

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
Mestrado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED)
– Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – **2010/2012**

**AVALIAÇÃO DA ‘EFETIVIDADE’
EM PROJETOS FINANCIADOS POR FUNDOS AMBIENTAIS PARA
A BIODIVERSIDADE NA AMÉRICA LATINA E CARIBE**

Aluno: Tiago Andre de Melo Bahia
ecolomista@gmail.com

Orientadora: Prof^{ra} Valéria Gonçalves da Vinha
valeriavinha@globocom.com

(Março/2012)

Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) - IE/UFRJ. Dissertação de Mestrado
Autor: Tiago Bahia. Orientadora: Valéria da Vinha.

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
Mestrado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED)
– Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – **2010/2012**

**AVALIAÇÃO DA ‘EFETIVIDADE’
EM PROJETOS FINANCIADOS POR FUNDOS AMBIENTAIS PARA
A BIODIVERSIDADE NA AMÉRICA LATINA E CARIBE**

Aluno: Tiago Andre de Melo Bahia
Orientadora: Prof^a Valéria Gonçalves da Vinha

(Março/2012)

Agradecimentos

Esta dissertação é resultado de três anos de dedicação ao estudo da biodiversidade e às políticas institucionais voltadas ao desenvolvimento ambientalmente sustentável, com foco principal na atuação de Fundos Ambientais para a Biodiversidade na América Latina e Caribe. Nesse processo algumas pessoas e instituições foram fundamentais, às quais muito agradeço: i) Valéria Gonçalves da Vinha – professora do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que me acompanha academicamente desde 2004 com confiança, carinho e dedicação; ii) Peter Herman May – professor do Centro de Pós-graduação em Pesquisa e Desenvolvimento Agrário da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, que de diversas maneiras também sempre me apoiou durante essa caminhada acadêmica; iii) Carlos Eduardo Frederick Young – professor do IE/UFRJ, com quem aprendi princípios de Economia e Valoração dos Recursos Naturais e que sempre colocou posições pertinentes e construtivas; iv) Ana Célia Castro – Coordenadora do Programa de Mestrado e Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) da UFRJ, que me ajudou bastante durante o mestrado em questões de toda sorte; v) Flávio Souza e a equipe de secretaria do PPED/UFRJ – pela paciência e eficiência na prestação de serviços fundamentais ao funcionamento adequado do programa de pós-graduação; vi) a Coordenação de Aperfeiçoamento e Pesquisa para o Ensino Superior (CAPES) e a Reitoria da UFRJ, pelo financiamento desta pesquisa ao longo desses proveitosos anos; vii) o Fundo Brasileiro para Biodiversidade (Funbio), instituição que foi fundamental para que eu alcançasse o resultado consubstanciado neste escrito – em especial Leonardo Geluda, Pedro Leitão e Camila Monteiro, pela disponibilidade em colaborar com o fornecimento de informações cruciais para esta pesquisa; viii) a *Fundación Puma*, da Bolívia – com destaque a Arturo Aparício, diretor do *Sistema de Monitoreo y Evaluación de Proyectos*, que contribuiu decisivamente para a redefinição do objeto desta dissertação; ix) os familiares e amigos que acompanharam esta emocionante jornada de conversas, leituras e viagens com muita dedicação – principalmente pelo amor das mães Patrícia e Margarida, ao suporte do irmão Diogo, à compreensão dos pais Renato e Carlos Arthur, à carinhosa revisão de Norman Nicolaiewsky e ao companheirismo afetivo de Marina, Maria, Paula e Letícia; x) o Universo, por toda a inspiração, harmonia e quietude. Que este escrito possa contribuir para a preservação da biodiversidade do Planeta em que vivemos.

Lista de siglas

- ADF** – sigla em francês para Agência Francesa para o Desenvolvimento
- Bd** – Biodiversidade
- BID** - Banco Inter-Americano de Desenvolvimento
- BM** - Banco Mundial (em inglês: *World Bank*)
- CA** - Conselho Acadêmico
- CDB** - Convenção sobre Diversidade Biológica (em inglês: *Convention on Biological Diversity*)
- CDC** - *Contrato de Donación con Carga* (em português: Contrato de Atribuição de Responsabilidades)
- CFA** - *Conservation Finance Alliance* (em português: Aliança de Fundos para Conservação)
- CMP** - *Conservation Measures Partnership* (em português: Parceria de Medidas para Conservação)
- CNUMAD** - Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
- COPs** - *Conference of Parties* (em português: Conferências entre as Partes)
- CI** – *Conservation International* (em português: Conservação Internacional)
- DS** - Desenvolvimento Sustentável
- FAPB** - Fundos Ambientais para Biodiversidade
- KfW** - sigla em alemão para Banco Alemão para o Desenvolvimento
- FFC** - Fundos Fiduciários à Conservação, idem à FAPB
- FFEM** - sigla em francês para Fundo Francês para o Meio Ambiente Global
- FIP** - Formulário de Idéias de Projeto
- Funbio** - Fundo Brasileiro para Biodiversidade
- GEF** - *Global Environmental Facility* (em português: Dispositivo Global para o Meio ambiente)
- IUPN** - União Internacional para a Proteção da Natureza (sigla em inglês: *IUCN*)
- MEA** - *Millennium Ecosystem Assessment* (em português: Verificação de Recursos Ecológicos do Milênio)
- MFP** - Mecanismo Financeiro Permanente
- ONG** - Organização Não Governamental
- PeP** - Pré-escola de Projetos (em castelhano: *Pre-escuela de Proyectos*)
- PPED** - Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento
- PNUD** - Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (sigla em inglês: *UNDP*)
- PNUMA** - Programas das Nações Unidas para o Meio Ambiente (sigla em inglês: *UNEP*)
- PUMA** - acrônimo para Proteção e Uso sustentável do Meio Ambiente
- RedLAC** - *Red de Fondos ambientales para Latino América y Caribe* (em português: Rede Latino Americana de Fundos Ambientais)
- Rio-92** - idem a CNUMAD
- SMAEPs** - Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos
- SIME** - *Sistema de Preparación, Monitoreo y Evaluación de Proyectos* (em português: Sistema de Preparação, Monitoramento e Avaliação dos Projetos)
- UNICAMP** - Universidade de Campinas
- TNC** - *The Nature Conservancy* (em português: Conservação Natural)
- TEEB** – acrônimo em inglês para Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade
- UFRJ** - Universidade Federal do Rio de Janeiro
- WWF** – *World Wildlife Fund* (em português: Fundo para a Vida Selvagem)

Lista de tabelas

Figura 1 – Diferentes abordagens para o financiamento do custo de sustentabilidade de áreas protegidas em termos de milhões de euros

Figura 2 – Origem de fundos investidos em Fundos Fiduciários para Conservação (*Conservation Trust Funds*) na Red de Fondos Ambientales em Latino-América y Caribe (traduzido de: *RedLAC*, 2008)

Figura 3 – Inversão do GEF em Biodiversidade por região 1988-2004

Termo de responsabilidade

(todas as opiniões e posições emitidas nesta dissertação de responsabilidade exclusiva do autor)

Sumário

Apresentação	p. 1
Capítulo I: <u>Fundamentação conceitual para introdução à temática</u>	p. 4
I.1) Apresentação conceitual sobre instituições, economia e meio ambiente	p. 4
I.2) ‘Instituições’ e ‘Organizações’ na perspectiva de Veblen e Hodgson	p. 6
I.3) Sobre o processo das ‘mudanças institucionais’	p. 12
Capítulo II: <u>Desenvolvimento Sustentável e Biodiversidade – os Hábitos de pensamento-e-ação e as Instituições por detrás dos Fundos Ambientais para Biodiversidade</u>	p. 15
II.1) A ‘Biodiversidade’ na Economia em uma versão estabelecida	p. 16
II.2) O espírito romântico à 'Natureza' antes do Uso Sustentável pragmático da 'natureza'	p. 20
II.3) O 'Desenvolvimento Sustentável' e a ‘Biodiversidade’ no sistema capitalista	p. 23
II.3.a) Quadro complementar: Os primórdios da sustentabilidade na Economia Política e na Economia como Ciência Matemática	p.28
Capítulo III: <u>A Convenção sobre Diversidade Biológica e outras Organizações do arranjo institucional para preservação da Biodiversidade</u>	p. 30
III.1) A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e as subseqüentes Conferências entre as Partes (COPs) sob um olhar voltado aos Mecanismos Financeiros	p. 31
• A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)	p. 32
• Conferências entre as Partes (COPs)	p. 35
III.2) o GEF, as COPs e a operacionalização financeira da CDB	p. 38
III.3) Introdução ao tópico da ‘efetividade’ no financiamento da promoção da biodiversidade	p. 42
Capítulo IV: <u>Sistemas de Avaliação da Efetividade dos Projetos apoiados pelos Fundos Ambientais para a Biodiversidade na Red Latino Americana de Fondos Ambientales</u>	p. 46
IV.1) O contexto contemporâneo dos FApB na América Latina e Caribe	p. 47
IV.2) A mensuração da efetividade, linhas de base e questões correlatas	p. 51
• Sobre a importância da linha de base à consecução dos SMAEPs dos FApB	p. 56
IV.3) O caso da <i>Fundación PUMA</i> e o <i>Sistema de Evaluación y Monitoreo (SIMEP)</i>	p. 63
Capítulo V: <u>Considerações finais sobre Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos na RedLAC</u>	p. 71
Bibliografia Geral	p.74

Apresentação

Esta dissertação de mestrado trata da temática do desenvolvimento sustentável e sua relação com a conservação e o uso sustentável da biodiversidade – doravante aqui sintetizado na ideia de ‘promoção da biodiversidade’, a partir da análise do Sistema de Avaliação e Monitoramento da Efetividade de Projetos/Programas (SMAEPs) na promoção da biodiversidade dos projetos financiados pelos Fundos Ambientais para Biodiversidade (FAPB) da Rede Latino Americana de Fundos Ambientais (cuja sigla em castelhano é *RedLAC*).

O estudo visou responder as seguintes perguntas frente aos financiadores internacionais e multilaterais da *RedLAC*: Diante de possibilidades alternativas de investimento, é satisfatória a prestação de contas sobre a efetividade dos projetos apoiados pelos FAPB?¹ E mais: a prestação de contas influencia a decisão dos investidores em continuar o investimento no modelo de FAPB? Foram considerados outros modelos onde a noção do impacto produzido era mais evidente e contabilizável? Há indícios de que a resposta a essas questões vincula-se diretamente à sustentabilidade financeira desses fundos ambientais para a biodiversidade. A pertinência dessas perguntas está na consistência da metodologia usada pelos FAPB da RedLac para avaliar a efetividade de sua atuação. Os resultados da pesquisa junto aos FAPB da RedLaC nos permitiria contribuir para dirimir uma dúvida recorrentemente colocada por pesquisadores e gestores: É possível medir consistentemente a efetividade dos impactos das formas de uso “sustentáveis” na conservação da biodiversidade?

No **Capítulo I** - *“Uma apresentação conceitual teórica sobre instituições, economia e meio ambiente”* - são apresentados os conceitos de ‘hábitos de pensamento e ação’, ‘instituições’, ‘organizações’, ‘arranjo institucional’, ‘mudança institucional’, entre outros. O objetivo deste capítulo é instrumentalizar operacionalmente a dissertação de maneira a ser inteligível ao leitor a descrição subsequente do processo de institucionalização da Biodiversidade (**Bd**) dentro do panorama do Desenvolvimento Sustentável (**DS**). Desse modo, contribui para o entendimento do porquê foi necessária uma ‘mudança institucional’ dos hábitos de pensamento vigentes em relação à averiguação da efetividade do impacto dos projetos apoiados pelos FAPB. Além disso, outro aspecto relevante reside no ‘arranjo institucional’ formulado a partir da atuação desses FAPB na América Latina e Caribe.

¹ Especialmente, em termos do impacto positivo em prol da sustentabilidade da biodiversidade.

O **Capítulo II**: “Desenvolvimento Sustentável e Biodiversidade: os hábitos de pensamento-e-ação e as instituições por detrás dos fundos ambientais para Biodiversidade” introduz a temática em si. Nele, são apresentadas as considerações históricas da proposta do desenvolvimento sustentável e como se deu a transformação da perspectiva estritamente preservacionista – que chamaremos de ambientalismo inicial – sobre a diversidade natural em uma visão também monetizável pelo sistema capitalista por intermédio da concepção renovada (conservacionista) de uso sustentável dos recursos naturais – o qual será classificado como novo ambientalismo. Neste capítulo, partindo da definição do relatório *Millennium Ecosystem Assessment* (2005), justifica-se porque a definição de biodiversidade é muitas vezes abrangente e aberta em demasia – algo que embasará a posterior discussão sobre a mensurabilidade sobre a efetividade do impacto positivo dos projetos apoiados pelos dos FApB da *RedLAC* e a respectiva aferição do mesmo por Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos desses fundos. Considerado isso, será possível entender posteriormente porque o estabelecimento de linha de base para avaliação final da efetividade requer um posicionamento prévio no sentido de prospectar os parâmetros arbitrados como ‘biodiversidade inicial’ – algo que muitas vezes requer de partida, uma muitas vezes bastante custosa, pesquisa de campo inicial de reconhecimento do objeto de pesquisa.

O **Capítulo III**: “A Convenção sobre **Diversidade Biológica** e outras Organizações do arranjo institucional para preservação da Biodiversidade” colocará em destaque a referida CDB e os atores essenciais à viabilização dos FApB. Além da referida Convenção e das subseqüentes Conferências entre as Partes (em inglês, *Conference of Parties – COPs*), outros atores relevantes a serem apresentados são o *GEF* (*Global Environmental Facility*, ou em português Mecanismo Global para o Meio Ambiente), o Banco Mundial (*World Bank*) e secundariamente os Programas das Nações Unidas para o Meio Ambiente (*UNEP*, sigla em inglês) e outro congênere para o Desenvolvimento (*UNDP*, idem). – adiantando que na própria visão de um ator institucional relevante, o *GEF*, uma contribuição histórica fundamental desses FApB foi a formação do *arranjo institucional* nos países onde atuavam.

O **Capítulo IV**: “Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos apoiados por Fundos Ambientais para a Biodiversidade na *Red Latino Americana de Fondos Ambientales (RedLAC)*” discutirá todo o material necessário ao estudo das experiências dos FApB da *RedLAC*. Basicamente, será aproveitado o enquadramento conceitual apresentado no final do capítulo anterior na definição dos elementos conceituais básicos a quaisquer SMAEPs, sendo alguns desses: metas, indicadores, efeito, eficiência, impacto, efetividade. Em seguida, serão apresentados também a própria *RedLAC* e relatórios produzidos por entidades autônomas como a *Conservation Finance Alliance (CFA)*. A partir daí será colocado em prática o aparato teórico na aplicação do caso de estudo – *Fundación PUMA*, da Bolívia. Esse poderá contribuir ao entendimento de como operar efetivamente SMAEP em FApB na *RedLAC* através da consecução de linhas de base que viabilizem a governança e a gestão desses fundos membros, em cenário de captação de recursos significativamente diferente de outro apresentado no período inicial de atuação dos Fundos Ambientais – formado primeiramente a partir de financiamento multilateral. A partir do material colocado em pauta, será viável no capítulo conclusivo um início de proposição à tipologia orientadora à consecução de SMAEPs para os FApB a partir da natureza dos projetos apoiados: eminentemente conservacionista, ou principalmente de uso sustentável da biodiversidade. Além disso, partindo das proposições colocadas no capítulo IV, buscaremos explicar no fechamento o porquê da avaliação dos FApB ser em si distinta da mera avaliação somatória dos projetos apoiados.

No **Capítulo V**: “Considerações finais sobre Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos na *RedLAC*” será colocado: [um] a proposta do porquê tais SMAEPs deveriam atualmente ser incorporados ao modelo base de operação dos mesmos; [dois] apontar as limitações desses sistemas, e inclusive; [três] abordar se o resultado agregado da atuação dos FApB deve ser visto como ulterior à efetividade dos projetos e/ou programas apoiados. Isso posto, serão tecidas considerações de fechamento sobre efetividade, sustentabilidade e biodiversidade.

Capítulo I:

Fundamentação conceitual para introdução à temática

I.1) Apresentação conceitual sobre instituições, economia e meio ambiente

Nesta dissertação, iremos tratar fundamentalmente das experiências de monitoramento e avaliação da efetividade do impacto gerado por projetos apoiados por Fundos Ambientais para Biodiversidade (FApB) membros da Rede Latino Americana e Caribenha de Fundos Ambientais – cuja tradução para castelhano é *Red de Fondos Ambientales de Latino América y Caribe (RedLAC)*. Para tanto, é necessário abordar um aspecto teórico central à perspectiva aqui exposta: a ideia de que as ‘instituições’ são elemento analítico fundamental à dinâmica social de convivência coletiva.

A razão de nos determos inicialmente nesta fundamentação teórica é o fato de tratarmos como uma ***primeira hipótese de trabalho*** a proposição seguinte: há resistência por parte dos FApB da RedLAC à ideia de que deveriam ser (os principais) responsáveis pela mensuração dos impactos positivos advindos dos projetos que apoiam ou financiam uma vez que no papel de intermediadores deveriam estar fora desse processo. Havia então uma percepção de que a responsabilidade por essa aferição deveria estar a cargo dos gestores dos projetos financiados, ou dos organismos financiadores ou, ainda, de outras entidades independentes contratadas para tal fim. Outra justificativa era que tais mensurações gastariam mais dinheiro do que os benefícios gerados, sendo dispensáveis em termos da relação custo-benefício se comparadas à inversão direta em projetos. No entanto, alguma transformação de hábitos de pensamento-e-ação se deu para que, a partir de 2000, a prestação de contas (*accountability*) dos projetos apoiados pelos FApB da Redlac passasse a ser uma exigência real dos organismos financiadores (sejam essas entidades multilaterais, governamentais, da sociedade civil ou deles próprios mesmo). Portanto, houve uma ‘**mudança institucional**’ expressiva no campo da temática do desenvolvimento sustentável da biodiversidade, que favoreceu a realização pelos FApB, da RedLAC, de uma prestação de contas sobre a efetividade dos impactos resultantes dos projetos por eles apoiados. Dessa maneira, este capítulo inicial pretende facilitar o desenvolvimento do capítulo IV: “Experiências de avaliação da efetividade dos projetos apoiados pelos Fundos Ambientais para a Biodiversidade na *Red Latino Americana de Fondos Ambientales (RedLAC)*”.

Ainda que o assunto venha a ser discutido mais adiante, para tratarmos com o devido rigor acadêmico tal hipótese de mudança institucional, adotaremos o referencial analítico da teoria co-evolucionária instutivo-institucionalista de Thorstein Veblen e outros – como John Rogers Commons e o contemporâneo Geoffrey M. Hodgson, propositor de uma leitura revisitada dos fundadores. Na seção a seguir serão tratados conceitos como ‘hábitos de pensamento-e-ação’², ‘instintos’, ‘instituições’, ‘organizações’, ‘moldura institucional’ e ‘esquema cultural’. A fim de apresentar somente uma síntese funcional desse extenso panorama teórico, vamos nos deter, primordialmente, no artigo de HODGSON (2006) “*What are institutions?*”. Como complemento, adicionamos uma contribuição sobre o processo em si de ‘mudança institucional’ a partir das proposições de Ronald L. JEPPELSON (1991) “*Institutions, Institutional Effects and Institutionalism*”.

Ainda neste capítulo inicial, partindo das considerações sobre o **fenômeno da emergência** – que será discutido na seção seguinte –, será apresentada uma ***segunda hipótese de trabalho*** sobre o por quê do somatório dos impactos advindos dos projetos apoiados dificilmente serem iguais (e normalmente, são inferiores) aos impactos dos fundos, em termos mais amplos. Isso ocorreria porque muitos aspectos indiretos e qualitativos da atuação desses FApB não costumam ser considerados em avaliações quantitativas que analisam os impactos diretos de projetos de desenvolvimento sustentável da biodiversidade. Dessa maneira, a importância desses fundos na formulação de um ‘arranjo institucional’ (*institutional framework*) mais adequado à biodiversidade merece destaque, considerando que os ‘hábitos de pensamento e ação’ são responsáveis por gerar as bases institucionais que dão forma à ‘organizações’ reflexivas, cujos agentes atuam tanto como formuladores (sujeitos) quanto como formulados (objetos). A segunda hipótese será aprofundada no capítulo V: “Considerações finais...”.

Em suma, este capítulo visa fornecer os elementos básicos para embasar a posterior discussão das duas hipóteses de trabalho colocadas acima – (1ª) a mudança institucional ocorrida ao longo da década de 2000 levou à verificação da efetividade dos projetos apoiados e (2ª) o fenômeno da emergência obrigou os FApB a atuarem mais intesamente, para além do mero somatório dos projetos, e a prepararem o instrumental teórico-conceitual que será tratado no final desta dissertação.

² Ainda que possa ser feita uma distinção entre os ‘hábitos de pensamento’ e os ‘hábitos de ação’, para fins deste estudo, os dois podem ser fundidos no termo “hábitos de pensamento-e-ação”.

I.2) ‘Instituições’ e ‘Organizações’ na perspectiva de Veblen e Hodgson

Nosso entendimento de Thorstein B. Veblen, sobre a teoria co-evolucionária foi em grande medida baseado, principalmente, nas leituras de Geoffrey M. HODGSON (2006) e de Murillo CRUZ³ (2006). Na visão deste, a explicação do fenômeno bio-antropo-sócio-econômico da espécie humana na perspectiva da economia evolucionária deve ser vista através de dois componentes constituintes primários, que coatuam: os impulsos primários biológicos internos (*instincts*) e as pressões advindas da estrutura social estabelecida (*institutions*). Segundo VEBLEN (1899), no primeiro grupo estão os seguintes impulsos básicos – **instintos** – da espécie humana (*homo sapiens sapiens*): um instinto de valorização do ato de fazer mais eficiente energeticamente e funcional (*instinct of workmanship*); uma forte propensão ao cuidado dos membros do grupo somado ao reforço da identidade grupal (*parental bent*); e uma intensa vontade de descobrir o porquê das coisas e seu funcionamento no mundo (*idle curiosity*)⁴. No pensamento de Veblen, exteriormente, **hábitos de pensamento e ação** seriam as bases de processos de enraizamento desses padrões costumeiros em **instituições**. A partir dessas é que seria então possível a ocorrência de uma cristalização – *i.e.*, mais resistente à mudanças do que o grau de enraizamento – dos hábitos de pensamento e ação em **organizações** relativamente independentes das instituições e das pessoas que as precederam.

Tal conjunto forma assim um esboço do que pode ser chamado de **cultura** – um processo de transmissão informacional através de padrões de comportamento, em geral menos estáveis do que a transmissão genética dos referidos instintos⁵. Ainda na interpretação de CRUZ (2006) sobre a teoria vebleniana, quando os hábitos de pensamento-e-ação se libertassem de questionamentos sobre sua autenticidade e se tornassem legítimos como que *naturalmente*, formariam o **sistema cultural** (*cultural schema*) com o princípio da seleção institucional atuando em plenitude – até ao ponto de superar/suspender o análogo processo de seleção biológico natural tal qual descrito pelo naturalista Charles Darwin. Prosseguindo, vale ressaltar que, na visão de M. Cruz, haveria uma prevalência dos instintos sobre as instituições porque as mesmas

³ Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com quem cursei matérias de Economia política Institucionalista original (Veblen-Commons) durante minha graduação em Ciências Econômicas. Para outras informações, ver: <https://sites.google.com/site/murillocruzfilho/>

⁴ Para mais explicações, ver também BAHIA (2008)

⁵ Após o advento da engenharia molecular e da técnica de reestruturação do código do ácido desoxirribonucléico (DNA), tal proposição ficou relativamente fragilizada em termos científicos. No entanto, em uma perspectiva geral co-evolucionária, segue válido em caso geral.

persistiriam por longo prazo internamente, mesmo que manifestadas *bizarramente* por força da atuação do sistema cultural vigente – este co-atuante ao imperante processo de seleção institucional sobre o anterior (e permanente) processo de seleção biológico espontâneo (“natural”). Endossando a leitura aqui proposta, pensada a partir do pensador contemporâneo Geoffrey Hodgson – que segundo o mesmo deve-se empreender uma atualização parcimoniosa dos argumentos de Veblen – seria um equívoco colocar a descrição vebleniana como meramente *institucionalista*. Segundo HODGSON (2000), a própria nomeação dessa escola de pensamento como tal teria sido referida desse modo apenas em 1918, em um encontro da então influente Associação de Ciência Econômica dos Estados Unidos, por um pensador dessa linha de pensamento chamado Walton Hamilton⁶.

