso dos recursos naturais em setores específicos e na economia como um todo, como o uso de energia por unidade do PIB.

O Indicador de Sustentabilidade Ambiental (ISA) foi aqui exposto em suas linhas gerais. Pode fazer a diferença no discurso brasileiro durante o histórico evento multilateral de 2015 em Paris, talvez a última chance para que o mundo civilizado trace a estratégia unitária capaz de evitar uma tragédia anunciada.

NOTAS

¹ Resumo e palavras-chave elaborados pelo Conselho de Direção da REB.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGON, Luís E. *De quem é esta floresta, afinal?* São Paulo: Duetto Editorial, 2008 (série Amazônia: a floresta e o futuro).

Exposição dos técnicos Sérgio Weguelin e Cláudia Costa, do BNDES, sobre o Fundo Amazônia. Seminário da FEA/USP, em 19 de junho de 2013.

FORMENTI, Lígia. País aplica apenas 11% de fundo para proteger Amazônia. *O Estado de São Paulo*, 29 jun. 2013. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,país-aplica-apenas-11-de-fundo-para-proteger-amazonia-,1026355,0.htm>.

Fundo Amazônia: uma experiência de cooperação internacional e gestão brasileira. Relatório da disciplina EAD-5053/2013, *Estratégia Empresarial e Mudanças Climáticas*. Pós-graduandos: Alexandre Hideo Sasaki; Anne Dorothée Slovic; Bárbara Galleli Dias; Carolina Cristina Fernandes; Caroline Gonçalves; Cecília Seravalli Soares; Denise Imori; Ester Feche Guimarães; Henrique Miguel Martinho; Jaiarys Capa Bataglin; Joana Ferraz; José Geraldo de Araújo Guimarães; Karen Esteves; Laura Silvia Valente de Macedo; Leandro Fraga Guimarães; Lívia Paulucci de Freitas; Luís Gustavo Santos Lazzarini; Leandro Fraga Guimarães; Marcelo Felipe Figueira Júnior; Gleriani Torres Carbone Ferreira; Vanessa Pinsky. Professores responsáveis: Isak Kruglianskas e Jacques Marcovitch. Disponível em: <http://www.usp.br/mudarfuturo/cms/?cat=80>.

HAAG, Carlos. O patriarca da ciência. *Revista Pesquisa FAPESP*, dez. 2012. Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/2012/12/10/o-patriarca-da-ciência>.

JACOBY, Russell. *O fim da utopia – Política e cultura na era da apatia*. Trad. Clóvis Marques. São Paulo: Ed. Record, 2001.

MARCOVITCH, Jacques. *A gestão da Amazônia – ações empresariais, políticas públicas, estudos e propostas*. São Paulo, EDUSP, 2011.

_____. *Para mudar o futuro – mudanças climáticas, políticas públicas e estratégias empresariais*. São Paulo: EDUSP e Saraiva, 2006.

_____. Um vexame amazônico, *O Estado de S. Paulo*, Opinião, 6 maio 2013. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,um-vexame-amazonico-imp-1028867>.