No entanto, desde os primórdios dessa escola de pensamento, assim como em VEBLEN (1898), o principal foco era por que a ciência econômica não era evolucionária em sua metodologia – no sentido análogo à biologia evolucionária proposta por Darwin. Tudo isso para destacar que antes a uma perspectiva sociológica mecanicista, a proposta co-evolucionária é também primeiramente biológica⁷. Dessa maneira, considerações a respeito do ambiente ao entorno (*environment*) são foco analítico primordial na **perspectiva co-evolucionária** de pensamento do fenômeno bio-sociológico da espécie *homo sapiens sapiens*, i.e., humana. Uma implicação disso é que os instintos interiores biológicos podem ser um dos elementos básicos à transformação dos hábitos de pensamento vigentes, seja no grau de enraizamento de instituições ou cristalizado em organizações ou mais forte –como arranjos institucionais, ou além em sistemas culturais. No entanto, também é possível que processos institucionais endógenos ou alterações do meio ambiente possam levar a processos impactantes de mudança institucional, inclusive re-moldando os hábitos de pensamento-e-ação dos indivíduos – algo que HODGSON (2004) descreve detalhadamente como *reconstitutive downward causation*, ou sentido de causalidade re-constitutiva do topo (“institucional”, em sentido amplo) para baixo (biológico individual). Vale ressaltar que tanto os instintos quanto as instituições estão a todo tempo sujeitos às pressões de alteração e adaptação de suas estruturas, devido à própria percepção evolucionária de contínuo processo de câmbio das condições gerais. Por isso, mudanças institucionais precisam ser qualificadas como expressivas ou impactantes (*major institucional*

⁶ Para detalhes, consultar HAMILTON (1919).

⁷ Portanto, necessita de um aprofundado conhecimento das biologias humana e geral – aproximando-a assim de uma perspectiva inter ou multidisciplinar integrada desde a sua formulação inicial por Veblen.

changes) quando queremos nos referir a processos que alteram o cenário inercial – tido como expectativa mais provável, *sensu comum* – de evolução do apreensível ‘sistema cultural’.

Redefinindo/adequando termos conceituais originais propostos por Veblen, HODGSON (2006) propõe a definição de ‘**instituições**’ como “um sistema de regras sociais estabelecidas e prevaletentes que estruturam as relações sociais”. A ideia de ‘estruturam’ quer dizer tanto restringem quanto possibilitam comportamentos (“*Institutions both constrain and enable behavior*”, p. 2). Dessa maneira, tanto cerceiam algumas intenções e ações quanto permitem que outras ocorram. Por exemplo, quando países assinam compromissos internacionais em convenções globais, tanto restringem suas possibilidades de tomar algumas atitudes legitimamente – como destruir a biodiversidade em prol de um crescimento econômico insustentável – quanto também habilitam a construção de aparatos legais que apoiem a intenção de lograr um desenvolvimento socioeconômico sustentável cooperativo que preserve a biodiversidade, como o a utilização do *Global Environmental Facility (GEF*, ou em uma tradução para o português como Dispositivo Mundial para o Meio Ambiente) para a criação de Fundos Ambientais para Biodiversidade em países megadiversos.

Além disso, HODGSON (2006) concorda com a proposição da definição de ‘**convenção**’ como uma instância particular de uma regra institucional. Já ‘**regra**’ é por ele entendido grosso modo como um costume normativo transmitido socialmente pelo uso de alguma convenção de linguagem. Por detrás dessa norma, é necessário que os participantes comunguem de um conjunto comum de crenças e hábitos mentais. No mais, reforça Hodgson que as ‘regras institucionais’ existem epistemologicamente mesmo que atuantes meramente em termos potenciais. Assim, mesmo que convenções globais de desenvolvimento sustentável encontrem dificuldades em realizar o potencial pretendido, ainda dessa forma devem ser consideradas como regras institucionais porque potencialmente podem atuar como tal. Por fim, Hodgson concorda com Raimo TUOMELA (1995) na definição de que ‘**normas**’ são acordos aceitos pelas partes sem necessidade de autoridade que os obrigue, enquanto as regras necessitam de terceira parte capaz de garantir o cumprimento do acordo através de sanções ou penalidades (*enforcement*) – seguindo a linha de pesquisa de John R. COMMONS (1934) sobre a importância dos mecanismos de garantia do cumprimento dos acordos-contratos. Dessa maneira, quando abordarmos a Convenção da Diversidade Biológica, ficará implícito que os membros signatários o fizeram através de um compartilhamento comum de hábitos de pensamento e ação.

Sobre como as ‘instituições’ atuam, ainda HODGSON (2006) reforça a tradição dos filósofos pragmatistas do início do século XX nos Estados Unidos da América ao colocar que “as instituições apenas funcionam porque as regras em questão estão imbuídas/imersas (*embedded*) em hábitos de pensamento e ação compartilhados [por determinado grupo]” (p. 6, tradução própria) – sendo tais hábitos um mecanismo psicológico rotineiro que dirige parte expressiva dos comportamentos cotidianos e é potencialmente codificável através de linguagem. Ainda consoante àquele mesmo texto de Hodgson: “Habits are the constitutive material of institutions, providing them with enhanced durability, power, and normative authority” (página 7). Partindo dessa base, os ‘**hábitos de pensamento e ação**’ seriam o fundamento que (i) estrutura, (ii) restringe e (iii) habilita o comportamento de indivíduos dentro de instituições, que ao mesmo tempo moldam o comportamento dos atores e é simultaneamente moldada por esse mesmo comportamento. Consequente, na perspectiva metodológica co-evolucionária, cada ação de pessoas e/ou grupos é simultaneamente formada pelas instituições e é formadora das instituições. No entendimento deste mestrando, essa relação siamesa entre hábitos dos indivíduos e as instituições se torna um pouco mais discernível quando estas últimas se cristalizam em ‘**organizações**’. Novamente, para HODGSON (2006), organizações são instituições acrescidas dos atributos de: “(a) um critério capaz de criar suas fronteiras (*boundaries*) e também de distinguir os membros do não-membros, (b) princípios de soberania em relação de quem está no comando, e (c) elos de comando que delineiem responsabilidades dentro da organização” (p.9, tradução própria).

Para além dessas importantes qualificações, é crítico explicitar que é somente a partir do nível das organizações que as instituições adquirem a capacidade de atuar ativamente através do princípio de ‘**seleção institucional**’ – tal qual esquadrihado por VEBLEN (1899). Ou seja, até o nível das instituições – tal qual aqui definido – a natureza ativa do componente exterior – i.e., a seleção institucional teorizada por Veblen e defendida por CRUZ (2006) – atua somente implicitamente – como no caso de teorias ou propostas políticas favoráveis a conceitos abstratos como, por exemplo, o ‘desenvolvimento sustentável’. Para entender essa transformação qualitativa, neste ponto ocorre o que HODGSON (2004) definiu como ‘**fenômeno da emergência**’, onde o somatório das partes é qualitativamente distinto da totalidade, pois das relações entre as partes emerge um fenômeno qualitativamente distinto dos atributos perceptíveis

nas partes⁸. Sintetizando, é nesse momento que as instituições ganham vida própria para além do mero designo de suas partes – uma vez que é formada uma cultura organizacional diretiva do comportamento dos membros no formato de regra, para além da versão branda de norma. Seja pela exclusão dos membros ou retaliações quaisquer, as organizações passam a ter uma natureza grandemente independente das partes componentes, pois conseguem calcar-se no princípio identitário emergido de ‘**cultura da organização**’.

No contexto da biodiversidade e do desenvolvimento sustentável isso aparece em situações como veremos em que a perspectiva do ‘eco-desenvolvimento’ – atrelada à valores humanos extra-monetários, conceitualmente fora da órbita dos mercados – da década de 70 é paulatinamente substituída pela proposta do ‘desenvolvimento sustentável’ – sob a égide da primazia do crescimento econômico que possibilite um contínuo e sustentável processo no longo prazo de várias gerações. Ademais, o aspecto notável é que a partir do momento em que a ‘**institucionalidade**’ – representada em hábitos de pensamento-e-ação em torno de idéias comuns – do desenvolvimento sustentável se cristaliza em organizações com atores claramente organizados (como a “Comissão Brundtland” e a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 1992, o processo de formatação conceitual passa a estar sob controle de um determinado arranjo institucional. Assim, o direcionamento do processo até então bastante livre de formulação-enraizamento das definições conceituais dos termos em jogo passa a estar sob a guarda de uma estrutura organizacional estabelecida como diretora legítima: a Convenção da Diversidade Biológica (**CDB**) e respectivo secretariado executivo via Conferências entre as Partes Membras (em inglês: *Conference Of Parties* – **COP**). Além disso, adiantando, vale ressaltar que no caso da atuação dos Fundos Ambientais para a Biodiversidade daí advindos, em muitos casos, como a institucionalidade da biodiversidade foi co-criada em alguns países por tais FApB, o mero impacto dos projetos por eles apoiados sobre a preservação da biodiversidade é muito menor do que o global justamente por conta da institucionalidade gerada a partir dessa atuação.⁹

⁸ Um exemplo disso seria a emergência de uma tissonami – onda de tamanho monumental – como qualitativamente distinto de uma mera descrição analítica quantitativa como somatório de ondas menores para dar igual tamanho porque a tissonami é uma onda enorme mais o atributo qualitativo diferenciado de ser, por natureza, amplamente destrutiva do entorno (*environment*) costeiro.

⁹ Além do mais, os FApB contribuíram além para a formação de organizações relacionadas à promoção da biodiversidade, as quais conjuntamente favoreceram a ocorrência de uma ação coletiva em prol do paradigma do desenvolvimento sustentável como estratégia defendida pelo sistema capitalista.

Para efeitos desta dissertação, aceitando tal representação da CDB e respectivo secretariado como instituídos legitimamente por acordo de governos nacionais autônomos, vale apenas estender um pouco mais o campo das definições para completar o quadro com as idéias de ‘**cultura**’ e ‘**sistema cultural**’. Embebido na teoria co-evolucionária *veblenista* – *i.e.*, inspirada no pensamento de Thorstein Veblen – ‘**cultura**’ será aqui definida como um compêndio heterogêneo de hábitos de pensamento-e-ação, instituições e organizações regidas por princípios basilares comuns. No âmbito de sociedade, usualmente tais bases são logradas a partir de crenças – hábitos fortemente arraigados sem uma medida compulsória da organização que exija seu cumprimento – mitológicas, religiosas, morais e/ou históricas. Dessa maneira, normalmente, a cultura atravessaria organizações com orientações distintas, mas que comunguem valores pétreos fundamentais – como nas sociedades capitalistas o reconhecimento do direito à propriedade privada para fins de uso e investimento particulares. Já ‘**sistema cultural**’ será conceituado como uma categoria que engloba um apanhado de culturas que compartilhem de algum valor base comum, mesmo que discordem em diversos tipos de normas e regras menos arraigadas – por exemplo, a tradição judaico-cristã pode ser considerada a base do sistema cultural chamado de *occidental* por dar uma importância central à valorização da vida humana em um sentido amplo e irrestrito. Isso implicará na noção convergente entre países de culturas distintas em torno do projeto de crescimento econômico que preserve a possibilidade das gerações futuras de usufruir de condições tão boas ou melhores das que as obtidas pela população atual.

Por fim, antes de passarmos ao tópico da mudança institucional em si, aos conceitos anteriores acrescento por conta própria uma definição de ‘**arranjo institucional**’ (*institutional framework*): a seleção de elementos da cultura que são operantes na regras de funcionamento das organizações. Desse modo, enquanto no âmbito da cultura as instituições e as organizações tem atuação livre de um ordenamento explicitamente comandado, sendo em muito levado por normas e relativamente pouco por regras, no plano do arranjo institucional as organizações desempenham papel ativo na elaboração e no fazer cumprir (*enforcement*) das regras. Portanto, é um termo caracterizado como um plano onde os agentes são reconhecíveis autonomamente como organizações e com a capacidade diretiva de alterar as instituições que as trouxeram até ali. No caso em estudo sobre a biodiversidade isso ocorrerá com a promulgação da Convenção sobre Diversidade Biológica em 1993. Enfim, no entendimento aqui proposto, é impossível haver organizações sem instituições que as suportem-embasem. Resumidamente, todas organizações

operam necessariamente em um arranjo institucional – sendo por esse formadas e em seguida reflexivamente os co-gerando a partir de então.

I.3) Sobre o processo das ‘mudanças institucionais’

Devido à sua própria constituição sob a perspectiva metodológica evolucionária, tanto os hábitos de pensamento-e-ação, quanto as instituições ou as organizações – e, por conseguinte, o arranjo institucional – estão constantemente passando por processos de mudanças institucionais, já que o ambiente no qual se encontram é um cenário eminentemente dinâmico (*non ceteris paribus*). Todavia, analiticamente é possível distinguir mudanças institucionais expressivas (*major institutional changes*) de outras mudanças institucionais simples, corriqueiras (*minor institutional changes*) na medida em que a primeira altera as normas e/ou regras e/ou convenções estabelecidas enquanto as outras apenas alteram a maneira pelas quais estes últimos padrões tomam lugar. Por exemplo, se houver uma nova maneira de gerir áreas de conservação ambiental em parques naturais através de novos processos de gestão – ainda que isso aumente tremendamente o impacto desses parques na conservação da biodiversidade –, será em termos analíticos apenas uma mudança simples. Já se houver uma mudança na concepção das áreas de conservação como áreas onde também possa haver a extração material sustentável dos recursos naturais dali – passando então a ser áreas de preservação da biodiversidade – será assim uma mudança institucional expressiva porque alterou o arranjo institucional em alguma maneira (mesmo se o impacto efetivo dessa alteração for irrisório). Dessa maneira, o critério distintivo é de cunho qualitativo – e relativamente independente do impacto quantitativo até o ponto que este não vire algo também qualitativo.

Agora se assumimos que os referidos padrões institucionais das sociedades estão sempre em dinâmica transformadora, o que os garantem como padrões identificáveis em si? Para Ronald L. JEPPELSON (1991), a resposta se dá pela característica de uma estabilidade de *design* – palavra que congrega as noções de forma e propósito em um só conceito (cuja tradução aproximada para português poderia ser plano/projeto) – no geral desses padrões, de maneira a que sejam reconhecidos no todo ainda que alguma parcela das partes esteja se alterando¹⁰. Além

¹⁰ Para exemplificar, o corpo humano é um processo biológico cuja renovação incessante transforma – quimicamente – um mesmo corpo físico em outro completamente distinto após um período de cinco anos através da renovação celular. Ainda assim, é possível reconhecer no mesmo uma estabilidade de forma que mantenha a identificação durante o processo.

disso, ainda considerando a terminologia proposta acima, para Jepperson há outro fator fundamental na distinção de hábitos de pensamento-e-ação para a categoria de instituições: estas últimas não correm o risco de se auto-degenerarem – entrarem em entropia, nas palavras do próprio – sem a presença de uma ‘**ação coletiva**’ (termo proposto por COMMONS (1950) como um dos processos fundamentais de intervenção conjunta capaz de se antepor ao poder externo exercido pelas organizações sobre os indivíduos).

Isso posto, o processo de ‘**mudança institucional**’ é descrito de modo interessantemente preciso por JEPPELSON (1991, p. 152) através de quatro sub-processos (*types*): **a) Formação institucional** – a saída da entropia social para um estado *ordenado*; **b) Desenvolvimento institucional** – uma mudança dentro da fase anterior de formação; **c) Desinstitucionalização** – a transformação de um caminho ordenado para outra forma social através de intervenções coletivas; **d) Reinstitucionalização** – a alteração de uma institucionalidade para outra com princípios e regras distintas. Dessa maneira, podemos qualificar que as mudanças institucionais simples apenas atuam no incessante processo de desenvolvimento institucional, enquanto as mudanças institucionais expressivas promovem também processos de desinstitucionalização e reinstitucionalização. Portanto, esta última categoria, ao ser capaz de transformar qualitativamente a condução dos comportamentos das instituições e das organizações, alterando o respectivo design expresso, se configura em um âmbito analítico distinto.

É importante ressaltar as características desse processo porque é necessário deixar claro que mudanças institucionais expressivas somente conseguem superar a barreira institucional auto-mantenedora por um grande e significativo esforço de ações coletivas e/ou mudanças no contexto sócio-tecnológico-ambiental onde estão presente. Exemplos, respectivamente, no caso de um terremoto que gere um tsunami avassalador (impactando a configuração social prévia); ou no caso de uma transformação tecnológica que mude radicalmente hábitos de pensamento-e-ação (como a imprensa); ou no caso de um agravamento do efeito estufa planetário (alterando as regularidades climáticas anteriores). No caso dos Fundos Ambientais para Biodiversidade da *RedLAC*, a primeira hipótese aqui é que uma parcela importante dos financiadores desses fundos passou a considerar condição fundamental à continuação do financiamento a prestação de contas (*accountability*) sobre o impacto efetivo dos projetos apoiados sobre a preservação da biodiversidade pelos FApB, principalmente depois de 1998 com o relatório de auto-avaliação do *GEF* sobre o impacto dos FApB por ele engendrados e da publicação do relatório do *Millennium*

Ecossystem Assessment de (2005). Elementos que podem ter contribuído para isso são: (i) uma etapa “madura” dos FApB, onde os ditos fundos já haviam se estruturado de tal maneira em que tal demanda fosse factível e (ii) que o hábito de pensamento-e-ação de co-responsabilização dos organismos financiadores sobre o impacto ambiental das ações financiadas se visse ampliadas – amparadas na Convenção dos Princípios ambientais de financiamento creditício do Equador (*Equator Principles*).

Retomando a **segunda hipótese**, foi proposto que o impacto dos FApB da *RedLAC* é maior do que simplesmente um mero somatória de sua atuação explícita através dos projetos financiados, uma vez que sua atuação na formulação do arranjo institucional da preservação da biodiversidade se deu de maneira ativamente deliberada na formação desse conjunto de normas e regras vigentes em seus países e além, *no fomento da cultura em prol do desenvolvimento sustentável*. No capítulo II a seguir será apresentada essa proposição em conjunto com outra hipótese de que: o desenvolvimento sustentável, em alguma medida, viabilizou e foi viabilizado pela apropriação da perspectiva estritamente conservacionista anterior para uma postura preservacionista que incluísse a possibilidades do uso capitalista das riquezas ambientais Também no mesmo capítulo, será considerado brevemente como a economia política liberal individualista metodológica normalmente expurgava tal perspectiva de seu programa de pesquisa e que papel o meio ambiente volta a ter dentro desta visão co-evolucionária biológico-sociológica.

Capítulo II:

Desenvolvimento Sustentável e Biodiversidade – os Hábitos de pensamento-e-ação e as Instituições por detrás dos Fundos Ambientais para Biodiversidade

Inicialmente, a pergunta fundamental neste capítulo é o que é ‘biodiversidade’. A conceituação a ser colocada é importante para tratarmos uma *3ª hipótese de pesquisa*, de que: a definição de ‘biodiversidade’ largamente abrangente implica necessariamente em algum grau de discricionariedade – sobre quais elementos devem ser elencados como parâmetro representativo para operação de Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade de Projetos (SMAEP), realizados/apoiados por Fundos Ambientais para Biodiversidade (FAPB) da *Red de Fondos Ambientales de la América Latina y Caribe (RedLAC)*. A princípio, é algo arbitrário – *i.e.*, dependente dos prévios hábitos de pensamento-e-ação dos formuladores/implementadores de políticas–, quais parâmetros deverão ser priorizados (e quais desconsiderados) pelas organizações voltadas à conservação e uso sustentável – aqui doravante sintetizados na noção de ‘promoção’ – da biodiversidade (inclusive no caso de projetos apoiados pelos FAPB). Novamente, cabe ressaltar desde já que na própria definição de ‘biodiversidade’ do MEA (2005) – a diversidade de vida na Terra – é (e precisa ser) ampla o suficiente para que abrigue dentro de seus limites fenômenos de escalas e tipologias muito distintas. Uma implicação disso será dificuldades em estabelecer quais parâmetros basais devem ser elencados dentre as diversas possibilidades para a formação de uma linha base comparativa – para posterior base de comparação nos SMAEP.

Com vistas a entender o referido aspecto do estado do 'arranjo operante na conceituação da biodiversidade após a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), promulgada em 1993, iremos fazer um exercício histórico-institucional na seção II.1 deste capítulo: “O espírito romântico à 'Natureza' e uso sustentável pragmático da 'natureza'”, após esta introdução. Ali apresentaremos como o sentimento naturalista ‘romântico’ do século XIX foi se transformando em um discurso preservacionista e como enfim chegou a ser um discurso conservacionista – também favorável à utilização da (agora chamada) biodiversidade dentro do sistema capitalista. Para tanto, será fundamental abordar conjuntamente a temática do ‘desenvolvimento sustentável’, oriunda em seu primórdio sincronicamente à noção da ‘diversidade natural’ como ‘diversidade biológica’, da década de 1970. A partir daí, iremos colocar nossa *4ª hipótese de*

pesquisa de que: em algum grau relevante, o projeto capitalista de sociedade para o desenvolvimento sustentável, frente aos questionamentos ambientais emergidos na segunda metade do século XX, ao mesmo tempo viabilizou e foi viabilizado pela proposta de apropriação social da precedente postura preservacionista de 'diversidade natural' para a então transformada posição conservacionista de 'diversidade biológica', ou simplesmente 'biodiversidade'. Nessa exploração, será abordado brevemente como a economia política liberal individualista metodológica em defesa do auto-equilíbrio dos "mercados" normalmente expurgava tal perspectiva de valor extra-monetário do entorno ecológico de seu programa de pesquisa e, por fim, que papel o meio ambiente volta a ter dentro desta visão co-evolucionária biológico-sociológica.

II.1) A 'Biodiversidade' na Economia em uma versão estabelecida

“Biodiversidade pode ser descrita como ‘a diversidade da vida na Terra’ e é essencial para o funcionamento dos ecossistemas que servem de base ao provisionamento de serviços ecossistêmicos que acabam por afetar bem-estar humano. Embora descrito de forma simples, na prática o que biodiversidade engloba podem ser complexas, e há armadilhas conceituais que precisam ser evitados. [...]. Por exemplo, porque a biodiversidade tem muitos componentes – incluindo a diversidade de todos os organismos (sejam eles plantas, animais ou microorganismos), a diversidade dentro e entre espécies e populações, e os diversidade de ecossistemas – nenhum único componente, sejam genes, espécies, ou ecossistemas, é sempre um bom indicador da geral biodiversidade, já que os componentes podem variar independentemente.” [tradução livre, MEA (2005), p.1 – grifo adicionado]

A iniciativa do *MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT* – *MEA* (2005) foi, segundo a própria organização, uma tentativa de congrega um conhecimento científico e político suficiente para estabelecer parâmetros comuns quando se trata de biodiversidade em termos de convenções globais até então. Além disso, também se prestou conjuntamente a outros dois relatórios, um sobre ‘Síntese para Saúde’ e outro sobre ‘Ecossistemas e Bem-estar’. Ainda que os três possam ser mais bem avaliados em conjunto, para finalidade desta seção de tratar do hábito de pensamento-e-ação predominante no arranjo institucional no momento da escrita desta dissertação em relação aos Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos dos FApB, assumiremos que o relatório específico sobre a ‘Síntese para Biodiversidade’ será plenamente suficiente – dado seu evidente direcionamento.

Na segunda década do terceiro milênio, já se encontrava relativamente mais fácil tratar de conceitos como 'biodiversidade', 'serviços ecossistêmicos', 'bioengenharia', 'pagamento por serviços ambientais', 'adaptações aos novos padrões climáticos' através de um embasamento

científico comum. No entanto, vale deixar claro que essa base comum é resultado de um ‘**esforço institucional**’ tremendo – no sentido de que a formulação do referido aparato conceitual requereu uma base de pesquisa reconhecida cientificamente para que fosse legitimada socialmente dentro do arranjo institucional operante sobre a temática da biodiversidade – de ações como o *MEA* (2005).

O processo de mudanças institucionais requerem previamente às etapas de **(iii)** desinstitucionalização e **(iv)** reinstitucionalização, as etapas básicas de **(i)** formação e **(ii)** desenvolvimento institucional. Nesse sentido, sustentamos que dentro da perspectiva evolucionária as ideias em formação e desenvolvimento, como a de ‘promoção da biodiversidade’, requerem um processo de modelagem dos hábitos de pensamento-e-ação muito consistente – capaz de “forjar” instituições e organizações que as mantenha e desenvolva. Desse modo, o processo de formação dos hábitos de pensamento e ação – ainda que sem impactos objetivos diretos – indiretamente é fundamental ao processo de formação das Instituições e das Organizações. Dessa maneira, embasaremos a hipótese II de que o impacto dos FApB da *RedLAC* é maior do que simplesmente um mero somatório de sua atuação explícita através dos projetos financiados porque tais FApB também atuam decisivamente nas etapas básicas de formação e desenvolvimento institucional – a partir da qual os próprios Fundos Ambientais para Biodiversidade e outras organizações se estruturam e estruturam o arranjo institucional vigente, inclusive direcionando processos de desinstitucionalização e reinstitucionalização.

Uma implicação dessa amplitude conceitual tamanha de ‘biodiversidade’ tal qual como proposta pelo *MEA* (2005) é sobre os referidos SMAEP. Neles, desde o início, a formulação de qual recorte da ‘Biodiversidade’ – em um sentido amplo – será eleito como fundamental à preservação prioritária da “biodiversidade” – em um sentido restrito, recortado – passa a ser balizado pelos hábitos de pensamento-e-ação prévios. Isso porque a caracterização dos componentes básicos que serão avaliados é **(i)** multi-escala e **(ii)** bastante complexa. O primeiro significa que a promoção da biodiversidade em um âmbito talvez signifique uma relativa perda em escala maior. Por exemplo, no caso do agravamento do efeito estufa facilitar a plantação agrícola comercial em altas latitudes, mas causando simultaneamente uma enorme deterioração da vida marinha nos corais ao redor do mundo. O segundo refere-se às inter-relações entre as espécies, uma vez que a simples eleição de uma espécie-indicadora dificilmente açambarcará

suficientemente a complexidade ecossistêmica em questão, ainda mais porque muitas vezes tais relações são razoavelmente desconhecidas *a priori* em termos científicos – novamente algo relacionado ao contínuo processo de formação institucional da ‘biodiversidade’ enquanto um processo evolucionário. Dessa maneira, muitas vezes, o próprio processo de ações voltadas à promoção da sustentabilidade da biodiversidade no sistema capitalista também pode ser fator causal do conhecimento das inter-relações ecossistêmicas, na medida em que o conhecimento científico é possível através da preservação da biodiversidade para estudo. Por isso, dada a recorrência de uma ignorância prévia do objeto, *i.e.*, a ‘Biodiversidade’ *lato sensu*, a ser analisado nos Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos nos Fundos Ambientais para Biodiversidade da *RedLAC*, daí a importância de parâmetros balizadores de critérios para direcionar qual “biodiversidade” *strictu sensu* deverá ser priorizada – como os alinhavados pelo arranjo institucional oriundo da CDB e mais organizações por ali atuantes.

Isso posto, aqui serão apresentadas algumas conceituações baseadas no *MEA* (2005), as quais ainda permanecem como pertinentes na segunda década do século XXI ao nosso entendimento – uma vez que o mesmo é a base referencial das organizações ali atuantes após sua publicação. Segundo o *MEA* 2005, a para se entender a ideia de "perda" da biodiversidade é preciso entender dois aspectos fundamentais: (i) a diversidade de espécies e intra-espécie aumenta a '**resiliência**' do ecossistema – *i.e.*, a capacidade de retornar a um padrão de reprodução estável após abalos externos – ao mesmo tempo em que permite sua utilização como insumo no sistema capitalista, tanto inter quanto intra-espécies; e (ii) por conta da característica de múltipla referenciação possível de âmbito de análise da biodiversidade (local, regional, global), uma possível perda em um plano pode ser entendida como um ganho em outro plano de análise. Para a Convenção da Diversidade Biológica (**CDB**), até 2010 a definição da '**perda de biodiversidade**' estava como: "ao longo prazo ou permanente redução qualitativa ou quantitativa de componentes da biodiversidade e seu potencial para fornecer bens e serviços, a ser medido em níveis global, regional e nacional "(*CBD COP VII/30*, traduzindo: decisão 30^a da sétima Conferência das Partes da CDB).

Ainda segundo o *MEA* 2005, isso implica em dizer que pode haver situações como em que o número total de espécimes – número de indivíduos de uma espécie – se mantém, devido à entrada de novas espécies em uma escala local ou regional, mas há uma perda qualitativa de

biodiversidade causada por uma homogeneização intra ou inter espécies em âmbito global. Logo, a perda de biodiversidade deve ser vista como preocupante para o *MEA 2005* (*finding number 2*) porque além de contribuir direta e indiretamente para muitas bases para o bem-estar humano, a perda de biodiversidade também foi um fator causador do aumento de pobreza em alguns grupos sociais. Além disso, o relatório aponta a noção de que a biodiversidade possui valor intrínseco, para além das considerações de uso ou uso-fruto humano. Extrapolando a partir do *MEA 2005*, ademais de garantir as condições de vida atuais, incluindo a humana, a biodiversidade deve ser acautelada sob o princípio da precaução porque mudanças bruscas na dinâmica ecossistêmica podem ser irreversíveis se atingidos pontos críticos (*turning points*) do equilíbrio dinâmico dos ecossistemas – como no caso da acidificação da água dos oceanos pela elevação da temperatura global média causando esbranquiçamento/morte da vida dos corais marinhos (elementos chave da cadeia trófica do planeta e importantes prestadores de serviços ambientais como proteção da costa marítima de erosão).

Para finalizar nossa leitura segundo o aporte parametrizador do *MEA 2005* ao estabelecimento do ‘**aparato institucional**’ – referencial conceitual, dentro do arranjo institucional – de ‘biodiversidade’ no arranjo institucional do desenvolvimento sustentável capitalista no século XXI, mesmo que as ações tomadas até então na conservação e uso sustentável da biodiversidade tenham limitado as taxas de destruição e homogeneização que muito provavelmente haveriam sido maiores na ausência dessas ações, uma melhora significativa da situação ainda requeerirá uma combinação de ações capazes de dar conta de fatores diretos ou indiretos da perda de biodiversidade (*finding number 5*). Dessa forma, ainda que as ações de organizações (donde podemos incluir os FApB) voltadas à promoção da biodiversidade tenham sido claramente relevantes na visão do relatório em estratégias bem sucedidas de promoção da biodiversidade – como o estabelecimento efetivo de Áreas de Proteção (*Protected Areas*) ambientais, sendo esse um dos possíveis focos de atuação dos FApB –, outras atitudes são necessárias à contenção dos fatores diretivos (*drivers*) da perda da biodiversidade. Dentre várias apontadas já no sumário executivo do *MEA 2005*, destacaremos (i) o destaque à necessidade de um aumento da transparência e da prestação de contas (*accountability*) do desempenho do governo e do setor privado em políticas/programas que afetem os ecossistemas (p. 14) e (ii) um melhor sistema de predição/avaliação dos impactos gerados pelos fatores diretivos causadores de perda da biodiversidade em conjunção com mensurações mais acuradas da biodiversidade que

facilitem os processos de tomada de decisões em todos os níveis (p.16). A partir desse mesmo ano do *MEA 2005*, a *RedLAC* passou a dar uma atenção muito maior ao estudo das experiências de SMAEP entre seus fundos membros. Agora, como ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘biodiversidade’ se entrelaçaram no sistema capitalista.

II.2) O espírito romântico à 'Natureza' antes do Uso Sustentável pragmático da 'natureza'

Metodologicamente, tratar dos hábitos de pensamento-e-ação que embasam os arranjos institucionais facilita retomar os pontos fundamentais, originários das posteriores divergências desdobradas em âmbitos teóricos. Aqui, faremos uma breve explanação sobre dois eixos de valores sociais ('axiológicos') que permeiam distintas posturas: uma de preservação intocada ('romântica') e outra de conservação sustentavelmente apropriada pelo sistema capitalista ('pragmática'). O primeiro, inicialmente referido como 'preservacionista', sustenta que a relação da espécie humana com o entorno que a contém e a mantém é uma postura de reverência e gratidão – permitindo que o sistema de princípios morais sociais comungados naquelas culturas olhe para o sistema biológico com uma postura de carinho, onde as manifestações de vida tem valor em si, independente da possível apropriação e/ou benefício humano. Na época atual de reducionismo monetarizante promovida pelo capitalismo – tudo seria e deveria ser expressável em quantias monetárias, essa postura 'romântica' significa que independente da possibilidade de apropriação capitalista, a vida é tida como algo valoroso em si – ainda que seja repudiada algumas vezes como “primitivos”, “selvagens”, “bárbaros” (ou mesmo “romântica” – agora no sentido de idealista), atribuímos a esse tipo de postura a responsabilidade sustentabilidade da espécie humana ao longo de eras. Já para o segundo, inicialmente referido como 'conservacionista', na perspectiva da Economia do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais¹¹, é uma percepção coadunada à noção direcionada (reduzida) ao acúmulo de poder aquisitivo se sobrepõe ao da preservação da Vida, tanto humana quanto de outras espécies de que a Vida.

Nessa versão de economia, o atributo de valioso sobre a vida em si é tenuamente referida

¹¹ No entendimento deste autor, a Economia dos Recursos Naturais pode ser vista como uma versão alargada da visão hedonista matematizante liberal individualista oriunda da chamada revolução utilitário marginalista de fins do século XIX.

como ‘valor de existência’, dentro do processo de valorização (*i.e.*, precificação) daquilo que é aproveitável pelo sistema econômico capitalista. Tratando do primeiro eixo axiológico (romântico), a entrada da valorização da ‘Natureza’ – aqui entendida como a relação ecossistêmica da biota terrestre mais um atributo imaterial de inteligência sistêmica auto-promotora – no discurso político e econômico capitalista pode ser considerada como influenciada pelo movimento cultural do Romantismo alemão do século XVIII, na Europa. Ali, o ‘desencantamento da Natureza’ – entendido como uma separação literal da espécie humana ao entorno biológico –, presente no esquema cultural ocidental, *i.e.*, greco-romano-judaico-cristão, há mais de dois milênios foi frontalmente contestado por hábitos de pensamento-e-ação que viam o sistema biológico novamente através de um sentimento de pertencimento e reverência. Dessa forma, a postura do tratamento da Natureza como mera ‘natureza’ – um sistema de vida ao serviço do Homem para seu justo uso-fruto, a parte do mesmo e que deveria ser bem guardado-preservado – foi questionada por uma ação coletiva que propunha uma re-integração da ‘Humanidade’ – valores morais sociais dos seres humanos – a uma vida mais simples e próxima da Natureza. Portanto entendemos que o substrato de hábitos de pensamento em defesa da vida humana em comunhão/harmonia com a Natureza pode ser demarcado temporalmente de maneira contemporânea ao movimento literário-filosófico do ‘romantismo europeu’.

Na perspectiva da tese de doutorado de Ana Lúcia Delgado ASSAD (2000), pela UNICAMP, na segunda metade do século XIX, algumas ações de pequena escala na defesa de flora e fauna na Grã-Bretanha, outras ações de contestação da degradação ambiental no Brasil – como podemos explicitar a política de reflorestamento do maciço da Tijuca ordenada por Dom Pedro II, detalhes em PÁDUA (1999) – e a criação de parques nacionais naturais a partir de 1872 em Yellowstone nos EUA (e também em seguida no Canadá, Austrália e Nova Zelândia) são exemplos suficientes para mostrar que havia algum grau de descontentamento com a situação ambiental no momento. Além disso, ASSAD (2000), pág. 48, concorda com McCORMICK (1992) e CORAZZA (1996) que uma importante segmentação teria aparecido no agora chamado movimento ambientalista: “Para os conservacionistas era possível conciliar a exploração econômica dos recursos naturais com a manutenção da natureza, de modo racional e sustentável. Os preservacionistas defendiam a preservação integral dos recursos naturais. Qualquer idéia ou ação relacionada à exploração econômica era excluída, eram aceitas apenas medidas educativas ou recreativas”. Dessa forma, os preservacionistas representariam no século XIX os hábitos de

pensamento-e-ação românticos – termo que foi cada vez mais passando a ter uma conotação antiquada, pejorativa no arranjo institucional capitalista –, enquanto os conservacionistas 'pragmáticos' estariam na base do que atualmente é entendido como uso sustentável dos recursos naturais dentro do arranjo institucional do sistema capitalista.

Ainda concordando com ASSAD (2000), podemos tomar como marco referencial do atual movimento ambientalista direcionado à consideração da natureza como recursos naturais dentro do sistema capitalista o mundo pós segunda grande guerra. Assim, no final da década de 1940, movimentos de cunho ambientalista surgiram no meio científico – como o grupo de cientistas, vinculados às Nações Unidas, da União Internacional para a Proteção da Natureza (sigla em inglês, *IUPN*) em 1948, e a conseguinte realização da Conferência Científica das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização dos Recursos, no ano de 1949. Seguindo na posição apoiada por essa autora [ASSAD (2000), páginas 48], foi mesmo na década de 1960 "que surgem e se expandem diversos grupos e organizações não governamentais preocupados com a questão ambiental. O Fundo para a Vida Selvagem (*WWF*) foi criado em 1961 e pode ser considerado a primeira ONG ambiental com atuação mundial". Esse novo movimento ambientalista, mais pragmático em relação à postura romântica diante da 'Natureza' como simplesmente reduzida à 'natureza' provedora de recursos materiais, permitiu na visão dela uma postura menos preservacionista e mais conservacionista – tal qual como entendida na cisão anterior entre preservação intocada versus conservação bem utilizada. Novamente para aquela autora, uma implicação disso foi que o tema teria sido do domínio estrito da tutela estatal para também incorporar outras Organizações em seu arranjo institucional como o setor privado e as Organizações Não Governamentais. E ainda, outra implicação a esse "novo" ambientalismo, mais conservacionista, estaria na incorporação de temas sócio-políticos em sua esfera de influência – através de reforço dado pelo meio acadêmico científico na corroboração de suas proposições em torno da 'natureza'. E favorável ao pragmático 'uso sustentável' da natureza:

“From the outset, we believe it is important to make clear that conserving biodiversity is not synonymous with preserving it untouched. There is a range of conservation strategies that also involve rational use, thus guaranteeing that the process that generate and maintain biodiversity remain intact, side-by-side with the direct benefits from the use of land. The maintenance of these process ecological and evolutionary is the key to sustainable use and conservation. [...] Conserving biodiversity ensures the essential conditions for maintaining life in the present and for the future.”
BENUSAN (2006), p. 15

Nessa passagem, o término ressalta a importância de conservar a 'biodiversidade' para

manutenção da vida no presente e no futuro. Na opinião deste autor, o hábito de pensamento que embasa a crença judaico-cristã de que a natureza foi criada pelo respectivo Deus monoteísta para seu dispor, uso-fruto e sob a sua responsabilidade de guarda – mas não exatamente como sua propriedade plenipotente – ainda permanece atuante no esquema cultural capitalista, mesmo que travestido de um discurso ético a princípio não religioso. Explicitar esse ponto permite a compreensão de onde se apoiará o princípio do estamento de conservação da qualidade do meio ambiente para o uso da presente e das futuras gerações – o qual será propagado na formulação oficial do conceito de ‘desenvolvimento sustentável’ na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro, em 1992 (Rio-92).

Desse modo, para melhor entendermos o contexto dessa versão inicial da biodiversidade na Economia, será útil tratar de tema contíguo do 'desenvolvimento sustentável' e da quarta hipótese de pesquisa, de que: em algum grau relevante, o projeto capitalista de sociedade para o desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo viabilizou a apropriação da postura preservacionista de ‘diversidade natural’ em termos repaginados de ‘diversidade biológica’ quanto foi viabilizado quanto sistema de produção de valor monetário que pode ser expandido através do uso sustentado da biodiversidade na prática. Reforçando o que já foi dito, o entendimento da natureza como algo simplesmente fonte de materiais sem qualquer relação sistêmica e com valor intrínseco para além de preços monetizáveis, requereu um esforço de mudanças de hábitos de pensamento-e-ação significativos em relação as paradigma anterior de comunhão com o sistema biótico natural de valores extra-capitalistas.

II.3) O 'Desenvolvimento Sustentável' e a 'Biodiversidade' no sistema capitalista

‘Diversidade biológica’ é um conceito proposto pela primeira vez no ano de 1968 por Raymond F. Dasmann, um cientista biólogo conservacionista, em um livro leigo de defesa conservação da natureza. Todavia, passou-se então mais de uma década, quando, na década de 1980, o conceito de ‘diversidade biológica’ começou a ser uso comum na ciência e na política ambiental. A utilização do termo de ‘biodiversidade’, tal qual como virá a ser recorrentemente utilizada após a Convenção da Diversidade Biológica – contraída da versão inicial de diversidade biológica –, tem grande contribuição do eminente Thomas Lovejoy no prefácio de um livro

seminal ao tema da ‘biologia da conservação’ – “*Conservation Biology: An Evolutionary-Ecological Perspective*” (1980) –, o qual marcou o início da utilização da ‘biodiversidade’ para a comunidade científica. Até então, ‘diversidade natural’ era o termo usado em círculos ciência da conservação, incluindo a importante Divisão de Ciência da *The Nature Conservancy (TNC)*, que publicou o estudo marcante – ‘*The Preservation of Natural Diversity*’ (1975). Ali no centro de pesquisa da *TNC*, ainda na década de 80, Lovejoy e Robert E. Jenkins sustentaram a posição de que o conceito de ‘diversidade biológica’ seria melhor no sentido de facilitar o apoio social à conservação biológica. Finalmente, o termo contraído em ‘biodiversidade’ foi proposto por W. G. Rosen em 1985 e consagrado por E. O. Wilson no título do trabalho de lançamento (*proceedings*) do fórum do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – ‘*Biodiversity*’ (1988) – segundo fonte básica de conhecimento comum.¹²

Conforme adiantamos na seção anterior, aqui trataremos da hipótese de que a noção do ‘Desenvolvimento Sustentável’ (**DS**) pode ser vista como coadunada à ‘biodiversidade’, esta advinda de um intenso processo de transformação social da postura política preservacionista estrita das décadas de 1950 e 60 (dos ecólogos radicais, defensores de ‘santuários naturais intocados’) para outro alargado entendimento – ampliado aos economistas ligados à temática do meio ambiente e a outros pensadores sociais – de que os recursos naturais, agora incluindo a contemporânea formulação da biodiversidade (i.e., o conceito anterior da ‘diversidade natural’ mais a noção acima descrita de ‘uso sustentável’), também deveriam ser objeto de exploração econômica responsável na Terra. Na visão de MAY & VINHA (2010), nas décadas de 1980 e 90

¹² “The term biological diversity was used first by wildlife scientist and conservationist Raymond F. Dasmann in the 1968 lay book ‘A Different Kind of Country’ advocating conservation. The term was widely adopted only after more than a decade, when in the 1980s it came into common usage in science and environmental policy. Thomas Lovejoy, in the foreword to the book ‘Conservation Biology’, introduced the term to the scientific community. Until then the term ‘natural diversity’ was common, introduced by The Science Division of The Nature Conservancy in an important 1975 study, ‘The Preservation of Natural Diversity’. By the early 1980s TNC’s Science program and its head, Robert E. Jenkins, Lovejoy and other leading conservation scientists at the time in America advocated the use of ‘biological diversity’.

The term’s contracted form biodiversity may have been coined by W.G. Rosen in 1985 while planning the 1986 National Forum on Biological Diversity organized by the National Research Council (NRC). It first appeared in a publication in 1988 when entomologist E. O. Wilson used it as the title of the proceedings of that forum. Since this period the term has achieved widespread use among biologists, environmentalists, political leaders, and concerned citizens.

A similar term in the United States is “natural heritage.” It predates the others and is more accepted by the wider audience interested in conservation. Broader than biodiversity, it includes geology and landforms (geodiversity).”
Source: Wikipedia (<http://en.wikipedia.org/wiki/Biodiversity>)

já prevalecia a postura coletiva de que a conservação via uso sustentável – sintetizada na expressão *use it or lose it*, faça proveito ou perca o proveito (da diversidade biológica – sobre uma então vista como insuficiente postura estritamente preservacionista de santuários naturais.

Dessa forma, discorda-se de DUROJEANNI e PÁDUA (2001), que negam a possibilidade de que haja presença humana em determinado ecossistema sem que isso implique, necessariamente, em uma ‘perda de biodiversidade’ – tal como definido pelo MEA (2005). Também se discorda aqui de DIAMOND (2005), o qual afirma que a presença humana pode levar a uma simplificação/erosão da biodiversidade de determinado sistema e por conseguinte, tender a acarretar em uma perda de resiliência desse mesmo ambiente natural – o que poderia acarretar em um colapso em situações de sobrecarga de estresse ecossistêmico, como acrescento por exemplo o caso das alterações climáticas. Todavia, concorda-se com a posição sugerida por MAY & VINHA (2010), de que a própria presença humana pode ser condição para a conservação – embora em condições de pressão demográfica, essa pode ser prejudicial. Portanto, para estes últimos, tudo depende de como são geridos estes ecossistemas

Dessa maneira, se apreende um traço qualitativo distintivo do projeto de DS frente ao mote anterior de simples ‘desenvolvimento econômico’ (capitalista): a incorporação da possibilidade-necessidade do uso produtivo – sintetizado na expressão *‘use it or lose it’* – de maneira sustentada dentro da economia dos (agora chamados de) recursos ambientais. Desse jeito, o que antes devia ser prioritariamente preservado fora do sistema cultural capitalista como ‘Natureza’, passou a ser referenciado como insumos e serviços ‘bióticos’ – ecológicos + biológicos + sociais – disponíveis ao insaciável processo acumulativo de poder aquisitivo capitalista. Cabe ressaltar também o caráter de constante retorno da própria noção de ‘recurso’ – aquilo que retorna repetidamente. Em continuação, a noção de ‘sustentabilidade’ (biótica) – a capacidade da Biota (conjunto global de sistemas ambientais) de se manter e de se reproduzir com qualidade-quantidade socialmente aceitável – dentro do capitalismo passou a ser paulatinamente vista como a postura de utilização dos recursos de modo que continuassem a gerar rendas monetárias e que também continuassem sendo utilizáveis por todos, i.e., tanto pela população (principalmente humana) daquelas últimas décadas do século XX como pelas gerações futuras.

Isso é importante uma vez que normalmente a concepção do DS envolvia e requeria,

naquele momento histórico, uma postura de conciliação dos até então incompatíveis: crescimento econômico capitalista versus preservação ecológica estrita fora da idéia de acumulação de poder aquisitivo. Em relação a essa postura conciliatória entre o hábito de pensamento judaico-cristão da espécie humana quanto guardiães do santuário natural dado por seu Deus em tutela da humanidade e com o forte impulso capitalista que se apoiava na visão jusnaturalista de Direito – onde o direito de propriedade privada foi sustentado primeiramente sobre bases quase explicitamente religiosas por John LOCKE (1689) – “Segundo tratado sobre o governo” – no início do liberalismo político inglês – podemos acrescentar alguns detalhes. Para VEIGA (2010, p. 19), o uso do adjetivo ‘sustentável’ ao desenvolvimento só começou a ser usado nos debates internacionais a partir de 1979. Nesse sentido concorda MUELLER (2007, p.196), e acrescenta que o marco costumeiramente mencionado como inicial do conceito de ‘desenvolvimento sustentável’ consta do documento “Estratégia Mundial para a Conservação”, divulgado pela União Internacional para Conservação da Natureza (*IUCN*, sigla em inglês) e construído conjuntamente com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (**PNUMA**) e o Fundo Mundial para a Natureza (**WWF**, em inglês).

Todavia, tanto para VEIGA (2010) quanto para MUELLER (2007), foi com a publicação do Relatório da Comissão Brundtland: “Nosso Futuro Comum” (1987), o qual sedimentou a idéia central de ‘Desenvolvimento Sustentável’ – entendida naquele momento como a utilização racional e responsável dos recursos naturais de modo que o crescimento econômico pudesse ser sustentado pela geração atual e as vindouras –, e a consagração do mesmo na Rio-92 (ou oficialmente CNUMAD), que o termo se difundiu como a noção de crescimento econômico que viabiliza a sobrevivência da geração atual e permite às gerações futuras igual direito. Dessa maneira, a importância do DS no último quartel do século XX foi notável, pois conseguiu sintetizar teses aparentemente inconciliáveis: a tese do crescimento do Produto Interno Bruto capitalista com a anti-tese da preservação ecológica dentro do esquema cultural capitalista – na visão deste autor, muito além do mero arranjo institucional vigente porque congrega valores morais basilares dentro de sua estrutura operacional e da sua operação estruturante. Um dos fatos que nos sugere pensar a biodiversidade e o DS como conceitos interdependentes é o surgimento sincrônico dos mesmos – visto que o primeiro vinha sendo paulatinamente redefinido desde a década de 1970 até ser consagrado (em 1988) por E. O. Wilson, enquanto o segundo também percorria processo semelhante até ser divulgado no Relatório *Nosso Futuro Comum* em 1987.

Contudo, essa relação por si só poderia ser contra-argumentada como apenas uma mera coincidência. Diante disso, outra importante afirmação que corrobora a hipótese IV diz respeito à percepção de que a biodiversidade **viabilizou e foi viabilizada**, pelo desenvolvimento sustentável, devendo ser, portanto, objeto de uso sustentável. A respeito dessa relação reflexiva, voltemos a MAY & VINHA (2010), pp. 5-6:

“[...] A perspectiva de utilização sustentável como aliada da conservação reúne duas vertentes distintas que devem ser apontadas como argumentos para a inclusão desta como componente central de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e ao meio ambiente:

Uso pela conservação – a utilização de baixo impacto permite a manutenção da diversidade de espécies e a produtividade dos ecossistemas no longo prazo; e

Conservação pelo uso – a manutenção da diversidade de espécies assegura a produtividade dos demais organismos na paisagem, inclusive aqueles introduzidos pelo homem.

A primeira vertente refere-se às tentativas de elaborar boas práticas de manejo de recursos naturais, tais como a extração madeireira de baixo impacto, ou esquemas institucionais para restrição de acesso e redução de pressão na fase reprodutiva das espécies nativas, a exemplo dos acordos locais de pesca. A segunda se refere à valorização dos ecossistemas naturais como partes integrais da paisagem produtiva, devido à sua retroalimentação positiva aos sistemas de produção agropecuários e florestais, provendo serviços tais como a provisão de água de qualidade em quantidade necessária para irrigação e potabilidade, e o habitat para polinizadores essenciais à frutificação e fertilização (CLEMENT *et al.*, 2007)”.

Portanto, podemos dizer que a institucionalização dos hábitos de pensamento de **Desenvolvimento Sustentável** ao longo de duas décadas – entre a divulgação do *Limites ao Crescimento* [MEADOWS (1972)] pelo Clube de Roma em 1972 e a consagração na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992 coadunava-se com a redefinição da concepção da *diversidade natural* intocada, agora voltada para a utilização “sustentável” da **Biodiversidade**. Embora esse aspecto tenha tido importância significativa, isso é diferente de dizer que foi o único processo relevante – bastando apenas atentar para o fato de que a RIO-92 assinou três outras importantes convenções além da Diversidade Biológica. Posteriormente, na primeira década do século XXI, o conceito de ‘sustentabilidade’ passou a ser utilizado tão ampla e irrestritamente que acabou perdendo muito da concisão teórica inicial e também foi afetado como estratégia de transição efetiva do capitalismo antagônico à preservação da Natureza para um capitalismo alinhado à conservação da natureza.

Diante disso, em resposta, tal definição foi se aproximando da noção de ‘resiliência’

(ambiental) – definida pelo alargamento da ‘sustentabilidade’ (sócio-bio-ecológica), somada à capacidade de receber fortes perturbações externas (choques) para então retomar as condições balanceadas e salubres dos fluxos bióticos anteriormente presentes. Nesse aspecto, como já tratamos no início deste capítulo, a biodiversidade é um fator de correlação positiva para garantir uma resiliência ambiental de alta capacidade, o que novamente a re-configura como peça fundamental à existência humana em um cenário de grandes probabilidades de choques ambientais da segunda década do III milênio – como, por exemplo, diante da temática das Alterações climáticas globais advindas de um aumento da concentração de gases estufa na atmosfera do planeta Terra. A seguir, será colocado um quadro explicativo complementar da presença da biologia-ecologia-sustentabilidade na Economia Política e Economia Matemática (Ciência Econômica). No capítulo que segue, será apresentada a formatação da institucionalidade – representada em hábitos de pensamento-e-ação em torno de ideias comuns do desenvolvimento sustentável, cristalizada em organizações com atores claramente organizados (vide a “Comissão Brundtland”, citada neste capítulo, e a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em 1992, no Rio de Janeiro)–, que permitiu o aparecimento de organizações fundamentais à formação dos Fundos Ambientais para Biodiversidade (FApB) na *Red Latino Americana de Fondos Ambientales (RedLAC)*.

II.3.a) Quadro complementar: Os primórdios da sustentabilidade na Economia Política e na Economia como Ciência Matemática

a. A presença de temas da Biologia no estudo econômico podem ser traçadas desde os primórdios do que se entende como **Economia Política (EP)**, isto é, o estudo sistemático de como administrar os recursos nacionais e as implicações políticas dessas decisões em termos internacionais. Ainda que muitos reconheçam a importância de Adam Smith na fundação dessa tradição linha de pensamento social – EP – dentro do iluminismo escocês, pode se afirmar com segurança que o pensamento dos fisiocratas franceses e de outros filósofos morais do século XVIII ainda estavam embebidos de pensamentos voltados ao campo biológico. Só para citar um exemplo famoso, e que terá implicações no século XX, a questão demográfica da superpopulação em relação aos recursos alimentares já era tratada pelo eminente filósofo moral Thomas Malthus – o qual nos delegará defensores contemporâneos na discussão dos “*Limites ao Crescimento*” (MEADOWS, 1972), os chamados neo-malthusianos. Porém, ao final do século XIX, a EP foi cada vez mais transformando em uma discípula da ciência mecânica de Isaac Newton.

b. Segundo Geoffrey HODGSON (2004), um fator determinante na expulsão do reino da biologia de dentro da ciência econômica na virada daquele século foi a catastrófica e apressada identificação do ‘Spencerianismo’ (“darwinismo social”) com a Biologia evolucionista de Charles Darwin. – além da propalada “revolução” utilitário-marginalista empreendida pela tríade Menger-Jevons-Walras, a qual também nos referiremos como ‘*economática* racionalista’ - uma vez que para o próprio JEVONS (1879), o termo de economia política (*political economy*) deveria ser substituído pela economia matemática (*economics*). Ainda que a tradição de Thorstein B. VEBLEN (1898), de economia como ciência

(co)evolucionária tenha fortemente se apoiado na perspectiva biológica como um paradigma vital no entendimento econômico. Ou ainda que alguns também considerem Alfred Marshall como um pensador evolucionário biológico. Ou mesmo que Joseph A. Schumpeter e Frederick Hayek também se aproximem de alguma forma de conceitos biológicos em suas teorias econômicas. Por fim, ainda que contribuições da Economia dos Recursos Naturais de Harold Hotelling, Arthur C. Pigou e Ronald Coase tenham discutido a consideração do fator de produção ‘Recursos Natural’ dentro da economática microeconômica, é seguro afirmar que até os anos 1960s o paradigma do *equilibrium* racionalista da física mecânica dentro da *economática (economics)* se manteve firmemente estabelecida.

c. Também no início dos anos 1970s, um importante livro “*The Entropy Law and the Economic Process*” (1971) de Nicholas Georgescu-Roegen (NGR) colocou novamente em xeque a teoria do pensamento mecanicista na economia através de questionamentos sobre as implicações advindas da 2ª Lei da Termodinâmica sobre o processo econômico embora pareça haver pouco impacto político dessa obra nas discussões internacionais de modelos de crescimento econômico, ali mensurado pelo Produto Nacional Bruto (PNB). Continuando, se é uma teoria validada na Termodinâmica, que a energia tende a se mover de temperaturas heterogêneas (baixa entropia) para homogêneas (alta entropia) em sistemas abertos – onde há troca possível de matéria & energia livre (*unbounded*) –, isso implica que: a capacidade de tais conjuntos de realizar trabalho físico (*work*) tende inexoravelmente a se tornar nulo, independentemente de inovações tecnológicas humanas. Sinteticamente, isso implica que a recorrente reversibilidade presente nos modelos utilitário-maginalistas da *economática* (microeconomia convencional) é uma “fantasia termodinâmica” – pois mesmo quando qualquer reversão é possível, se gasta mais energia de baixa entropia para voltar ao estado anterior (t_0) do que aquela presente novamente no momento final (t_1), e também a quantidade de energia disponível (*bounded*) para realizar esforços produtivos tende inexoravelmente a diminuir no Universo. Logo, o saldo energético líquido disponível é sempre decrescente. Tal explicação é detalhadamente mostrada no livro supracitado.

d. Portanto, a pretensa reversibilidade mecânica dos instantes t_0 e t_1 dos modelos estático-comparativos de Equilíbrio (Geral ou Parcial) deveria ser desconsiderada a partir do próprio fundamento da física da época (fins do século XIX) onde a ‘economia matemática’ de S. Jevons e L. Walras estava começando a ser proposta – e bastante rechaçada em seus primórdios. Porém, o que ressaltamos outra vez aqui é que, embora outro paradigma de concepção econômica – a Economia Ecológica, vista como um processo dos fluxos de recursos matéria-energéticos (ao invés da estática comparativa sobre os estoques) – fosse proposto por um ilustre ex-eminente defensor dessa *economática*, o próprio NGR, tal feito pareceu ser insuficiente para contornar a rigidez dos hábitos de pensamentos enraizados nas escolas tradicionais dessa visão. Isso, mesmo que a crítica de dentro do próprio campo teórico da Física desconstruísse objetivamente uma suposição muito importante da modelagem hipotético-dedutivista: a premissa da possibilidade da reversibilidade plena (“sem atritos”) ou efetiva (sem custos) das decisões estático-comparativas.

e. Partindo desse entendimento termodinâmico do processo econômico, para MUELLER (2007), p. 172, o papel da biodiversidade está na formação e manutenção de ciclos geoquímicos que mantenha a estabilidade dos ecossistemas a fim de que o processo econômico de geração e dissipação de alta entropia possa se dar sem que destrua as bases de funcionamento da vida no planeta Terra. Dessa forma, para a perspectiva termodinâmica da Economia Ecológica, a manutenção da biodiversidade habilita a existência da economia humana em si. Portanto, o sistema econômico é visto como sendo somente uma parcela do sistema biótico geral. Na perspectiva da Economia dos Recursos Naturais e do Meio Ambiente, a economática de poder aquisitivo prevalece sobre a manutenção do valor intrínseco da vida neste planeta.

Capítulo III:

A Convenção sobre Diversidade Biológica e outras Organizações do arranjo institucional para preservação da Biodiversidade

. Neste capítulo iremos tratar fundamentalmente do arranjo institucional para a preservação da biodiversidade, tal qual como colocada pela Convenção sobre Diversidade Biológica (**CDB**) e das organizações que a corroboram e/ou a dão suporte institucional – como a Conferência entre as Partes (em inglês, *Conference Of Parties – COP*), subsequentes ao estabelecimento da CDB em si, o **GEF** (*Global Environmental Facility*, ou em português Mecanismo Global para o Meio Ambiente), o Banco Mundial (*World Bank*) e secundariamente os Programas das Nações Unidas para o Meio Ambiente (*UNEP*, sigla em inglês) e outro congênere para o Desenvolvimento (*UNDP*, idem) O tratamento deste arranjo permitirá o conhecimento do porquê da pressão contemporânea ao cumprimento da exigência (*enforcement*) de prestação de contas (*accountability*) da efetividade dos projetos apoiados pelos Fundos Ambientais para Biodiversidade (**FAPB**).

Tal percurso começará com uma seção primeira – III.1) A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e as subsequentes Conferências entre as Partes (*COPs*) sob um olhar voltado aos Mecanismos Financeiros – de ambientação histórica sobre a CDB e as *COPs* subsequentes, sob um crivo do aspecto dos mecanismos financeiros à realização de fato da convenção mais os critérios de *accountability* ali propostos. Em seção segunda – III.2) o *GEF*, as *COPs* e a operacionalização financeira da CDB –, serão apresentados os atores fundamentais da operacionalização dessa incumbência de financiamento dos agentes relacionados à dita convenção – com especial destaque ao *GEF*. Por fim, uma terceira seção – III.3) Introdução ao tópico da ‘efetividade’ no tema do financiamento da promoção da biodiversidade – tratará do assunto fundamental a esta dissertação, a definição do conceito de efetividade a partir de perspectivas consideradas fundamentais a esta discussão – mais apresentação de relatórios basilares ao assunto: *GEF* (1998), *RedLAC* (2003) e (2008), e *CFA* (2008). Assim, estará embasado quando for tratado no capítulo seguinte de fato desses relatórios e de casos de estudo de Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos (**SMAEPs**) apoiados através da Rede Latino Americana e Caribenha de FAPB, a **RedLAC** (sigla em castelhano).

III.1) A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e as subsequentes Conferências entre as Partes (COPs) sob um olhar voltado aos Mecanismos Financeiros

Conforme tratamos nos capítulos anteriores, o processo de transformação social da postura conservacionista estrita – de proteção à diversidade natural em santuários ecológicos, colocada por perspectivas ligadas ao movimento de re-integração ao entorno natural, muito presente até a década de 1960 e posteriormente tachada de “romântica” – em um repaginado ambientalismo preservacionista – congruente com a lógica capitalista de expansão e acúmulo de poder aquisitivo, i.e., voltada à integração do entorno natural apenas como simples recursos direcionados ao sistema produtivo de bens e oportunidades de ganho – chegou a ganhar vulto no ‘arranjo institucional’ capitalista a partir da década de 1970 com a publicação do famoso relatório *Limites ao Crescimento* (1972). Daí até a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida também como Rio-92, o processo de sedimentação e cristalização dos hábitos de pensamento-e-ação voltados à lógica capitalista apropriadora da Natureza – em sentido ao o uso sustentável dos referidos recursos naturais adjunto à preservação através da conservação estrita – foi consolidando um processo de mudança institucional que se consagrou na realização, assinatura e promulgação da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) no início da década de 1990. A partir dali a noção capitalizável de ‘biodiversidade’ frente ao posicionamento santuarial de ‘diversidade natural’ se tornou dominante no arranjo institucional político¹³. No entanto, após a divulgação do Relatório “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*, 1987) – pelo que ficou conhecida como Comissão Brundtland – houve um íterim de cinco anos entre esse marco e a referida Rio-92.

¹³ Uma implicação nos hábitos de pensamento-e-ação disseminados majoritariamente pela sociedade capitalista é que o espaço filosófico de questionamento ‘romântico’, com propostas menos afixadas no poder de renda gerável por processos de propriedade privada e mais relacionadas ao aprimoramento das sociedades humanas, foi deslocado à margem. Assim, passou a ser pejorativamente tachado de ‘antiquado’, ‘idealista’, ‘sonhador’ ou seja, irrealizável dentro do sistema capitalista. Ainda que isso possa ser verdade dentro desse tipo específico de arranjo institucional, é válido deixar em aberto uma pergunta se isso é impossível para sociedades onde a realização pessoal e comunal seja mais relevante do que uma isolada busca de felicidade individual pela concretização de desejos. Para esta dissertação, isso ficará apenas em aberto.

Segundo o portal eletrônico oficial da Convenção sobre Diversidade Biológica (<http://www.cbd.int/>), nesse ínterim, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, análogo à *UNEP* em inglês) abrigou em Novembro de 1988 um grupo de renomados em diversidade biológica para estudarem a necessidade de uma Convenção Internacional sobre Diversidade Biológica. Em seguida, em maio de 1989, um grupo técnico foi formado para preparar o arranjo legal para conservação e uso sustentável da diversidade biológica. Segundo essa fonte oficial, tais *experts* estavam lá para tomar em consideração a necessidade de compartilhar os custos e benefícios entre os países desenvolvidos [no arranjo cultural ocidental capitalista] e os em processos de desenvolvimento [ao arranjo cultural ocidental capitalista]. E também dar os modos e meios para apoiar a inovação [capitalista] por pessoas locais. Assim, em Fevereiro de 1991, esse grupo de trabalho estabelecido em posterior (*Ad Hoc Working Group*) passou a ser denominado de Comitê Intergovernamental para Negociações [da Convenção sobre Diversidade Biológica] e culminou na Conferência para a Adoção do Texto da CDB em Nairóbi, capital do Quênia, já em 1992.

46. Ainda em tradução livre do material copiado desse sítio eletrônico oficial (<http://www.cbd.int/history/>), a CBD foi aberta à assinatura em 05/Junho/1992 na CNUMAD (Rio-92, "Cimeira da Terra"). Manteve-se aberta à assinatura até 04/Junho/1993, época em que ele havia recebido 168 assinaturas. A dita Convenção entrou em vigor em 29/Dezembro/1993, voltada à consecução de três pilares (objetivos) fundamentais: conservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e repartição justa dos benefícios gerados pelos fins precedentes. Em suma, é entendido aqui que houve uma ‘ação coletiva’ bem sucedida no arranjo institucional capitalista que conseguiu expandir a fronteira do não-apropriável para acumulação da formatação de ‘diversidade natural’ em prol do apropriável entorno natural da ‘diversidade biológica’.

- **A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)**

“Os objetivos desta Convenção, a serem cumpridos de acordo com as disposições pertinentes, são [i] a conservação da diversidade biológica, [ii] a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e [iii] equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado”. Convenção sobre Diversidade Biológica, versão em português (CDB, Artigo 1: Objetivos) [numerais de i a iii e sublinhado, acrescentado]

Ainda que o princípio da repartição dos benefícios seja citado como um dos três pilares fundamentais dessa convenção, partindo da descrição no capítulo anterior do como a noção conservacionista ante ‘diversidade natural’ foi apropriada pelo sistema cultural ocidental capitalista como ‘diversidade biológica’ (ou biodiversidade), nosso entendimento é que o foco de atenção dado ao segundo pilar da utilização sustentável biodiversidade facilitou à incorporação do que antes era chamado de Natureza passou a ser simples ‘recursos naturais’ apropriáveis acumuláveis dentro do esquema cultural capitalista. Conforme foi tratado no capítulo anterior, a transformação da perspectiva integralista da ‘diversidade natural’ em uma simples, objetiva e mensurável ‘biodiversidade’ permitiu uma aproximação da ciência mecanicista desse tema nas décadas de 1970 e 1980 (ASSAD, 2000) e tornando o assunto mais palatável aos padrões convencionais de asseguramento social do que é digno de confiança, verdadeiro¹⁴.

Logo em seguida, no Artigo 2º da CDB (Utilização de termos para os propósitos desta Convenção) é definida ‘diversidade biológica’ como: “a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas”. Ou seja, utilizando os termos propostos no capítulo I desta dissertação, aqui se reafirma que a CDB já estava enraizada nos hábitos de pensamento-e-ação dominantes no cenário político de uma concepção afeita ao sistema capitalista voltado ao acúmulo de capacidade aquisitiva. Dessa maneira, seguindo a visão deste autor (BAHIA, 2008) sobre a teoria de VEBLEN (1904) e COMMONS (1923), a interpretação aqui proposta é que (por conta desse arranjo institucional específico) os mecanismos de financiamento desempenham papel primordial na dinamização da coordenação social do projeto do ‘desenvolvimento sustentável’ no sistema capitalista¹⁵. Por isso, será dado amplo foco ao papel das agências (organizações) financiadoras – podendo essas apenas doarem e/ou emprestarem e/ou trocarem poder aquisitivo através de inversões regulamentadas dentro do arranjo institucional capitalista. Assim:

¹⁴ Através das distintas formas de poder aquisitivo: cartas de crédito, dinheiro, promissórias, doações, trocas de dívidas, investimentos ou qualquer outra fonte de poder organizador social equivalente. Isso porque o discurso científico cartesiano muitas vezes é o principal reconhecedor do que é confiável nesta sociedade capitalista no arranjo institucional filosófico ‘iluminista’. Novamente facilitando a marginalização da perspectiva humanista da discussão política (também referida como ‘eco-desenvolvimento’) sobre o que, o como e o quando deve ser colocado em pauta na discussão do relacionamento humano com a vida que o entorna, por dentro e por fora.

¹⁵ Nesse tocante, é útil explicitar o Artigo 20º da CDB (Recursos Financeiros).

“1. Deve ser estabelecido um mecanismo para prover, por meio de doação ou em bases concessionais, recursos financeiros para os fins desta Convenção, às Partes países em desenvolvimento, cujos elementos essenciais são descritos neste artigo. O mecanismo deve operar, para os fins desta Convenção, sob a autoridade e a orientação da Conferência das Partes, e a ela responder. As operações do mecanismo devem ser realizadas por estrutura institucional a ser decidida pela Conferência das Partes em sua primeira sessão. A Conferência das Partes deve determinar, para os fins desta Convenção, políticas, estratégicas, prioridades programáticas e critérios de aceitabilidade relativos ao acesso e à utilização desses recursos. As Contribuições devem levar em conta a necessidade mencionada no Artigo 20 de que o fluxo de recursos seja previsível, adequado e oportuno, de acordo com o montante de recursos necessários, a ser decidido periodicamente pela Conferência das Partes, bem como a importância da distribuição de custos entre as partes contribuintes incluídas na lista a que se refere o parágrafo 2 do Artigo 20. Contribuições voluntárias podem também ser feitas pelas Partes países desenvolvidos e por outros países e fontes. O mecanismo deve operar sob um sistema de administração democrático e transparente.

2. Em conformidade com os objetivos desta Convenção, a Conferência das partes deve determinar, em sua primeira sessão, políticas, estratégias e prioridades programáticas, bem como diretrizes e critérios detalhados de aceitabilidade para acesso e utilização dos recursos financeiros, inclusive o acompanhamento e a avaliação periódica de sua utilização. A Conferência das Partes deve decidir sobre as providências para a implementação do parágrafo 1 acima após consulta à estrutura institucional encarregada da operação do mecanismo financeiro.

3. A Conferência das Partes deve examinar a eficácia do mecanismo estabelecido neste Artigo, inclusive os critérios e as diretrizes referidas no Parágrafo 2 acima, em não menos que dois anos da entrada em vigor desta Convenção, e a partir de então periodicamente. Com base nesse exame, deve, se necessário, tomar medidas adequadas para melhorar a eficácia do mecanismo.

4. As Partes Contratantes devem estudar a possibilidade de fortalecer as instituições financeiras existentes para prover recursos financeiros para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica.” [CDB, artigo 21º - Mecanismos Financeiros, sublinhado acrescentado]

Vale adiantar que o dito Mecanismo Financeiro que será eleito para ser o operacionalizador formal da CDB – e outras convenções formatadas a partir da Rio-92, como a sobre Mudanças Climáticas – será o *GEF* (*Global Environmental Facility*, ou em português Mecanismo Global para o Meio Ambiente). Todavia, para ser mais clara a exposição desse Mecanismo Global – costumeiramente traduzido ao português como mero Fundo Global para o Meio Ambiente, desconsiderando parte considerável de sua atuação como organizador do arranjo institucional dos financiadores da biodiversidade – é prudente antes tratar do aspecto muito relevante das Conferências entre as Partes [Membras], as *COPs* da CDB. Conforme destacado acima, o estabelecimento dos critérios à aceitabilidade do acesso à utilização dos recursos do Mecanismo financeiro, inclusive do acompanhamento e avaliação periódica do funcionamento e mesmo – sobretudo considerando a eficácia da atuação – é responsabilidade das referidas *COPs*. Mais que isso, além de organização de ajuste do artigo 21º da CDB, tal é a instância no arranjo institucional da biodiversidade no ‘sistema cultural’ capitalista que passou a ser responsável pela atualização convencional do que é fundamental para a consecução dos três objetivos básicos da Convenção, conforme artigo 1º: Objetivos.

- **Conferências entre as Partes (COPs)**

“Uma Conferência das Partes é estabelecida por esta Convenção. A primeira sessão da Conferência das Partes deve ser convocada pelo Diretor Executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente no mais tardar dentro de um ano da entrada em vigor desta Convenção. Subsequentemente, sessões ordinárias da Conferência das Partes devem ser realizadas em intervalos a serem determinados pela Conferência em sua primeira sessão”.

“A Conferência das Partes deve aprovar e adotar por consenso suas regras de procedimento e as de qualquer organismos subsidiário que estabeleça, bem como as normas de administração financeira do Secretariado. Em cada sessão ordinária, a Conferência das Partes deve adotar um orçamento para o exercício até a seguinte sessão ordinária. (CDB, Artigo 23: Conferência das Partes, parágrafos 1º e 3º) [sublinhado acrescentado]

Depois da promulgação da Convenção sobre Diversidade Biológica nos estertores de 1993, a primeira sessão da Conferência das Partes foi agendada para o período entre 28/11 e 09/12/1994, no Bahamas. Conforme o Relatório Completo da COP I¹⁶, foram estabelecidas, principalmente, regras e procedimentos para o funcionamento do arranjo institucional à médio prazo da CDB (1995-1997) e também orientações de guiança à operação do mecanismo financeiro (decisão I/2 – o que significa, 1ª COP, decisão nº 2), tal qual definido anteriormente pelo parágrafo 3 do artigo 21º dessa convenção. Nessa decisão – página 32 do documento em questão – ficou determinado que: parágrafo dois - o Mecanismo Global para o Meio Ambiente (GEF) [Reestruturado] “deveria continuar a servir como a estrutura institucional para operar o mecanismo financeiro no âmbito da Convenção numa base provisória”; parágrafo três - que o GEF deve ser instruído a “tomar medidas rápidas para programas de apoio, projetos e atividades coerentes com a política, estratégia, as prioridades do programa e critérios de elegibilidade para o acesso e utilização dos recursos financeiros” e; parágrafo cinco - que “o Monitoramento e ‘Avaliação’ – entendido aqui como comparação entre os resultados observados ante os planejados, no sentido do que foi alcançado e como isso se deu (*evaluation*)¹⁷ – da utilização dos recursos financeiros deve seguir as diretrizes internas do GEF de procedimentos até uma nova orientação”.

Vale ressaltar aqui que tal ‘Avaliação’, neste momento em 1994, é aparentemente relacionada somente com critérios financeiros de desempenho (*performance*), *i.e.*, a orientação fundamental seria relacionado à uma transparência da prestação de contas sobre como o capital investido foi aplicado – sem considerações maiores sobre qual o impacto efetivo do projeto

¹⁶ Disponível no site: <http://www.cbd.int/meetings/final-reports.aspx?grp=cop&menu=cops>, e baixado do link <http://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-01/official/cop-01-17-en.pdf>, no dia 01/12/2011.

¹⁷ Detalhes em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Evaluation>

apoiado em termos da efetividade do cumprimento das diretrizes propostas pela CDB em seu artigo 1º. Isso pode ser corroborado pelo anexo da decisão I/9 no parágrafo 5.7.1 sobre ‘Relatando o mecanismo financeiro’ (pp. 62-63), onde nada é referido explicitamente ao tocante de uma prestação de contas aberta e confiável (*accountability*) voltada à mensuração do impacto positivo gerado pelos projetos apoiados pelo *GEF*¹⁸.

Dessa maneira, parece consistente embasar a 1ª hipótese de pesquisa¹⁹ desta com a colocação de que a princípio a noção de impacto presente na CDB era primordialmente como algo negativo, destruidor da biodiversidade – vide no anexo íntegras dos artigos da CDB: 7º (Identificação e Monitoramento) e 14º (Avaliação de Impacto e Minimização de Impactos Negativos). Portanto, posteriormente, o que virá a ser a questão da avaliação da efetividade dos projetos apoiados com recursos direta ou indiretamente relacionados à CDB (por exemplo via *RedLAC*, através do *GEF*) pode ser visto como uma mudança institucional [seção I.3, desta dissertação] porque isso não estava no desenho institucional inicial da atuação do que virão a ser os Fundos ambientais para a Biodiversidade a partir de meados da década de 1990. No entanto, foi em 1996, na cidade de Buenos Aires, capital da Argentina, que a 3ª Conferência das Partes Membras da CDB (*COP III*) deliberou muito a respeito desse mesmo Artigo 21: Mecanismo Financeiro.

No relatório final da *COP III*, está abordado em vários segmentos o tópico dos recursos e do mecanismo financeiro – como o item 6º da agenda inicial dessa conferência. Desse ponto saíram quatro decisões relevantes: III/5 – Orientação adicional ao mecanismo financeiro; III/6 – Recursos financeiros adicionais; III/7 – Guias gerais para uma re-avaliação (*review*) da efetividade do mecanismo financeiro e III/8 – Memorando de entendimento entre a *COP* da CDB e o conselho gestor do *GEF*. No anexo desta última, o *GEF* reestruturado foi consolidado como mecanismo financeiro permanente da CDB²⁰. Dali, aqui será destacado o parágrafo 4º do anexo desse memorando, referente ao monitoramento e ‘avaliação’, em especial o ponto 4.3 (pag. 65),

¹⁸ “Consideration of the study prepared by the Secretariat on the availability of financial resources additional to those provided through the restructured Global Environment Facility (GEF), and on the ways and means for mobilizing and channeling these resources in support of the objectives of the Convention taking into account the views expressed by participants on the subject at the Conference of the Parties at its first meeting”.

¹⁹ “uma parcela importante dos financiadores desses fundos passou a considerar condição essencial à continuação do financiamento a prestação de contas (*accountability*) sobre o impacto efetivo dos projetos apoiados sobre a preservação da biodiversidade pelos FApB”.

²⁰ Para detalhes desse acerto, ver pp 61-67 do documento final da *COP III* em <http://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-03/official/cop-03-38-en.pdf>.

no qual é destacado o papel das COPs em um revisionamento periódico da efetividade do mecanismo financeiro na consecução do financiamento da implementação da CDB ²¹. No entanto, o que significaria essa tal ‘efetividade’? No próprio anexo “Objetivos e critérios para primeira revisão do mecanismo financeiro”, da decisão III/7, é ressaltado que essa operação pode ser inviável até que informações de longo prazo sejam observadas adequadamente (p. 60, tópico ‘C. *Criteria*’, sub-argumento ‘d’).

Desse modo, cabe ressaltar que nesse dado momento histórico de meados da década de 1990, uma das missões fundamentais à operacionalização da CDB em si era justamente a do mapeamento científico da biodiversidade ao redor do planeta – especialmente nos países menos capitalizados e mais monetariamente dependentes do financiamento do *GEF*. Portanto, conforme foi aventado anteriormente, a segunda hipótese de pesquisa desta dissertação²² se corrobora na medida em que é visto como o arranjo institucional da biodiversidade precisa ser estabelecido por organizações – no caso as *COPs* da CDB e o *GEF*, entre outras – dentro de uma institucionalidade – do uso sustentável da biodiversidade dentro do projeto de desenvolvimento sustentável capitalista – em um arranjo institucional condizente – de direitos de propriedade privada excludentes reconhecidos por hábitos de pensamento-e-ação fortemente enraizados na forma de leis – a partir de uma ação coletiva bem sucedida em seus propósitos. Sem essa ‘formulação institucional’, organizada pela CDB, pelas *COPs*, pelo *GEF* e posteriormente também pelos Fundos Ambientais para a Biodiversidade de países menos capitalizados, seria incongruente mesmo propor alguma ação social nesse sentido de preservação da biodiversidade através do uso sustentável dos recursos naturais. Em suma, para essa última frase ser simplesmente lugar comum no início da década de 2010, em tremendo esforço institucional precisou ser empreendido.

Todavia, o tópico da efetividade encontrava-se ainda muito insaliente na época dessa *COP* III, uma vez que os parâmetros base para avaliação ainda estavam sendo principiados e que os resultados ainda estava longe de serem temporalmente maduros para que tal questão se colocasse

²¹ “As provided for in Article 21, paragraph 3, of the Convention, the Conference of the Parties will periodically review the effectiveness of the financial mechanism in implementing the Convention and communicate to the Council relevant decisions taken by the Conference of the Parties as the result of such review, to improve the effectiveness of the financial mechanism in assisting developing country Parties to implement the Convention”

²² “que o impacto dos FApB da RedLAC é maior do que simplesmente um mero somatória de sua atuação explícita através dos projetos financiado”

pragmaticamente. Portanto, foi necessário passar por quase uma década até que houvesse matéria consistente a fim de que ‘avaliações’ da efetividade do mecanismo financeiro da CDB, o *GEF* reestruturado fizessem sentido na racionalidade capitalista. Por isso, antes de adentrarmos no mérito em si da efetividade sobre a conservação e uso sustentável da diversidade biológica dentro do arranjo institucional do desenvolvimento sustentável capitalista, será visto na seção a seguir o que é o *GEF*, o que significa esse adjetivo ‘reestruturado’ e qual é a relação atual do mesmo em relação a esse arranjo institucional pró biodiversidade.

III.2) o *GEF*, as *COPs* e a operacionalização financeira da CDB

“The Biodiversity Convention was not born into virgin territory where no other institutions are involved in the issues with which it is concerned. The breadth of the Convention, embracing everything from ‘classic’ nature conservation to the frontiers of biotechnology and trade policy, and the long story of activity by existing organizations in some of the areas it covers, mean that the CBD is having to establish working relations with a wide range of other bodies and identify a role of itself that does not duplicate or antagonize existing players”. LAKE (1998), p.72.

No capítulo I desta dissertação foi colocado como as mudanças no arranjo institucional geralmente requerem alguma ‘ação coletiva’ consistente para alterar a tendência inercial dos hábitos de pensamento-e-ação basilares de qualquer institucionalidade, em qualquer sistema cultural. No capítulo II foi discutido como a concepção de diversidade natural foi progressivamente sendo transformada em biodiversidade, e quais implicações daí provinham. Logo acima, neste capítulo III, foi tratado como as *COPs* funcionam como aparato institucional organizacional da CDB. Nesse arcabouço temático, um ator que passou cada vez mais a ter destaque foi o *Global Environmental Facility (GEF)* – ou Mecanismo [Financeiro] Global para o Meio Ambiente, ainda que com frequência traduzido como simples Fundo Global para o Meio Ambiente. No entanto, falar de um *GEF* monotônico, ao longo de 20 anos de história, pode ser bastante enganoso. De acordo com informações próprias do sítio eletrônico oficial do *GEF* (www.thegef.org), o mesmo foi criado em Outubro de 1991 [e traduzido pessoalmente]: “como um programa piloto de US \$ 1 bilhão no Banco Mundial para ajudar na proteção do meio ambiente global e promover o desenvolvimento ambiental sustentável. O *GEF* forneceria subsídios novos e adicionais e fundos concessionais (*‘concessional funds’*) para cobrir as despesas ‘incrementais’ (*‘incremental costs’*), ou adicionais, associadas com a transformação de um projeto com benefícios nacionais em um com benefícios ambientais globais”.

Novamente a partir da fonte oficial (www.thegef.org/about/what-is-gef), na 1ª fase do *GEF* – entre 1991 e 1994 – houve um grande incentivo do Banco Mundial (BM, ou em inglês: *World Bank*) em transformar o alcance de projetos nacionais em escala global. Nessa fase, o *GEF* era somente um projeto piloto no BM e provisoriamente indicado pela CDB como Mecanismo Financeiro via seguintes Agências Implementadoras de projetos: o PNUD, o PNUMA e o próprio BM²³. Em 1994, no entanto, como resultado das negociações da Rio-92 (ou CNUMAD), o *GEF* foi reestruturado e se mudou para fora do sistema do Banco Mundial para se tornar uma instituição permanente, autônoma.

Mesmo assim, o BM permaneceu como prestador serviços administrativos e administrador do *GEF Trust Fund* – ou seja, é o responsável pela gestão fiduciária dos recursos do fundo, mas a política diretiva estratégica é colocada pelo Conselho do *GEF*. Dessa forma, com a 1ª reestruturação do *GEF* (GEF-1), tornou-se possível que o secretariado executivo da CDB começasse maiores movimentações no sentido de estabelecê-lo como Mecanismo Financeiro Permanente (**MFP**) dessa Convenção. Em 1996, na COP III (Buenos Aires) da CDB, houve espaço para assinatura do Memorando de Entendimento Regulamentar para que o *GEF* fosse designado como Mecanismo Financeiro da CDB pela *COP*, através da decisão III/8. Segundo LAKE (1998), havia um grande grau de tensão entre o conselho gestor do *GEF* e as deliberações das duas primeiras *COPs*. Nesse sentido, fica consistente aceitar a declaração própria do *GEF* de que a decisão de reestruturar-se em uma organização independente aumentou o envolvimento dos países em desenvolvimento no processo de tomada de decisões e na implementação dos projetos – facilitando a aceitação pelos países menos capitalizados do *GEF* como MFP da CDB. No entanto, ainda para LAKE (1998, pp. 70-71), a exigência operacional diretiva do *GEF* em torno da transformação de impactos nacionais em globais – cláusula de ‘*incremental costs*’ – ainda tornava a atuação desse mecanismo muitas vezes insuficiente. Além disso, Lake ressalta uma dificuldade diante do *GEF* de se obter financiamento para ações capacitantes (‘*capacity building actions*’) – como ações de reconhecimento científico da biodiversidade no planeta²⁴.

²³ Respectivamente: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas par o Meio Ambiente e o próprio Banco Mundial.

²⁴ Para LAKE (1998, pp. 73), essas ações de mapeamento taxonômicas seriam tão relevantes quanto também as atividades finais como projetos de conservação e uso sustentável da biodiversidade.

Vale explicitar aqui o porquê do destaque dado ao *GEF* – responsável mais pelas orientações diretas dos desembolsos como MFP da CDB a partir de 1996 – do que a relevância em si do Banco Mundial – principal Agência Implementadora do *GEF* em termo de financiamento direto, uma vez que o PNUMA e o PNUD desempenham papéis secundários em relação aos desembolsos. Como quem estabelece que tais orientações diretas de serem importantes reportadas é o Conselho [Diretivo] do *GEF* – e não o Banco Mundial ²⁵ – então é aquele que será maior discutido aqui. Em suma, em termos do que será discutido sobre a noção de ‘efetividade’, o Conselho *GEF* (*‘GEF Council’*) é a principal Organização responsável nesse arranjo institucional de financiamento da CDB.

Contudo, para entender bem a amplitude da atuação do *GEF*, para além de simples Fundo de financiamentos – e sim como um mecanismo/instrumento mais amplo – é válido um aporte explicativo sobre essas Agências – ou também referidas como ‘Agências *GEF*’ –, e como se dá a relação desse com as mesmas. De acordo com o próprio (www.thegef.org/gef/gef_agencies) [tradução livre]: “As Agências *GEF* são responsáveis pela criação de propostas de projeto e de gerenciamento de projetos do *GEF*. [...] Mais especificamente, em ajudar os governos e as ONGs elegíveis para desenvolvimento, implementação e gestão de projetos *GEF*”. Nesse âmbito, dentro do escopo da CDB, ainda da mesma fonte, as vantagens comparativas das AgImp em relação ao próprio *GEF* são: [i] o BM “tem forte experiência em empréstimos de investimento com foco em instituição de desenvolvimento de infra-estrutura, construção e reforma política, em todas as áreas focais do *GEF*”; [ii] o PNUD possui uma extensa “rede global de escritórios nacionais, a sua experiência no desenvolvimento de políticas integradas, desenvolvimento de recursos humanos, fortalecimento institucional, e a participação não-governamentais e comunidade” e; [iii] o PNUMA “é a única organização das Nações Unidas com um mandato derivado da Assembleia Geral para coordenar o trabalho das Nações Unidas na área de meio ambiente e cuja atividade principal é o ambiente. [...] Serve também como a Secretaria de três dos *MEAs* [*Millenium Ecosystem Assessments*], para o qual o *GEF* é um mecanismo financeiro”.

²⁵ Dado que objetivo geral desta dissertação está no entendimento do contexto e do porquê de Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos (*SMAEPs*) apoiados por Fundos Ambientais para a Biodiversidade (FAPB) com ligação ao *GEF* passarem a ser mais exigidos à uma prestação de contas em torno do impacto positivo de seus projetos apoiados em torno dos objetivos da CDB.

No início da década de 2010, mesmo que o *GEF* atuasse como mecanismo financeiro de várias convenções – como a para Mudança Climática – a participação da Biodiversidade configurava-se como a maior parcela relativa no montante total de recursos do portfólio geral, aproximadamente um terço do mesmo. (<http://www.thegef.org/gef/biodiversity>). O objetivo central dessa área de atuação no GEF, tal qual proposto na CDB, é a conservação e uso sustentável da biodiversidade e a preservação dos bens e serviços ambientais (<http://www.thegef.org/gef/BIO-strategy>) – consonantes estes últimos ao Relatório Ambiental para o Milênio, seção Biodiversidade [*MEA – Biodiversity*]. No início desta seção, foi proposto que tratar do *GEF* de maneira unívoca seria um tanto enganoso – e a razão disso é que os processos de reestruturação do mesmo geraram mudanças substanciais no aparato funcional do mesmo. Entre 1991 e 2011, sempre em sequência das Assembléias do GEF, foram empreendidos 5 processos de Reestruturação do Mecanismo: o 1^a em 1994, o 2^a em 1998, o 3^a em 2002, o 4^o em 2007 e o 5^o em 2010 ²⁶.

Desses processos, aqui serão destacadas algumas alterações concernentes ao monitoramento e à avaliação da efetividade do Instrumento Financeiro e dos impactos gerados por projetos financiados. Isso porque o tópico da prestação de contas em termos do quanto é cumprido o objetivo de conservação e uso sustentável da biodiversidade, tal qual proposto na CDB se tornou um foco de atenções somente depois que o aparato institucional de financiamento básico das atividades capacitantes na área – de reconhecimento taxonômico, por exemplo – e das atividades fins – de promoção da biodiversidade – se tornou consistente ao ponto de considerar válido deslocar recursos e tempo para esse tipo de prestação de contas. Historicamente, dentro do arranjo institucional em que o *GEF* insere-se, primeiro veio uma prestação de aspectos relacionados à sustentabilidade financeira dos projetos apoiados – os quais aqui destaca-se os Fundos Ambientais para Biodiversidade (**FAPB**), no recorte da América Latina e Caribe. Em relação a esses FAPB, vieram prestações de contas a respeito da sustentabilidade dos projetos desenvolvidos pelos mesmos – contudo sem maiores considerações sobre a mensuração do impacto efetivo sobre os objetivos da CDB, pois eram vistos como fora do âmbito de responsabilidade direto dos FAPB.

²⁶ Para detalhes sobre esses processos de re-estruturação, consultar: <http://www.thegef.org/gef/instrument>

Grosso modo, pode-se colocar que até o final da década de 1990, a noção recorrente ao conceito de ‘impacto’ estava diretamente associada aos Estudos de Impactos Ambientais [Negativos], como previni-los e como mitigá-los. Daí um grande destaque à elaboração de indicadores e metas em programas estratégicos de mitigação da destruição permanente de biodiversidade (*‘biodiversity loss’*) e o pouco destaque aos impactos positivos à promoção da biodiversidade. Após o 3º processo de re-estruturação do *GEF* – resultante da Terceira Assembléia *GEF*, em 2002, em Pequim (China) – foi formado dentro da organização um Setor para Avaliação e Acompanhamento (*‘Evaluation Office’*) em 2003. Após a 4º re-estruturação – orientada a partir da Quarta Assembléia *GEF*, em 2006, na Cidade do Cabo (África do Sul) – o mesmo setor passou a ser responsável pela realização anual de relatórios de ‘avaliação’ – monitoramento e avaliação continuados – da organização como um todo. Ainda que o processo de conhecimento das causas que levaram a uma posição de destaque dos processos de avaliação interna do *GEF* possam ser melhor estudados a partir da década de 2000, para finalidade desta dissertação basta o entendimento de que houve uma transformação dos hábitos de pensamento-e-ação dentro do centro operacional do arranjo institucional financeiro voltado voltado à consecução prática da CDB em âmbito global. É a partir desse ponto que será tratado a seguir o papel, mais focalizado, dos FApB membros da *Red de Fondos ambientales para Biodiversidade em América Latina y Caribe (RedLAC)*.

III.3) Introdução ao tópico da ‘efetividade’ no financiamento da promoção da biodiversidade

“GEF and its implementing agencies should provide increased support to help trust funds define their intended impacts on biodiversity conservation and sustainable use and to develop performance indicators and simple, useful monitoring and evaluation systems to measure progress toward these objectives and feed back experience into program improvements and management decisions.” *GEF EVALUATION OF EXPERIENCE WITH CONSERVATION TRUST FUNDS (1998)*, p. ix

No ano de 1998 houve um fato marcante do *GEF* em relação à mensuração-avaliação – ou ‘avaliação’ – dos impactos positivos dos fundos de confiança (*‘trust funds’*) por si engendrados como Mecanismo Financeiro da CDB. Até então, tais fundos para biodiversidade – também chamados de Fundos Ambientais (*‘environmental funds’*) – eram experiências recentes em termos dos hábitos de pensamento-e-ação da institucionalidade do desenvolvimento

sustentável coadunado à promoção²⁷ da biodiversidade. Em menos de dez anos de operação, tratar da prestação de contas do impacto positivo da atuação dos Fundos Ambientais para Biodiversidade (**FAPB**) parecia pouco incognoscível porque a própria formatação básica do que era o conhecimento científico básico em torno da biodiversidade ainda estava recebendo aporte basilar. Mesmo assim, através da Re-estruturação *GEF-1* – após a reunião do Conselho *GEF* em 1994 (Geneva, Suíça) e após a *COP III* da CDB em 1996 (Buenos Aires, Argentina) – o *GEF* empreendeu o primeiro processo de avaliação dos FAPB até então formulados e financiados através da sua atuação. Esse relatório – *GEF: EVALUATION OF EXPERIENCE WITH CONSERVATION TRUST FUNDS* (1998) – será considerado como marco no tópico da efetividade do tema de financiamento ambiental da promoção da biodiversidade. No entanto, desde o princípio, algumas questões foram apontadas como importantes no quesito de como tais FAPB poderiam demonstrar (ou não) direta e exclusivamente a efetividade de suas ações. Diz o mesmo relatório *GEF*:

“The team found that trust funds have made impressive accomplishments in the areas of (a) supporting protected areas, including enabling the creation of new national parks, expansion of existing areas, and providing a basic “resource security” for their operations; (b) generating and managing financial resources; (c) enabling the participation of civil society institutions in resource conservation; (d) increasing the level of scientific research applied to conservation issues; and (e) increasing public awareness of conservation issues. Uncertainty remains, however, about trust funds’ ability to demonstrate long-term biodiversity conservation impact. In part, this is due to the difficulty of measuring biodiversity impact, and of attributing impact to a particular intervention, especially over the short term. It is also true that trust funds generate relatively small amounts of resources in relation to national conservation needs.” *GEF EVALUATION OF EXPERIENCE WITH CONSERVATION TRUST FUNDS* (1998), p. vi [sublinhado acrescentado]

O conjunto fundamental neste tópico está então na definição de termos como: ‘indicadores’, ‘impacto’, ‘monitoramento’, ‘avaliação’, ‘avaliação’, ‘metas’, ‘sistema’, ‘eficácia’, ‘eficiência’ e finalmente ‘efetividade’. A partir de uma proposta para essas definições, será possível tratar o tópico da efetividade em uma perspectiva contextual institucional de financiamento da biodiversidade. O primeiro, **indicadores**: serão os parâmetros de análise para referência comparativa em dois períodos temporais distintos. O segundo, **impacto**: será o resultado posterior, atribuído como consequência de um ato anterior mediante relação causal estável a partir de indicadores pré-determinados. O terceiro, **monitoramento**: será um processo de acompanhamento de impactos ao longo de período temporal definido. O quarto, **avaliação**:

²⁷ Aqui apenas sintetizado como abreviatura de conservação e uso sustentável da biodiversidade, sendo esses dois dos pilares primordiais da CDB.

será o ato final de julgamento do processo por inteiro a partir de um conjunto básico de fatores e indicadores. O quinto, **avaliação**: será uma junção do monitoramento mais avaliação com atributo de prestação de contas ampla ao final do processo. O sexto, **metas**: serão objetivos pré-configurados ao início de processos cujo fim é ser atingido, ou mesmo superado. O sétimo, **sistema**: será o conjunto geral que abarca componentes de naturezas distintas dentro de um entendimento comum e ordenado. O oitavo, **eficácia**: será o conceito que relaciona o grau de proximidade entre a meta obtida e a meta pretendida ao princípio. O nono, **eficiência**: será a relação entre o esforço e o proveito da realização de alguma tarefa específica, podendo ser uma meta. O décimo, **efetividade** será a qualidade referente à consecução dos objetivos pretendidos – sendo que esses normalmente se diferem das metas estratégicas voltadas à finalidade objetiva.

Considerando que após 1998 a maior parte desses termos passou a estar presente no âmbito do financiamento da biodiversidade dentro do arranjo institucional da CDB via atuação dos FApB, segue exemplos: **(a)** uma ação de preservação da biodiversidade de uma Área de Proteção pode ser muito efetiva no cumprimento do objetivo principal, ainda que com uma eficácia baixa por ter atingido uma meta que inesperadamente foi distinta da pretendida inicialmente por condicionantes externos – como o derramamento de petróleo de um navio que levou a um super programa de despoluição total de um evento-local hipotético; ou **(b)** uma situação onde os recursos são investidos e geridos com alta eficiência financeira mas que acabe gerando efetividade insatisfatória porque o processo de atuação na área pode ter gerado um fluxo excessivo de pessoas para determinada região – o que seria condizente com casos de iniciação de mega-projetos de exploração extrativista em áreas previamente pouco povoadas. No entanto, pode-se assumir que, em geral, a efetividade é positivamente correlacionada com a eficácia e a eficiência. Tendo consideração conceitual em mente, a relação disso com o histórico vem a seguir.

Ainda na década de 1990, após o lançamento da iniciativa do *GEF* em tomar conhecimento do estado de influência dos fundos ambientais em termos de seu impacto sobre a biodiversidade do planeta através do uso de indicadores, outro fato destacável – em relação ao objeto de Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos (**SMAEPs**) engendrados por FApB da América Latina. – está na formação da *Red de Fondos Ambientales para Latino América y Caribe (RedLAC)*, em Antigua (Guatemala), no ano de 1999. Para com

os Fundos Ambientais membros, essa rede foi criada com os propósitos basilares de: (i) promover o fortalecimento em geral e em particular das operações dos mesmos e das entidades beneficiárias; (ii) facilitar a implementação de ações conjuntas regionais voltadas à conservação e ao uso sustentável da natureza; (iii) atuar em prol da obtenção de recursos técnicos e financeiros necessários para atingir os objetivos comuns dos fundos e de; (iv) ser um fórum para a participação nos esforços globais para mitigação dos problemas ambientais através de intercâmbios entre fundos, agências doadoras, agências bilaterais e multilaterais. Desses, o que mais interessa à presente dissertação é o princípio terceiro: garantir uma sustentabilidade financeira dos FAs da América Latina no longo prazo – o qual aqui se repercute no estudo, coordenação e disseminação de SMAEP na *RedLAC*, a fim de que os financiadores externos tenham maior confiança respaldo da efetividade dos recursos ‘invertidos’²⁸. Dessa maneira, conforme será detalhado no capítulo IV (“Sistemas de Avaliação da Efetividade dos Projetos apoiados pelos Fundos Ambientais para a Biodiversidade na Red Latino Americana de Fondos Ambientales”) embora os FApB membros da RedLAC já tenham obtido algum significativo grau de sucesso na obtenção de estabilidade de auto-financiamento após o período inicial de incubação, a pressão por busca por fontes de recursos a médio e longo prazo permanece tão significativa no início da década de 2010 que foi um dos elementos impulsionadores na consecução ou no início da realização de SMAEP.

Seguindo o trilha histórico, outros marcos relevantes nesse processo foram a implementação do Escritório para Avaliação das Atividades dentro do *GEF* em 2003, a realização do projeto do *Millennium Ecosystem Assessment* em 2005 – o qual estabeleceu, em um relatório específico, parâmetros base para biodiversidade global, o Acordo de Paris para melhora da Efetividade dos FAs e a publicação do Relatório Sintético de Fundos Fiáveis para Conservação (*Rapid Review on Conservation Finance Funds*) de 2008 publicado pela Aliança de Fundos para Conservação (*Conservation Finance Alliance – CFA*)- que serão detalhados no capítulo a seguir.

²⁸ No sentido tanto de investidos para gerar retorno acrescido de ganhos quanto no sentido de doação sem geração de contrapartida

Capítulo IV:

Sistemas de Avaliação da Efetividade dos Projetos apoiados pelos Fundos Ambientais para a Biodiversidade na *Red Latino Americana de Fondos Ambientales*

Neste capítulo, finalmente será apresentado casos interessantes ao estudo de Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade de Projetos (SMAEPs) apoiados por Fundos Ambientais para Biodiversidade (FAPB) da América Latina e Caribe dentro da *RedLAC*. No início, será colocada a pergunta fundamental do por quê tais FAPB passaram a incorporar dentro das orientações as suas atuações uma prestação (ou a necessidade da mesma) de contas sobre o quão efetivo tem sido o impacto dos projetos apoiados/financiados na promoção da conservação e do uso sustentável da biodiversidade em suas áreas de atuação. Aí deverá ser entendido em qual contexto temporal isso se principiou, quais foram os hábitos de pensamento-e-ação que geraram tais impulsos – e em quais organizações – e quais razões para tal processo. A partir de tanto, será possível denotar a diferença do quadro anterior – pré relatório de 2005 do *Milennium Ecosystems Assessment* – onde tal colocação era vista como somente complementar (*i.e.*, opcional) à atuação desses FAPB., para um arranjo institucional no qual tal *accountability* passa-se a ser entendida cada vez mais como auxiliar, *i.e.*, necessária.

Logo a seguir, será apresentado uma colocação sobre a factibilidade, a viabilidade e a operacionalidade da formulação de parâmetros/linhas base à avaliação de desempenho e efetividade dos projetos financiados por FAPB na promoção da biodiversidade consoante à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Isso porque SMAEPs (em geral) depende de parâmetros base referenciais para sua operação sobre os financiamentos. Na sequência, será pormenorizada uma explicação em prol da noção de que os FAPB da *RedLAC* desempenham ações exteriores à atividade fim de intermediação de financiamento entre investidores de larga escala e projetos voltados à promoção da biodiversidade. Isso implica dizer que ocorre uma contribuição desses fundos ao fenômeno de emergência de hábitos de pensamento-e-ação voltados à sustentabilidade da biodiversidade no sistema capitalista. Isso será embasado a partir de afirmações de organizações relevantes no meio em questão, como o *Global Environmental Facility*.

Enfim, será apresentado um caso representativo de SMAEPs da *RedLAC*, o *Sistema do Monitorio y Evaluación* do FApB da *Fundación PUMA* (acrônimo para *Preservación y Uso sostenible del Medio Ambiente*). Nessa apresentação, deverá ficar claro que a viabilidade geral de SMAEPs deve partir do princípio de que tal mecanismo de *accountability* requer uma decisão prévia de alocação de recursos monetários para serem investidos – os quais algumas experiências sugerem que além de gerarem ganhos de gestão dos recursos durante os projetos, também permitem uma efetiva prestação de contas sobre a efetividade do impacto dos projetos em torno da sustentabilidade da biodiversidade conforme a CDB. Ou seja, advoca-se aqui uma validade de se incorporar formalmente tais sistemas dentro da institucionalidade dos FApB da *RedLAC*. Por último, serão introduzidas ressalvas a uma aplicação indiscriminada de experiências bem sucedidas dentro de um gênero específico a todo e qualquer tipo de atuação de FApB. Isso significa dizer que talvez haja perspectivas de atuação significativamente distintas dentro dos FApB e da *RedLAC*: um mais voltado ao financiamento de projetos de uso sustentável da biodiversidade, outro mais direcionado ao financiamento de Áreas de Preservação. Ainda há fundos que atuam dentro de ambas vertentes, o que torna tal classificação ainda mais delicada.

IV.1) O contexto contemporâneo dos FApB na América Latina e Caribe

Segundo o relatório de Maio de 2008 preparado por Barry Spergel e Philippe Taïeb para o Grupo de Trabalho da *Conservation Finance Alliance (CFA)* – organização que congrega apoio de várias outras organizações voltadas à promoção da biodiversidade em torno das linhas da CDB, como a Agência Francesa para o Desenvolvimento e o Fundo Francês para o Meio Ambiente Global (*ADF* e *FFEM*, siglas em francês), o Banco Alemão para o Desenvolvimento (*KfW*, em alemão), o Fundo para Natureza Silvestre e a Conservação Internacional (*WWF* e *CI*, em inglês) e a própria *RedLAC* – no final da década de 2010 haviam Fundos Fiduciários à Conservação (em inglês, *Conservation Trust Funds*) atuantes em mais de 50 países ao redor da Terra. Para efeitos desta dissertação, essa classificação será sinônima a de Fundos Ambientais para Biodiversidade (FApB). Dentro desse conjunto global será feito um recorte sobre a região da América Latina e Caribe por que ali estão muitos dos fundos criados na década de 1990 devido ao conhecimento ali acumulado sobre Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos (SMAEPs) apoiados e por conta de viabilidade operacional de pesquisa à esta dissertação.

E o que seriam em termos concisos FApB? Ainda na Visão de *CFA* (2008) – página iv – haveria quatro condições essenciais para que um fundo pudesse ser classificado como fundo Fiduciário à Conservação: (i) o objetivo do mesmo deveria estar comprometido a operar ao menos entre 10 a 15 anos; (ii) estar apoiado ativamente pelo setor governamental nacional em parcerias público-privadas e ainda assim fora do controle direto do governo; (iii) ser parceiro de um número suficientemente grande de pessoas em diferentes setores sociais envolvidos com o alvo de conservação da biodiversidade e do desenvolvimento sustentável e; (iv) estar em uma institucionalidade legal e financeira na qual a população relacionada credite como confiável. Além disso, seguindo a Declaração de Paris de 2005 sobre contribuições à efetividade, o grupo de trabalho do CFA sugere, entre outras sete qualificações em prol dos FFC como mecanismo efetivo ao cumprimento dos objetivos da CDB, que tais atores devem minorar possibilidades de corrupção através de transparência operacional por prestação de contas ampla e clara do dinheiro gerido mais supervisão por conselhos mistos (governamental-privado) independentes.

Ainda no mesmo Maio de 2008 a *RedIAC* também lança o importante relatório nessa temática entitulado “*La Medición del Impacto de los Fondos Ambientales em la Biodiversidad*”. Este documento visa mostrar a visão específica de medição do impacto dos FApB membros dessa rede, dando assim prosseguimento ao relatório global esquadrihado pela Aliança de Fundos à Conservação da Biodiversidade (ou *CFA*). Cabe notar além que o alvo enunciado é sobre os **impactos**, pois a operacionalidade da **efetividade** ainda se mostrava pouco demonstrável em si naquele momento – algo que será abordado mais profundamente na subseção– “IV.2) a mensuração da efetividade, linhas de base e questões correlatas”. – a seguir No entanto, alguns resultados importantes foram apontados por este relatório último, página 7: (i) os FApB reconhecem a importância da ‘avaliação’ – aqui entendida como palavra síntese de monitoramento e avaliação – da efetividade das atividades apoiadas²⁹; (ii) devido ao entendimento de que os FApB são eminentemente mecanismos de intermediação e não de operação das atividades de promoção da biodiversidade, como tais devem estimular os atores fim

²⁹ Embora reconhecendo limitações epistemológicas, financeiras e temporais de tais procedimentos, i.e., respectivamente, sabe-se a princípio que nem sempre o objeto da pesquisa – biodiversidade – é conhecido à priori, também que a comprovação do uso de recursos em SMAEPs traz eficácia melhor para atuação dos FApB do que a utilização dos mesmos em atividades fim sem acompanhamento dos dispêndios e que os efeitos de algumas ações de promoção da biodiversidade somente poderão ser verificáveis em escala de tempo superior ao projeto financiado – por exemplo, o reflorestamento de áreas degradadas ecossistemicamente que retornem a gerar uma variada gama de serviços ambientais.

a se capacitarem no monitoramento de indicadores de impacto; (iii) há impactos indiretos da atuação dos FApB que podem ser captados (mesmo que como *proxys*) no tema-rubrica de ‘qualidade do gasto’ e; (iv) é factível apontar um grupo de indicadores basal à Avaliação na *RedLAC*.

Apresentado rapidamente a presença de alguma forma de SMAEPs em FApB membros da *RedLAC*, o que levou esse a passarem a se colocar como responsabilizáveis pela prestação de contas acerca da efetividade de suas atuações de meados da década de 2000 em diante? Em entrevistas no ano de 2010 com a ex-presidenta da *RedLAC*, Camila Monteiro, a mesma colocou que a contínua necessidade de financiamento da maior parte dos fundos membros dessa rede tornava-os institucionalmente expostos à pressão dos financiadores mais regulares – como o *Global Environmental Facility*, o *FFEM*, o *KfW* e outros organismos internacionais. Ainda em depoimentos (nas entrevistas por mim conduzidas com a mesma e devidamente registradas em audiovisual), Monteiro sugeriu que embora a orientação de prestação de contas sobre a efetividade já estivesse aventada originalmente nos documentos base de operação do *GEF* na formulação dos FApB pioneiros – como o Fundo Brasileiro para Biodiversidade (FUNBIO) –, durante a primeira década de operação desses (grosso modo entre 1995 e 2004) isso ainda era pouco implementado na prática. Vale explicitar que o termo usado pelo artigo 14 da CDB em torno do qual as avaliações deveria ser orientadas era basicamente sobre ‘impactos’³⁰. Ainda como presidenta da *RedLAC* no ano de, embora considerasse a relevância de iniciativas endógenas – como o *Sistema de Evaluación y Monitoreo* da *Fundación PUMA* (Bolívia), Monteiro apontava 2011 que foi a pressão externa dos financiadores o principal elemento causal motivador da busca por uma prestação de contas sobre a efetividade dos projetos apoiados em torno da promoção da biodiversidade tal qual conclamada pela CDB. Isso já que agora os financiadores contavam com opções de inversão dos recursos distintas dos FApB em si e também em distintas localidades geográficas³¹. A esse respeito:

³⁰ Na opinião deste mestrando é vital deixar claro que a noção aparente de impacto nesse parágrafo 14º refere-se diretamente à impactos negativos. Isso é qualitativamente distinto da discussão uma década posterior onde havia consistência avaliável de projetos com impactos positivos sobre a biodiversidade. Portanto, em colocação pessoal, imagino que o termo efetividade passou a ser utilizado como um recorte no sentido à conservação e uso sustentável da biodiversidade consoante à CDB, enquanto a palavra impacto normalmente assumia uma conotação pejorativa de destruição/perda de biodiversidade.

³¹ O curioso do processo de desenvolvimento dos FApB é que a contribuição colateral de geração de conhecimento básico de pesquisa no campo da biodiversidade facilitou que muitos atores independentes – seja na forma de

“A nivel internacional, se observa al mismo tiempo una reducción en la financiación hacia los objetivos de conservación de los países receptores de apoyo. Esa reducción ha sido más severa en LAC [Latino América y Caribe], dada la contribución histórica entre las agencias de fomento bilaterales y multilaterales para los programas nacionales de conservación de la región. Si se considera por ejemplo la distribución de los recursos provenientes del Global Environment Facility (GEF), principal fuente de financiación de la conservación de la biodiversidad entre los años de 1991 y 2003, se observa que LAC ha recibido la mayor parte de los aportes en ese período (34%) comparado a otras regiones”. RedLAC (2008), página 9

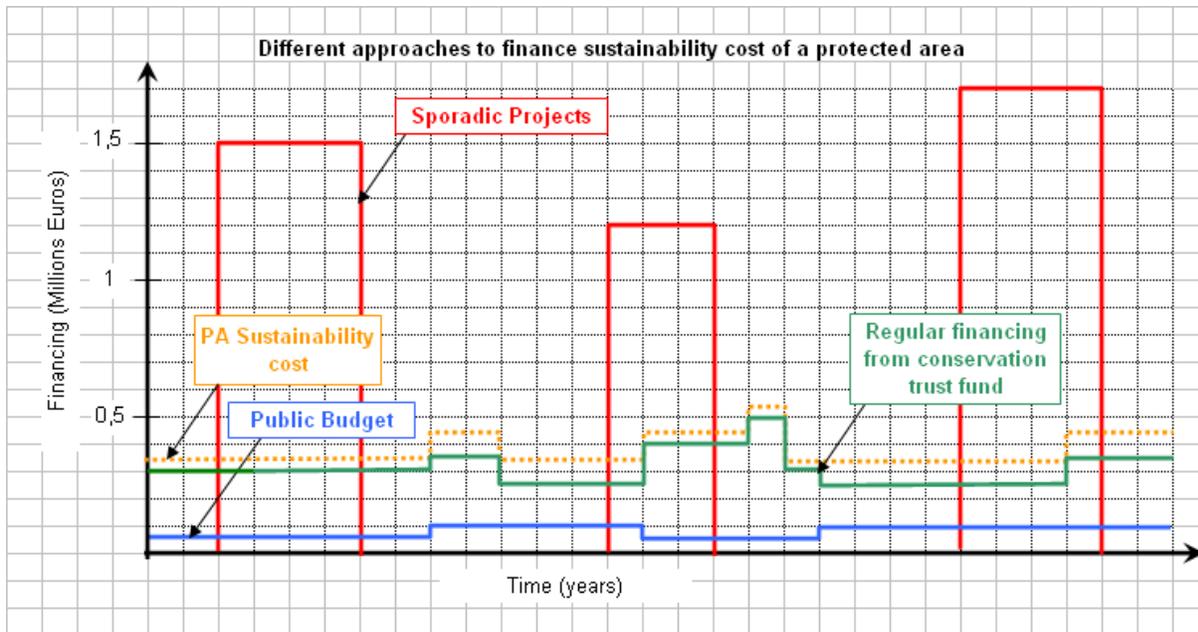
Em gentilmente documento gentilmente disponibilizado pela então presidenta da RedLAC, Camila Monteiro, um documento para reflexões produzido por Jullien CALLAS (“*Concept Note for CFA – for discussion*”) após os referidos relatórios de 2008 coloca em análise o ponto das vantagens comparativas dos FApB sobre a alternativa de Sistemas de Proteção de Áreas de Biodiversidade por meio de projetos. Ali é diretamente colocada a pergunta que os financiadores passaram cada vez mais – significativamente mais a partir de 2005, sincrônico à publicação do *Millenium Ecosystems Assessment* – a colocar frente aos FApB: **“Why should I endow a big amount of money in the capital of a CTF with little return over the long term while I could spend it in the short term with bigger investments on biodiversity conservation?”** (negrito mantido do original). Acrescentando essa colocação de documentos internos àquela oficial e publicizada acima de que a tendência do financiamento das fontes tradicionais estavam sendo reduzidas tanto em termos proporcionais ao investido na década inicial dos 1990s tanto em termos espaciais em relação a outras partes do planeta – especialmente ao grande número de fundos sendo criados no continente africano – é possível dar uma noção de como a influencia dos financiadores era sensível então. Além disso, pela própria forma como muitos do FApB da RedLAC foram projetados – segundo o relatório RedLAC - “*Los Fondos Ambientales como Práctica de Conservación y Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe*” (2003) – página 9 – , naquele ano, mais de três quartos do total dos fundos estavam calcados em bases de dotações extinguíveis (‘*sinking funds*’).

Após o relatório CFA (2008), esse documento para reflexão de CALLAS – ainda que sem data explícita de preparação – apresenta abertamente a discussão que se colocava para os financiadores internacionais/multilaterais: quanto é melhor ou pior continuar apostando nestes

Organizações Não Governamentais ou quaisquer, – tivessem informações estruturadas para lançar projetos autônomos de promoção da biodiversidade. Isso se tornou uma questão relevante porque esses mesmos projetos passaram a concorrer pelo financiamento externo de recursos diante de fontes limitadas que a princípio financiariam exclusivamente ações via FApB. Ou seja, o aprimoramento da institucionalidade da biodiversidade acabou gerando espaço para uma concorrência inesperada.

mecanismos já confiáveis dos FApB ou é melhor investir em alternativas mais diretas de financiamento de promoção da biodiversidade através de projetos específicos. Ilustrando essa pergunta, CALLAS (página 2):

Figura 1 – Diferentes abordagens para o financiamento do custo de sustentabilidade de áreas protegidas em termos de milhões de euros.



Nesse gráfico teórico, J. Callas denota uma usual amplitude da variância de Projetos esporádicos (linha vermelha) de financiamento da biodiversidade frente a programas – via fundos ambientais – estáveis de financiamento de Áreas Protegidas de biodiversidade (linha verde). Para esse autor, o gráfico representa apropriadamente um número grande de projetos que passaram por ciclos de reabilitação-abandono, reabilitação-abandono, reabilitação-abandono... Como proposta de pesquisa, o mesmo diz que:

“One hypothesis would be to document if different financial mechanisms can be complementary to each others or adapted to answer different issues/purposes for biodiversity conservation. Comparative advantage between CTF and “traditional projects approach” could be between PA investment/rehabilitation phase and sustainability phase”. CALLAS (sem ano)

Logo em seguida a esse documento, o *FFEM* participou do lançamento de um programa de US\$ 3,85 milhões voltados à capacitação dos FApB na América Latina e Caribe mais África. Antes de abordar esse ponto de chegada, vale voltar um pouco no tempo e descrever se e como foi a mudança de mentalidade em torno dos SMAEPs.

IV.2) A mensuração da efetividade, linhas de base e questões correlatas

No tocante da promoção da biodiversidade em suas respectivas áreas de atuação, como transformar a mensuração dos impactos dos projetos financiados por Fundos Ambientais para Biodiversidade – nesta dissertação, apenas da *RedLAC* – em avaliações da efetividade desses fundos? Em que medida isso depende única e exclusivamente de mensurações críveis de impactos dos projetos financiados sobre a biodiversidade? Qual o papel dos FApB em relação à formulação e à operação do arranjo institucional de promoção da biodiversidade? A fim de atender essas questões conclusivas no próximo capítulo – V) “Considerações finais sobre os SMAEPs em FApB ao início da década de 2010s” – será tratado antes a importância de uma construção prévia de linha de base de maneira a viabilizar uma avaliação final embasada. Para tanto, supondo que houve uma alteração da posição predominante em general dos FApB na *RedLAC* (e possivelmente no mundo, em geral), será visto como e em qual época isso se deu. Esses dois últimos pontos estarão norteando este sub-capítulo.

Começando pela última, parece ser válido assumir que a postura desses FApB era diferente até meados dos anos 2000s embasado em entrevistas por mim realizadas em 2010-2011 com Pedro Leitão – secretário geral do Fundo Brasileiro para Biodiversidade (FUNBIO) durante praticamente quinze anos após sua entrada em operação no ano de 1996 –, quem ainda apresentava postura de que dificilmente seria prioritário a um Fundo de intermediação financeira assumir o papel de “responsabilizável” por uma prestação de contas (*accountability*) de *terceira geração* – na terminologia da *RedLAC*. Ou seja, segundo Leitão, a princípio as obrigações os FApB da *RedLAC* apenas deveriam dirigir recursos para dar satisfações aos financiadores em primeiro sobre os resultados financeiros desses fundo e em segundo lugar sobre os resultados financeiros dos projetos financiados. Ainda para Leitão, seria desnecessário utilizar recursos próprios para uma incumbência na qual se via pouco espaço para atribuição de responsabilidades (*responsability*) – a referida “accountabilidade” de 3ª geração. Mais que isso, isso poderia atrapalhar a função principal desses fundos ambientais de intermediação confiável entre financiadores internacionais pró biodiversidade com interessados em acessar financiamento seguro e estável para execução de projetos e/ou programas relacionados à conservação e uso sustentável da mesma.

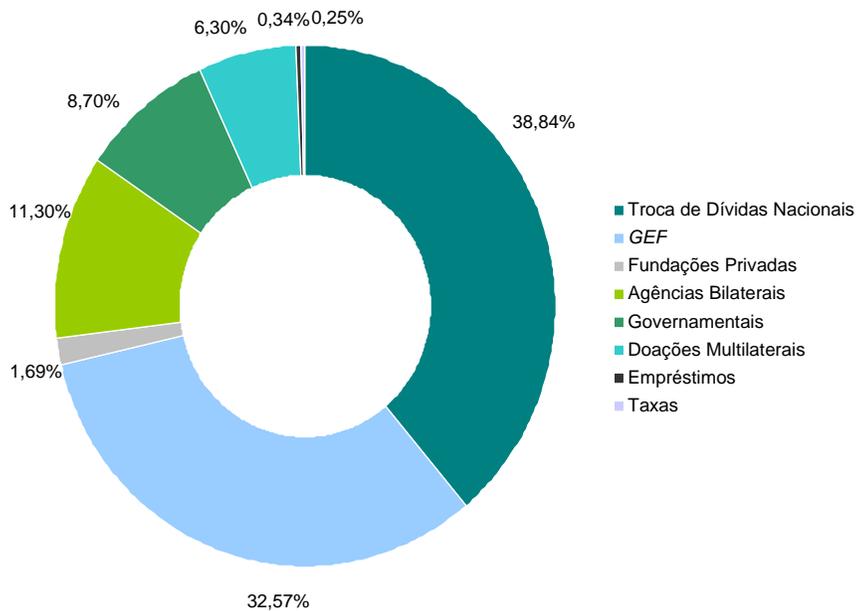
Considerando a posição de liderança que o FUNBIO desempenha na *RedLAC* desde sua formação em 1999, essa posição era relevante avaliação geral dessa rede pelo menos até meados da década seguinte – quando uma re-adequação de postura institucional se deu. Reforçando esse ponto, em um primeiro momento, a percepção geral desses FAs, em geral formatados entre as agências financiadoras e os fundos em formação nos moldes de contratos de co-captação dos recursos invertidos a fundo perdido (*trust funds*) era que os mesmos deveriam prezar basicamente pela boa gestão financeira dos recursos doados e/ou emprestados pelas instituições investidoras. Dentre essas fontes se destaca o *GEF* com uma inversão de cerca de 300 milhões de dólares ao longo de quase duas décadas, contribuindo decisivamente para a presença de, ao todo, 21 FAs atuantes na Rede Latino-Americana (*RedLAC*) de FAs em 2010³². Posteriormente, além das citadas doações-empréstimos – inversões – de atores internacionais³³ outra mais importante ainda fonte de financiamento desses fundos adveio da troca de dívidas pré-existentes de países menos capitalizados por inversões dos governos endividados na criação de FAs nacionais (*debt swaps*). Em um documento/folheto institucional da *RedLAC*, podemos ver a grande importância dessas duas fontes para a região da América Latina e Caribe no ano de 2010³⁴.

Figura 2 – Origem de fundos investidos em Fundos Fiduciários para Conservação (*Conservation Trust Funds*) na Red de Fondos Ambientales em Latino-América y Caribe (traduzido de: *RedLAC*, 2008)

³² Como já foi abordado antes, mundialmente, há atuação desse tipo de fundo de promoção da biodiversidade em mais de 50 países.

³³ Por exemplo o Banco Interamericano de Desenvolvimento, ou o Fundo Mundial para a Vida Selvagem (*WWF*), ou os Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) e para o Meio Ambiente (UNEP).

³⁴ Segundo a *RedLAC*, os Fundos Ambientais são entidades flexíveis e funcionais que levantam e investem recursos de várias maneiras de modo a dar empréstimos a uma variada gama de atores: Organizações Não-Governamentais, Organizações Comunitárias, Agências Governamentais etc... Mais recentemente, tais FAs tem formado parcerias com grandes corporações internacionais com vistas a trazer novos recursos à promoção da biodiversidade. (Tradução livre da nota de rodapé um do documento da *RedLAC* de proposta de parceria com o *FFEM*).



Assim, na fase temporal inicial de formação de tais Fundos Ambientais – onde o financiamento por troca de dívidas e/ou agências internacionais garantiam uma fonte segura de financiamento – havia baixa ou inexistente exigência por parte dos investidores e/ou doadores – doravante inversores – sobre os fundos para avaliarem, acompanharem e reportarem o impacto de seus projetos financiados sobre a biodiversidade mesma. Talvez, essa lacuna de comprovação se devesse à ausência de alternativas factíveis para inversão. Talvez isso simplesmente fosse visto como algo inviável ou custoso demais. Ou talvez simplesmente tal monitoramento ficasse fora do entendimento de promoção da biodiversidade da primeira fase de financiamento (década de 1990). Dessa maneira, ainda que fosse apontado desde início a necessidade de Sistemas para Avaliação e Monitoramento do Impacto dos Financiamentos sobre a Biodiversidade (por exemplo, inclusive no contrato do Funbio com o *GEF*) como algo importante, a ser desenvolvido após a montagem das atividades estruturantes prioritárias (como governança e operações financeiras base), tal momento institucional só veio a encontrar espaço mais favorável durante a década de 2000. Por hipótese, talvez a mudança de mentalidade advinda dos Princípios do Equador (*Equator Principles*) – de enraizamento de hábitos de pensamento-e-ação de responsabilização do setor financeiro em geral sobre financiamentos que impactassem negativamente sobre a biodiversidade dentro do arranjo institucional do desenvolvimento sustentável – tenha contribuído indiretamente.

Dessa maneira, assume-se aqui que tal qual antes da assinatura dos Princípios do Equador pelo setor bancário internacional – onde os bancos se viam incapazes e/ou eximidos de monitorar os impactos ambientais de seus financiamentos –, os FApBs percebiam a questão do monitoramento do impacto de seus projetos apoiados de modo co-lateral. Em suma, os fundos atribuíam quase exclusivamente aos financiados a responsabilidade pela prestação de contas sobre o tópico da efetiva promoção da biodiversidade – entendendo ‘efetivo’ como o cumprimento final de metas e objetivos diretores. Essa situação começou a se alterar: [i] tanto por pressões externas dos financiadores que passaram a contar com oportunidades alternativas de inversões no tocante da promoção da biodiversidade [ii] quanto por motivações autônomas de alguns fundos que passaram a considerar tal questão como relevante de ser atendidas pelos próprios – este o qual será abordado apropriadamente no estudo de caso do FApB boliviano *Fundación PUMA*.

Sobre o fator causal [i], segundo Peter May (co-orientador desta dissertação, presidente no biênio 2011-2012 da *International Society for Ecological Economics* e professor de Economia do Meio Ambiente no Centro de Pós-graduação de Pesquisas em Desenvolvimento Agrário na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro), estruturalmente as agência inversoras em geral só aceitam atualmente financiar projetos com produto, cronograma, orçamento por atividade, indicadores de alcance e detalhamento como medi-los bastante claros. Portanto, isso significou que os inversores efetivos e potenciais passaram a ser muito mais rigorosos na exigência do cumprimento de exigências de comprovações do impacto dos financiamentos sobre a biodiversidade – inclusive por indicadores em uma *bioaccountabilidade*³⁵. Somado à essa mudança de postura em termos da “responsabilidade” imputável aos FApB na intermediação da promoção da biodiversidade pelos organismos financiadores, conforme foi descrito anteriormente, a publicação do *Millennium Ecosystems Assessment* no ano de 2005 foi bastante importante na sedimentação do conhecimento científico sobre a biodiversidade em termos

³⁵ Em inglês ‘accountability’ é um termo que expressa a necessidade quase obrigatória de prestação de contas ao público de maneira ampla, consistente e confiável. Em português, de uma maneira geral, essa noção tem sido traduzido na literatura como ‘accountabilidade’, sendo o prefixo ‘bio’ relacionado ao aspecto da biodiversidade. Segundo a Wikipédia: “Accountability podemos traduzir também para o português, deficientemente, por prestar contas. «Accountability» significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que anda a fazer, como faz, por que faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos mas de auto-avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou. A obrigação de prestar contas, neste sentido amplo, é tanto maior quanto a função é pública, ou seja, quando se trata do desempenho de cargos pagos pelo dinheiro dos contribuintes.”

aceitos como válidos pelos atores chave em questão – como o *GEF*, o Banco Mundial, o PNUD, o PNUMA, o *WWF*, a *CI* e outros. Portanto, por alguma combinação de razões, a ocorrência de Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos (SMAEPs) passou a ser configurado dentro da institucionalidade do setor financiador privado como algo a cargo também das agências intermediadoras (e no caso, os FApB da *RedLAC*).

- **Sobre a importância da linha de base à consecução dos SMAEPs dos FApB**

Assumindo a validade dessa argumentação acima, qual o papel dos FApB em relação à formulação e à operação do arranjo institucional de promoção da biodiversidade? Além disso, como a construção prévia de linha de base torna uma avaliação final possível? Sobre esse ponto, veja-se o que o sumário executivo do relatório *CFA (2008) – Rapid Review on Conservation Trust Funds* – afirma na página 11:

Most CTFs do a good job of monitoring and evaluating *project completion* indicators, but do not do an equally good job in monitoring the *biodiversity impacts* of their grants. One of the reasons for this is because they either do not have, or they do not collect, the baseline data necessary to monitor and evaluate these biodiversity impacts. Biological indicators are also challenging (and sometimes expensive) to collect and interpret, and are often not sufficiently sensitive over short time frames relevant to program managers. [itálico do original]

Como referencial temporal, pode-se dizer que o ano de 2005 marcaria o alcance de uma massa crítica institucional a favor de que os FApB fossem vistos como co-responsáveis pela demonstração também de resultados na área de impactos sobre a biodiversidade. Ultrapassada a questão de se os Fundos Ambientais devem ser co-responsáveis pela *accountabilidade* sobre a biodiversidade – o que também pode ser referido como *responsabilidade*³⁶, i.e., o quanto podem ser responsabilizáveis por algo (no caso a comprovação da efetividade da sua atuação) – chegue-se a questão operacional do COMO mensurar tais impactos. Para tanto, primeiro é necessário definir o que está dentro e o que está fora desse conceito mutante de ‘biodiversidade’ no início da segunda década do terceiro milênio. Na introdução rapidamente foi definido biodiversidade como a variabilidade biológica intra e inter-espécies em sua diversidade de ecossistemas. Na visão mais da biologia, a ‘biodiversidade’ é vista como a relação, número e diversidade de seres dentro de um ecossistema. Nesse âmbito, além dos aspectos focais de indivíduos, é importante

³⁶ Em inglês ‘*responsiveness*’ é um conceito que pode significar a capacidade de resposta de uma pessoa (ou sistema) a uma dada situação. Dessa maneira, mesmo que não haja responsabilidade formal instituída sobre um assunto (ou estímulo), pode ser colocado ‘responsividade’ em relação ao mesmo – como que uma “obrigação moral”.

ressaltar a noção de equitabilidade entre as populações – isso é, a abundância relativa (proporcional) entre as populações de espécies diferentes de modo a sustentar o sistema.³⁷ De uma maneira mais direcionada ao ramo da economia, será discorrido aqui um entendimento “utilitarista” de ‘biodiversidade’: todas as relações entre seres bióticos e abióticos que tem alguma influência direta ou indireta sobre a espécie humana, com destaque àquelas que tem possibilidades de uso econômico. Isso porque, ainda que existam milhares de relações entre espécies que tem impactos marginais sobre a humana, parece ser aceitável dentro de uma visão pecuniária que o grau de atenção sobre algumas específicas está relacionado ao quanto as mesmas parecem estar diretamente ligadas às oportunidades de negócios capitalistas³⁸ e/ou atreladas à sobrevivência humana – abertas exceções de espécies emblemáticas.

Já o conceito de ‘impacto sobre a biodiversidade’ é bastante mais complexo pelo grau de subjetividade da escolha dos parâmetros que devem ser arbitrados como mais importantes. Segundo Harold LEVREL, no prefácio do livro de 2007, “*Selecting indicators for the management of biodiversity*”: “The analysis of the relations between human beings and nature is far from solidly grounded scientifically, and is more often affected by value judgments [...]”. Dessa forma, o discurso de neutralidade nos parâmetros, tão usada na oratória científica, encontra pouco terreno fértil neste campo dos ‘impactos’ sobre a biodiversidade. O ponto fundamental é que biologicamente estamos sempre impactando de alguma maneira no entorno biótico, dado que a simples respiração humana já pode ser considerada como um impacto ambiental – e enquanto estamos vivos estamos constantemente trocando gases com o ambiente. No entanto, em termos pecuniários, reino usual pelo qual a economia se encontra estrangida no sistema capitalista, é mister separar o trigo do joio, i. e., aquilo que tem valor transacionável em mercados daquilo que não o tem – mesmo que em termos biológicos possa ter uma relevância vital ao ecossistema. Nesse sentido, a iniciativa do *TEEB* – A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade, em inglês – desponta como uma ação interessante de conciliação entre a perspectiva biológica com a capitalista financeira Ressalva-se aqui o fato de que mesmo havendo

³⁷ Além dessa proporção estável, o conceito de ‘pool gênico’ está relacionada à quantidade de estratégias alternativas que as espécies guardam como caminhos alternativos diante das mudanças ambientais. Dessa forma, a biodiversidade contribui para uma resiliência mais ampla dos ecossistemas.

³⁸ Nessa orientação está o *TEEB*, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade), um projeto iniciado em 2007 voltado à divulgação e formação de uma mentalidade onde a biodiversidade seja vista como um campo imenso de oportunidades, inclusive aqueles que seriam perdidas com a perda contínua dos ecossistemas e da biodiversidade, em termos econômicos.

uma forte inclinação da mentalidade capitalista de privilegiar o primeiro grupo com valor pecuniário, isso ainda permite restar alguma atenção sobre o segundo grupo – mesmo porque é muito difícil de saber *a priori* aquilo que há interesse transacionável, uma vez que o estado de conhecimento influencia determinantemente quão aproveitado pode ser utilizada matéria biológica como recurso econômico. Assim, mesmo que atualmente algum elemento possa mostrar pouca ‘utilidade’, por um princípio de precaução de oportunidades de negócios, é interessante proteger os potenciais recursos biológicos para pesquisa por produtos vendáveis – ainda que governos nacionais, como o brasileiro, ainda prestem pouca atenção de fato à essa via de desenvolvimento nacional.

É por tais razões que o âmbito discutido aqui se restringirá ao campo referido acima como “utilitarista”, onde ‘**IMPACTO**’ será agora mais especificamente entendido por: **alterações quantitativas e/ou qualitativas de quantidade, de diversidade, de equitabilidade e de conjunto de algum ecossistema previamente delineado** – sem a qual bases de comparações em dois momentos distintos se torna impossível³⁹ – **que tenham alguma relação factual (objetiva) com a espécie humana.**⁴⁰ Isso implica que os recursos de pesquisas serão muito mais orientados para setores próximos aos humanos (como áreas de preservação ambientais em florestas) – seja em termos cognitivos, simbólicos e/ou ecológicos – do que outros mais distantes (como pro exemplo a biodiversidade marinha que desempenha uma função reguladora imensa do sistema planetário e é pouquíssimo conhecido, estudado e promovida). Dito isso, finalmente podemos passar para o aspecto do termo ‘indicadores’ na frase de impactos sobre a biodiversidade. A princípio desta pesquisa, a dificuldade principal parecia ser a construção dos indicadores *per se*. No entanto, estudando materiais da *Conservation Measures Partnership (CMP)* – “Conservation Audits: Lessons learned 2003-2007” –, da *Conservation Finance Alliance (CFA)* – relatório “*Rapid Review of Conservation Trust Funds*” (2008) –, da *RedLAC* e do referido livro de LEVREL – publicado pelo Instituto Francês da Biodiversidade –, além de outras fontes auxiliares, a situação se alterou. Na prática, há uma enorme profusão de metodologias já desenvolvidas para mensurar os impactos biológicos e sociais dos programas de promoção da biodiversidade em particular e do meio ambiente em geral. Um indicador que tem

³⁹ Em alguns casos, determinar o espaço geográfico desse ecossistema pode ser uma tarefa bastante delicada, por exemplo, no caso das aves migratórias. No entanto, no caso de Áreas de Preservação (APs) isso tende a ser factível.

⁴⁰ Definição apresentada a partir de documentos da RedLAC.

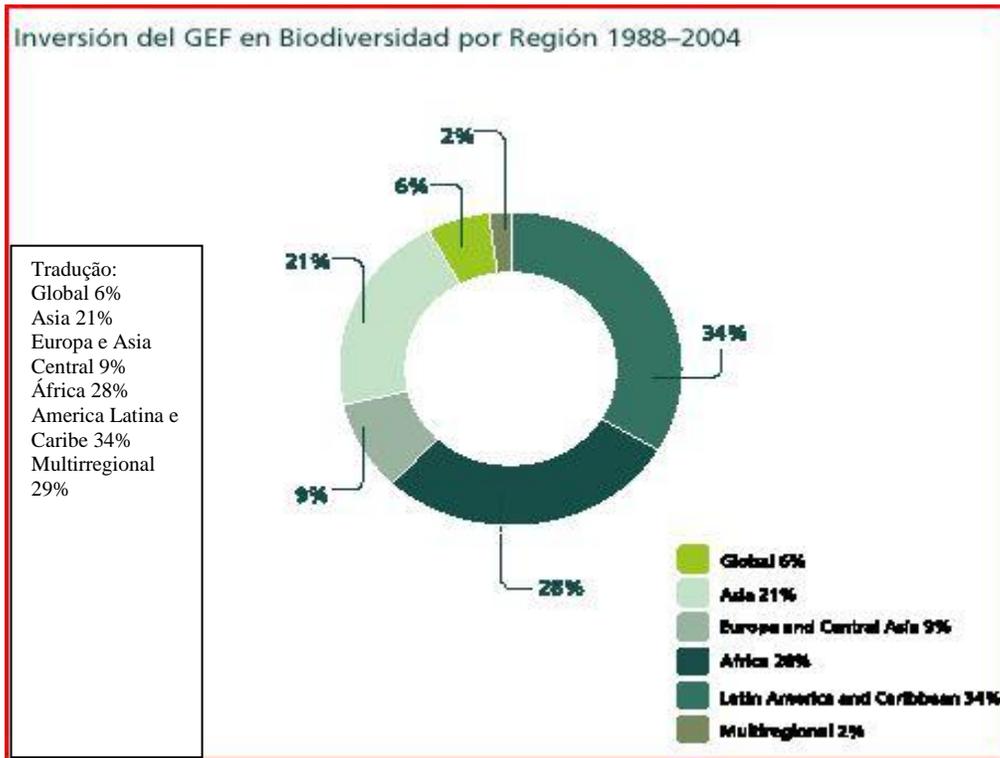
sido largamente utilizado pela sua simplicidade e sintetismo é a Ferramenta de Rastreamento da Efetividade da Gestão (*Management Effectiveness Tracking Tool*) desenvolvidos pelo Banco Mundial e pelo Fundo Mundial para Vida Selvagem (*World Wildlife Fund*). Esta ferramenta apresenta uma abrangência enorme por ser facilmente respondida pelos executores locais através de perguntas simples, que são posteriormente sistematizadas em um padrão de pontuação a fim de gerar informação padronizada diante de padrões ambientais díspares. Contudo, tal sistema produz baixa idoneidade ao desenhar um quadro de incentivos que incline o analisado a atenuar as situações críticas para melhorar sua situação e assim favorecer sua reputação. Por outro lado, o custo monetário de obter tais avaliações é bastante reduzido – tornando a metodologia propícia para organizações centralizadas com atuação muito pulverizada, pois ainda que indiretamente, permite-se a inferência da efetividade de manejo das Unidades de Conservação.

Por outro lado, no caso dos FApB, a recorrente necessidade de um detalhamento mais específico com cada área de atuação – diversa biogeoclimaticamente – torna necessário muitas vezes abordagens metodológicas distintas a fim de dar conta de mensurar os impactos sobre a biodiversidade. Dessa maneira, encontra-se o campo dos indicadores compostos/complexos, os quais requerem maior dedicação ao preenchimento e a posterior avaliação. Nesses indicadores podem estar presentes detalhes do número de espécies específicas (*keystone species*) – que tendem a refletir a qualidade do ambiente ao entorno, também chamadas de bioindicadores –, e/ou da diversidade genética e/ou do ecossistema e/ou de habitats... Além desses parâmetros biológicos, também são frequentemente incorporados aspectos de acesso e recebimento dos benefícios gerados pela utilização sustentável dos recursos biológicos e também aspectos de impactos sociais naqueles entornos.⁴¹ No tocante da discussão dos indicadores de impactos sobre a biodiversidade, para tornar a discussão lidável no escopo deste documento, será feita uma circunscrição no âmbito da Rede Latino Americana de Fundos Ambientais. Ainda que tal restrição possa parecer pouco representativa em dimensão mundial, na prática ocorre o contrário – uma vez que a representatividade dos fundos dessa região em termos do todo global é bastante significativa: um terço do total, sendo o maior percentual.⁴²

⁴¹ Segundo LEVREL, no âmbito europeu uma iniciativa interessante lançada em 2004 foi o Programa 2010 de Formação de Indicadores de Biodiversidade Européia com uma variada gama de indicadores. Para detalhes: [HTTP://biodiversity-chm-eea.europa.eu/information/indicator](http://biodiversity-chm-eea.europa.eu/information/indicator) (Streamlining European2010 Biodiversity Indicators).

⁴² RedLAC, 2008. “*La Medición del Impacto de los Fondos Ambientales em la Biodiversidad*”, p.10.

Figura 3: Inversão do *GEF* em Biodiversidade por região 1988-2004



Dessa maneira, mesmo que tomando apenas um recorte limitado do panorama mundial dos Fundos Ambientais – que por sua vez são apenas outro corte do panorama geral das vias de financiamento da biodiversidade –, o estudo da atuação da *RedLAC* é bastante profícuo ao aprendizado geral de como avaliar e monitorar impactos sobre a biodiversidade. Todavia, como vimos acima, a discussão paramétrica pode ser demasiado complicada. Por isso, vamos recapitular os processos já ocorridos dentro dessa rede sobre tal aspecto para partir dali a outras considerações – isso tornará factível alguma recomendação operacional nas considerações finais. Em 1999, em Antigua (Guatemala), houve a primeira oficina da *RedLAC* de Monitoramento e Avaliação com o título de “*Como definir indicadores de desempenho y de impacto*”, coordenada por Martin Krause de Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do *GEF* (ou *FMEM* em castelhano, *Fondo para El Medio Ambiente Mundial*). Em um documento de igual título, resultante dessa oficina, aparece questões como a necessidade de planejar quais serão os indicadores – estes entendidos por parâmetros sensíveis às alterações dos processos em comparação a uma linha base prévia, a fim de verificar se uma meta pré-determinada foi concretizada – desde os primórdios do sistema de avaliação. Isso se dá por uma simples questão

de que sem um referencial prévio de comparação, i.e., a formação de uma ‘linha base’, posteriormente é inviável demonstrar que as ações executadas dentro do projeto foram efetivas em promover a biodiversidade⁴³. Ainda que a formulação dessa tal linha base possa ser frequentemente conduzida sem grandes transtornos em ambientes previamente conhecidos, o mesmo pode ser muito difícil onde haja pouco estudo científico prévio – seja por difícil acesso ou por estar em áreas de baixo interesse pecuniário. Além disso, para o parâmetro de comparação permanecer aceitável, o ecossistema em observação pediria alguma estabilidade climática para poder assegurar que os impactos gerados foram oriundos dos projetos financiados, algo por si só bastante arbitrário de se estabelecer.

Dado que o objeto de análise, a biodiversidade, encontra-se fora de laboratórios controlados, esta última condição para obtenção de comparações úteis é às vezes desfeita. Retomando o relatório da *RedLAC* de 1999, a recomendação concreta de como criar os ditos indicadores é: **Passo 1)** garantir que a formulação da meta esteja clara; **Passo 2)** identificar qual elemento da meta é mais importante; **Passo 3)** eleger categorias de indicadores; **Passo 4)** especificar os indicadores segundo as características necessárias a cada um deles; **Passo 5)** pensar os dados necessários à medição dos indicadores. A partir dessa mensuração poder-se-ia empreender a etapa da verificação através da comparação dos dados finais com a linha base, mais analisar se os alvos mensuráveis foram completados e mais acompanhar se os processos estavam evoluindo satisfatoriamente em relação a pontos de referência prévios.⁴⁴ Por fim, ‘impacto’ é entendido como: efeitos do projeto em termos de alterações ambientais, sociais, econômicos etc.. Após um período de meia década de poucos resultados operacionais efetivos nessa área, a *RedLAC* realizou uma segunda oficina em 2005 no Equador intitulada de “*Guía de Indicadores de Impacto de Proyectos Financiados por Fondos Ambientales em Áreas Protegidas y Metodología para su Aplicación*” voltada para lidar com o desafio de avaliação dos impactos sobre a biodiversidade. A coordenação dessa oficina esteve a cargo do Fundo Ambiental Nacional do Equador sob o comando de Roberto Ulloa e com a participação da Fundação *PUMA*

⁴³ Posteriormente ao estabelecimento de ‘linhas base’ em termos de biodiversidade consistentes, é possível que organizações como o *GEF* passem a cobrar elementos de ‘adicionalidade’ dos projetos financiados – tal qual é comum nos casos de compensação de emissão de gases estufa como o gás carbônico.

⁴⁴ De modo semelhante à etapa da construção dos indicadores, nesta etapa da avaliação também são recomendados alguns passos operacionais. Todavia, trataremos de esse ponto com documento mais recente.

da Bolívia, do Fundo Nacional do Meio Ambiente do Brasil, do *FONACON* da Guatemala e do *FAN* do Equador⁴⁵.

Mesmo que esse encontro tenha se estruturado de maneira mais consistente apresentando seis sessões de discussões e propostas, entre as quais uma específica para definição de seis âmbitos de avaliação (social, ambiental, econômico, político, institucional e desenvolvimento institucional), novamente de acordo com Camila Monteiro do Funbio, os resultados posteriores desse encontro ficaram a desejar. Um dos motivos para isso seria que muito poucos FApB da *RedLAC* mantinham equipes permanentes orientadas para esse aspecto, tornando a mobilização de recursos e conhecimentos para esta área sem a perenidade necessária para que o tema permanecesse atuante afora dos momentos específicos de agitação de impulsos institucionais externos (como no caso da exigência do *FFEM*) e/ou agitações dentro da rede mesma. Ou seja, a baixa institucionalização dessa área em formação tornava o processo movido a trancos de organização que depois acabavam tendo pouca continuidade. Mesmo assim, conforme foi arbitrado anteriormente, o ano de 2005 pode ser visto certa maneira como um marco de mudança da mentalidade dos fundos da rede em torno da questão de se os membros dali deveriam se colocar como co-responsáveis também pelo monitoramento ambiental dos projetos financiados – o que é uma porta de entrada para posterior avaliação da efetividade da atuação na área. Ao redor dessa época, o conceito de ‘**efetividade**’ – como cumprimento efetivo da meta de promoção da biodiversidade a partir de indicadores sobre o impacto dos projetos financiados – passa a ser comum nos documentos. Antes a pergunta central girava em torno do grau de eficiência financeira que os FAs reportavam aos inversores prévios e potenciais. A partir de então essa pergunta passa a estar entendida como óbvia e a problemática passa a orbitar em torno de como verificar a efetividade das atuações desses fundos. Ou seja, os financiadores estão passando a comparar as possibilidades de inversão em termos do dinheiro investido em relação ao impacto de promoção da biodiversidade prospectada ou posteriormente avaliada.

93. Finalmente em 2008 a *RedLAC* lança o documento “*La Medición del Impacto de los Fondos Ambientales em la Biodiversidad*”, mostrando um amadurecimento institucional importante nesse tópico. Nesse relatório é posta a questão de que os inversores tradicionais

⁴⁵ Além de representantes de organizações fundamentais no processo de avaliação de impactos do Equador e de consultores contratados

passaram a incorporar cada vez mais em suas agendas o campo da biodiversidade, o que levou a uma maior atuação na área por uma pulverização dos recursos – i. e., um número maior de projetos com relativamente menos recursos passou a ser a tendência, ao contrário do antigo padrão de centralização dos recursos em alguns poucos projetos. Isso acarretou na busca de novas e variadas fontes de financiamento. Então, o primeiro movimento para lidar com o desafio da sustentabilidade do financiamento dos FApB foi gerar planos de administração de uma gama ampla de origem de recursos. Após se capacitarem a gerir a nova situação de autofinanciamento, os fundos ambientais passaram a expandir os indicadores institucionais e os de acompanhamento dos projetos para um terceiro círculo de indicadores de impactos. Mesmo que essas tenham apresentado grandes desafios anteriormente, após uma década de aprendizados, a questão de ordem presente às proximidades do ano de completar duas décadas do início do processo na Cúpula da Terra no Rio de Janeiro em 1992 parece estar atrelada à viabilização financeira dos custos gerados pelos sistemas de acompanhamento dos impactos sobre a biodiversidade. Por isso, a experiência boliviana do Fundo *PUMA* é muito interessante, uma vez que conseguiram efetivar essa etapa com inovações institucionais bastante ricas – configurando-se como um interessante caso de estudo desse plano na *RedLAC*.

IV.3) O caso da *Fundación PUMA* e o *Sistema de Evaluación y Monitoreo (SIMEP)*

Ainda que a Rede de Fundos Ambientais da Latino-América e Caribe (*RedLAC*) tenha passado a apoiar diretamente a existência de Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos financiados sobre a biodiversidade (*SMAEPs*), a questão crucial passa a ser COMO torná-los operacionais nesses FApB. Um aspecto crucial disso é a formulação de um arranjo operativo financiável dos *SMAEPs* – já que a contestação de custos desnecessários costumava ser frontalmente confrontada aos atores descrentes dessa diretriz geral aos FApB. Assim, a Fundação *PUMA* apresenta uma metodologia bastante proveitosa. A seguir, será detalhada uma descrição baseada em entrevistas com o Coordenador geral da *Fundación PUMA* (Marcos Castellón Pinaya) e com o Diretor do *SIMEP*, *Sistema de Preparación, Monitoreo y Evaluación de Proyectos* (Arturo Aparicio Gutierrez), realizadas em La Paz, em janeiro de 2011.⁴⁶

⁴⁶ Apenas como diferenciação expositiva, ainda que o *SIMEP* seja visto aqui como um exemplo de *SMAEPs*, será mantida a nomenclatura específica do mesmo a fim de tornar claro a menção à *Fundación PUMA*.

Primeiro chegam a um valor Total Inicial do projeto por parte dos entes financiados, digamos 100 unidades arbitrárias, sendo uma parte bancada pelo *PUMA* e outra parte co-investida pelos receptores. Depois, sobre esse primeiro total é acrescentados pela própria equipe do *PUMA* um acréscimo de 10% que financiará: participação dos empreendedores dos projetos em feiras onde possam expor-vender seus produtos, participação em escolas de projetos, capacitação para elaboração de planos de manejo, alguns tipos de despesas inesperadas e, é claro, o citado *SIMEP* – o seu particular Sistema de Avaliação e Monitoramento dos Projetos. Tal segundo valor Total Final é o que será fixado no contrato final de colaboração. Dessa forma, o *PUMA* passa a internalizar o custo de SMAEPs dentro dos projetos já na fase de pré-concepção. No entanto, esse é apenas um reflexo da mentalidade do fundo que desde início se viu na posição de averiguar a efetividade dos seus projetos – lembrando, a promoção da biodiversidade em si. Também é preciso considerar que a *Fundación PUMA* foi criada já em 2001, onde o desafio estruturante institucional da prestação de contas e dos projetos já encontrava respaldo de outros Fundos Ambientais que foram pioneiros nessa área na América Latina e no Mundo.

Segundo o entendimento do Diretor do *SIMEP* em janeiro de 2011, tal característica de instrumentação desse sistema veio do ímpeto do Gerente Geral Juan Carlos Chávez Corrales em garantir que o próprio fundo estivesse ciente dos efeitos concretos de seus trabalhos porque simplesmente acreditava ser parte intrínseca da atuação dos FApB. Dessa maneira, pode-se supor que os fundos criados na década de 2000 encontraram institucionalidades análogas já funcionando bem sobre o desafio de garantir a auto-sustentação dos próprios fundos e da “accountabilidade” dos projetos apoiados, permitindo-as a avançar para o campo mais desconhecido do acompanhamento da efetividade dos projetos – como ocorre atualmente com os FAs que vem sendo criados na África mais recentemente, onde a parceria com a *RedLAC* tem se mostrado bastante instrutiva e proveitosa na utilização das lições aprendidas pelos pioneiros desses fundos na América Latina .

Porém, é importante notar o papel autônomo e decidido desse personagem, o Gerente Geral do *PUMA* J. C. Chávez, na formação do *SIMEP* antes que fatores externos empurrassem os Fundos Ambientais da *RedLAC* nesse sentido – principalmente depois da assinatura do contrato com o *FFEM* (*GEF* francês) para o Programa de Fortalecimento da Capacidade de Gestão dos FApB em 2010. Isso é relevante metodologicamente para mostrar que as organizações e a

institucionalidade estão sujeitas a mudanças significativas por influência de pessoas (ou grupo de pessoas) determinadas a fazer valer distintos pontos de vista. Para Chávez, o monitoramento continuado seria fundamental para que correções necessárias fossem acionadas a tempo suficiente para que os erros fossem contornáveis. Portanto, além do aspecto mais abstrato da comprovação da efetividade dos fundos, também havia essa razão operacional mais concreta sobre a gestão dos projetos. Mesmo que o *SIMEP* apresente características interessantes na fase de operacionalização dos projetos, muito é feito antes disso para facilitar – e viabilizar – a formulação dos projetos. Para lidar com esse panorama, vamos retomar as recomendações [1] e [2] que tratam do estabelecimento da linha base. E para começar isso haverá um destaque para o atributo de **Preparação** dos projetos, algo que o *PUMA* tem bastante a mostrar na Pré-escola de Projetos (PeP) – oficinas promovidas pelo próprio fundo a fim de divulgar sua atuação às comunidades da Bolívia e para capacitar algumas pessoas de cada comunidade ao preenchimento do Formulário de Idéias de Projeto, a fim de que o mesmo possa ser completado em cada localidade.

Tal Formulário de Idéias de Projeto (FIP) é um elemento basilar de todo o processo e se encontra disponível todo o ano na Fundação *PUMA* – e anexado adjunto a este documento. Depois dessas oficinas os demandantes devem preencher esse documento bastante geral com: i) informações muito básicas das comunidades; ii) do quanto de recursos requerem e; iii) do tipo de produto que pretendem desenvolver. As Idéias de Projetos podem ser direcionadas a três áreas temáticas: Bosques e Recursos Florestais – para manejo e aproveitamento de recursos madeireiros e não madeireiros; Recursos de Biodiversidade – para manejo, conservação e aproveitamento da flora e fauna nativas/silvestres; Recursos Hídricos – sob o enfoque de bacias ou micro-bacias. Após gerarem uma demanda acumulada, tais formulários seguem então para análise do Conselho Acadêmico do *PUMA*, o qual se reúne a cada três meses – onde avaliam as Idéias de Projetos, para avaliar os Perfis das Comunidades e para avaliar os Desenhos Finais –, selecionando 20 melhores FIP para serem chamados a uma das duas Escolas de Projetos (EP) que são promovidas anualmente na Bolívia. A composição desse conselho é formada por

técnicos convidados, membros do governo boliviano, da equipe técnica e do Diretório decisório do *PUMA*.⁴⁷

Conforme o relatório institucional “*Los Primeros Rastros de PUMA*”, página 19, os critérios de escolha das Idéias de Projeto são: 1) Se a atividade econômica da comunidade coincide com o aproveitamento do recurso natural a ser promovido pelo futuro projeto; 2) A visão de manejo e aproveitamento dos recursos de maneira sustentavelmente produtiva; 3) A identificação de um problema comunitário que considere aspectos econômicos, sociais e de recursos naturais que afetem as comunidades beneficiadas; 4) A descrição de no mínimo duas soluções alternativas a problemas vinculados ao aproveitamento de recursos naturais renováveis com potencial produtivo; 5) A descrição do mercado potencial para o produto planejado, resultante de aproveitamento de recurso natural e; 6) O grau de experiência comunitária em relação ao recurso a ser utilizado. Como a Fundação realiza um esforço logístico considerável para promover tais EPs, inclusive no aluguel de espaços adequados, os potenciais beneficiários são solicitados a co-financiar desde início a empreitada em uma parceria: onde o *PUMA* se responsabilizará pela alimentação dos participantes durante os 10 dias da 1ª fase da EP e os postulantes entrarão com o transporte e o alojamento. Isso é importante porque as comunidades irão ser co-financiadoras, ainda que em uma parcela reduzida (tipo 20 a 30%), do valor requisitado no projeto resultante da sessão de co-feitura do projeto que será submetido à análise para obtenção do financiamento. Portanto, investir esse pequeno montante para alavancar o projeto é visto como um sinal de comprometimento. No total essas EPs ocorrem com até 50 pessoas: podendo chegar a 40 beneficiários potenciais – sendo dois enviados por cada uma das 20 comunidades selecionadas – e mais 10 membros da equipe do *PUMA*, a qual assessora os participantes durante o processo. Nesse primeiro ciclo, os projetos pleiteantes são desenvolvidos coletivamente ao longo de rodadas de apresentação e re-elaboração até que são colocados ao crivo dos membros avaliadores do *PUMA* no oitavo dia. A partir de então tem mais dois dias para fazer os ajustes antes de voltar às comunidades por duas semanas a fim de juntar as informações necessárias para a próxima etapa e também para conseguir a ratificação social da

⁴⁷ Até 2011, mais de 14 EP foram promovidas itinerantemente por várias cidades bolivianas – fato relevante, uma vez que o fator de distância geográfica poderia inviabilizar o acesso de comunidades com menos recursos e mais distante do escritório central em La Paz.

assembleia comunitária de que o material acordado com a Fundação representa seu interesse social.

No segundo ciclo os participantes retornam para a Escola de Projetos para finalizar os ajustes e complementar o projeto em uma nova rodada de 10 dias com as mesmas condições. Nesse desenho final é estruturado a gestão financeira do projeto em bases de estimativas dos investimentos necessários, gastos, receitas e benefícios que poderão ser obtidos como resultados do aproveitamento produtivo dos recursos naturais. Novamente o Desenho Final do Projeto é avaliado pelos membros do *PUMA* no 8º dia e restam os dois últimos dias para ajustes finais. Se os projetos – considerando o acréscimo dos 10 % sobre o valor apresentado para custeio do *SIMEP* – são aprovados entre o montante de 10 a 25 mil dólares, a aprovação do Conselho Acadêmico (CA) já é suficiente para o início de operação do mesmo. Se o valor estiver entre 25.001 e 99.999 US\$, também é necessário a aprovação da instância superior do Diretório da Fundação. Por último, caso seja de US\$ 100.000 para mais, então a instância última da Reunião dos Fundadores também deve dar seu aval acrescido às outras instâncias – olhar nota 2, acima. No geral, o total inicial dos Projetos Finais apresentados no segundo ciclo fica dividido na proporção de 60% do para atividades fins de formulação e venda dos produtos locais, 30% para despesas administrativas e 10% para gastos variados. Todavia, em relação à operação do *SIMEP*, alguns procedimentos devem ser operados mesmo antes da finalização da Escola de Projetos pela assinatura do Contrato de Doação com Responsabilidades (*Donación con Carga*), o qual dá início formal à consecução do projeto apoiado pelo *PUMA*.

Cada um dos solicitantes deve apresentar ao final da primeira rodada de elaboração dos projetos na escola de projetos uma versão que será analisada sob seis critérios (resultados): Organização, Planificação, Capacitação, Conservação, Produção e Comercialização. Na fase inicial de Organização é focada na formação de uma estrutura organizativa que irá desenvolver o projeto, que irá se dividir em três grandes áreas: a primeira é a de todos os beneficiários, organizados em uma associação; a segunda é um comitê de gestão eleito pelos membros da associação; e a terceira é o mecanismo externo de gestão que será responsável pelo acompanhamento técnico entre o *PUMA* e o projeto, designado pelo comitê de gestão, formado por um coordenador e um técnico externo. O segundo ponto estruturante, o de Planificação, é onde será desenvolvida toda a base para a criação dos instrumentos que irão embasar a

construção das linhas bases biológicas e sócio-econômicas para a fase de monitoramento através do coordenador e do técnico externo assignados pelo comitê de gestão. Aqui também são criados o plano de manejo dos recursos e o plano de negócios. Aquele estabelece os limites de utilização dos recursos em níveis sustentáveis e aquele descobre produtos e mercados que podem ser aproveitados capitalisticamente, embora em alguns casos eles também possam ser aproveitados em sociedades socialistas/bolivarianas. Na fase terceira de Capacitação a equipe do *PUMA* treina, a partir dos indicadores escolhidos no plano de manejo da etapa de planificação, a população local para que a mesma se sinta parte fundamental do processo. Isso resulta em um empoderamento social importante em termos de acompanhamento dos indicadores biofísicos – algo que muitas vezes depende de uma visitação diária e que torna o custo de acompanhamento externo proibitivo – e também cria um ambiente de apoio e participação que tornam a execução do projeto muito mais resiliente a problemas de governança e/ou choques ecológicos na medida em que a comunidade passa a tomar o projeto como algo intrinsecamente próprio.

A fase de Conservação está diretamente ao transcurso do projeto em si. Nesta fase há uma visita de campo onde é feito um acompanhamento do que foi alcançado e do que precisa de mais apoio. Em seguida é possível entrar no ciclo de Produção e Comercialização. Aqui a Fundação *PUMA* conta com um convênio específico com o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) para desenvolver e adequar o produto que havia sido imaginado dentro da idéia de projeto inicial e chegar à fase final de acesso aos mercados, mesmo que diferente do planejado mas dentro das capacidades efetivas de mercantilização. Depois de concluída a etapa de pré-inversão, com o Contrato de Atribuição de Responsabilidades – *Contrato de Donación con Carga (CDC)* – estar aprovado nas instâncias requeridas, passa-se à etapa de inversão efetiva dos recursos financeiros. Nos dois primeiros anos, o *SIMEP* fica responsável pelo monitoramento trimestral dos projetos através de visitas de acompanhamento técnico às comunidades, seja para validar os avanços obtidos, seja para ajustar aspectos que estejam dissonantes da Programação Operativa Anual acordada. O resultado desse acompanhamento é sintetizado então no trimestral Relatório Único de Execução, onde se presta contas da execução financeira, da execução física e biofísica mais da situação sócio-econômica do projeto como um todo. Vale ressaltar que as parcelas do desembolso total estão relacionadas às etapas intermediárias de avaliação no final do primeiro (*evaluación de médio término*) e do segundo ano (*evaluación de cerramento*). Nesse biênio inicial os projetos devem gerar uma independência

financeira suficiente para se sustentar através dos recursos advindos da gestão sustentável de seus recursos naturais. Após mais três anos de um monitoramento mais simplificado, principalmente voltado à continuação do assessoramento e de assistência técnica aos beneficiários, chega-se finalmente à Avaliação de Impacto. Cabe ressaltar que essa avaliação final se faz muito importante para avaliar a longevidade de médio-longo prazo dos projetos apoiados.

É nesse momento que a efetividade – o impacto do projeto financiado na conservação e/ou uso sustentável da biodiversidade – é mensurado e avaliado sobre as linhas bases geradas e acompanhadas ao longo de cinco anos desde a etapa da Escola de Projetos. Assim, finalmente fecha-se o esquema operacional da discussão de se os Fundos Ambientais para Biodiversidade da América Latina e Caribe deveriam ser co-responsáveis pela “accountabilidade” da efetividade dos projetos financiados mais do que como tornar isso operacional e financeiramente factível.. Antes de passar às conclusões é útil tratar da Escola de Gerentes de Projetos, uma iniciativa da Fundação *PUMA* para reunir, sistematizar e difundir o aprendizado dos gestores dos projetos em novos encontros de aprendizado. Tal qual quando haviam gerado conhecimento inovador e pertinente no processo de desenho do Projeto Final apresentado no segundo ciclo da escola de projetos, alguns gestores regionais foram selecionados para participarem da 1ª versão dessa modalidade de escola – realizada em La Paz, em abril de 2009. Ali doze participantes altamente capacitados pela experiência de gestão de mais de 80 projetos em execução pelo *PUMA* na época se encontraram para dar um importante passo na criação de uma instância reflexiva das lições e aprendizados obtidos na realização de Escolas de Projetos por mais de sete anos entre 2003 e 2010, o que representa um amadurecimento institucional valioso à replicação desse aprendizado a outros fundos da Rede Latino Americana de Fundos Ambientais e de congêneres de outras partes do mundo. Mesmo que indiretamente, o caso de estudo do *Sistema de Preparación, Monitoreo y Evaluación de Proyectos* da *Fundación PUMA* é apenas uma contribuição ao que deve ser visto como um quadro mais geral. Além disso, é essencial notar que a dimensão dos projetos apoiados pelo *PUMA* são relativamente pouco capazes de lidar, por si só, com o grau e velocidade de destruição da biodiversidade no planeta. Dessa maneira, no latinoamericano, é pertinente aproveitar a *expertise* desenvolvida em um dos fundos membros da *RedLAC*, mas é preciso considerar as dimensões dos programas de promoção da biodiversidade que ocorrem em distintos panoramas.

Portanto, no caso heterogêneo da *RedLAC*, a metodologia específica do *PUMA* da criação e acompanhamento da linha base biológica dos projetos comunitários a fim de *accountabilizar* a efetividade de projetos é bastante factível no curto prazo em termos de atuações voltadas ao uso sustentável da biodiversidade. Todavia, em termos de FApB que tenha atuações voltadas para financiamento de grandes Áreas de Preservação Ambiental focadas em aspectos da Conservação em sentido estrito – sem ações significativas/comerciais de uso sustentável dos recursos – a simples replicação dessa metodologia exemplificada pelo caso *PUMA* pode ser bastante arriscada. É preciso deixar bastante claro que a proposta de formulação da linha de base e a incorporação dos custos de monitoramento-avaliação da efetividade segue válida para todos os FApB membros da *RedLAC* – ainda que com devidas adaptações para fundos de atuação com escopos distintos (conservação ou uso sustentável)⁴⁸. No entanto, a questão da efetividade geral na *RedLAC* merece maiores considerações – uma vez que muitos dos projetos co-financiados respondem a desafios de desflorestamento e perda da biodiversidade que vão além da escala dos projetos em si. Em suma, até aqui, há instrumentos disponíveis para lidar com apenas uma parcela da questão da **efetividade**. Para lidar com o panorama latinoamericano por inteiro dentro dessa rede, ainda são necessárias algumas considerações finais ao próximo capítulo de modo a sistematizar em que medida uma averiguação da efetividade dos projetos é (ou não) uma boa medida de aproximação do efeito geral dos FApB na *RedLAC*.

⁴⁸ O caso mais delicado dessa tipologização entre FApB voltados à promoção da biodiversidade via Conservação ou via Uso sustentável é muito delicada na medida em que há casos – como o do Funbio – onde há atuação nas duas vertentes. Neste momento, ainda seriam necessárias outras investigações para saber se uma simples junção dos dois tipos em um formato híbrido seria suficiente para configurar uma metodologia pertinente de SMAEPs ou se seria melhor caracterizar esses casos mistos em uma terceira classificação com abordagem metodológica específica. Mesmo diante disso, continua válido apontar as limitações do alcance do que foi conhecido e estudado até aqui.

Capítulo V:

Considerações finais sobre Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos na *RedLAC*

No capítulo anterior foi abordado o *SIMEP – Sistema de Monitoreo y Evaluación de Proyectos*, da *Fundación PUMA* (Bolívia) – como uma experiências de sucesso de Sistemas de Monitoramento e Avaliação da Efetividade dos Projetos (**SMAEPs**) em Fundos Ambientais para Biodiversidade (**FApB**) na *Red de Fondo Ambientales de Latino América y Caribe (RedLAC)*. Metodologicamente, em uma perspectiva co-evolucionária, ‘mudanças institucionais’ são analisadas por um entendimento do processo reflexivo entre hábitos de pensamento-e-ação em constante alteração frente a estruturas comparativamente mais estáveis de instituições e organizações – sendo isso um ponto crucial no estudo da dinâmica social. Dessa forma, mesmo que o desenrolar dos eventos passe a ser observado a partir de uma estrutura causal reflexiva – *e.g.*, onde os FApB ao mesmo tempo são influenciados por demandas externas dos financiadores e dos atores chaves (*stakeholders*) enquanto influenciam o comportamento dos mesmos. Vale lembrar que para além de ser uma forma de prestação de contas de terceira geração⁴⁹ desses fundos⁵⁰ diante dos financiadores majoritários (como *GEF*, *FFEM*, *KfW...*), a existência de tais mecanismos de acompanhamento se mostrou muito eficaz no caso da *Fundación PUMA* em corrigir/re-adequar eventuais problemas na condução à médio e longo prazo dos projetos de uso sustentável da biodiversidade. Como ponto de chegada, ficou-se em aberto ali se o ato de referenciar a efetividade global dos fundos pode/deve ser vista, em geral, como próximo ao resultado apresentado a partir do resultado final advindo dos SMAEPs. Ou seja, é pertinente validar uma igualização do somatório dos resultados dos projetos financiados com o resultado total da atuação desses FApB membros da *RedLAC*? O ponto a ser aqui elaborado é que a efetividade global é maior do que um simples somatório dos projetos porque há várias efeitos indiretos que merecem ser também considerados.

Nesse sentido, consoante ao posicionamento tanto do *GEF* (1998) quanto do *CFA* (2008), seis fatores contribuem para que a efetividade geral da atuação dos FApB seja maior do que o

⁴⁹ Como já foi explicado, a prestação de contas de 1ª geração corresponde ao *accountability* da financeira desses FApB e a de 2ª geração à demonstração dos resultados financeiros dos projetos financiados.

⁵⁰ também largamente chamados de Fundos Fiduciários para Conservação (**FFC**)

simples somatório do impacto dos projetos⁵¹ serão elencados a seguir. [i] O primeiro fator indireto de transbordamento é o científico: desempenham um papel de estímulo à formação do campo da biodiversidade ao gerarem ações de pesquisa e conhecimento de áreas da biodiversidade até então pouco exploradas. Além, em entrevista realizada em 2011 com o presidente corrente da *RedLAC* José....., do El Fondo da Colômbia, dá-se destaque principal ao [ii] segundo efeito indireto de transbordamento, o social: da atuação de FApB como estimulador de articulação social da sociedade civil. Para o mesmo, esse papel deveria ser ainda mais estimulado nos FApB voltados principalmente ao fomento do uso sustentável da biodiversidade em áreas protegidas. Como [iii] terceiro aspecto indireto de transbordamento aparece o da credibilidade: mesmo em termos do financiamento estrito, coloca-se que a existência desses torna a estrutura de financiamento a médio e longo prazo mais estável – uma vez que por definição tais fundos são criados além da órbita de mudanças governamentais dos países, principalmente notando que a autonomia das instituições nos países mega-biodiversos é usualmente frágil. Dessa maneira, retomando a dinâmica apresentada na Figura 1 [tópico I.1) acima], o [iv] quarto transbordamento indireto destacável é o da confiabilidade financeira: de que os ditos FApB tornam o sistema de financiamento da biodiversidade mais estável em prazos maiores – o que facilita o planejamento estrutural de promoção da biodiversidade. Como [v] quinto transbordamento desejável, surge o da governança: por serem obrigados desde início a transparecerem suas contas FApB geram uma influência de prestação aberta de contas, o que diminui hábitos de pensamento-e-ação enraizados em práticas de corrupção de recursos voltados ao uso público, comum. Uma [vi] sexta característica interessante que transborda desse arranjo e que indiretamente auxilia a efetividade global é o da flexibilidade: uma capacidade de gerar e manter redes de intercâmbio de iniciativas e experiências entre si – tornando a flexibilidade desses mecanismos bastante adaptável.

No entanto, cabe mostrar também que ainda para CFA (2008) aponta vários riscos a serem observados pelos FApB em sua atuação, dentre os quais cabe destacar o alerta de que os

⁵¹ Corroborando isso, a participação há mais de 15 anos no arranjo institucional de promoção da biodiversidade nos parâmetros pautados pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) foi reconhecidamente tida como diferencial pelo relatório do GEF (1998) “Gef Evaluation of Experience with Conservation Trust Funds”.

mesmos garantam uma prestação de contas de longo prazo em amplo sentido⁵² – o que é visto aqui com a prestação de contas da efetividade da atuação inclusive.

Portanto, à guisa de consideração final, entende-se aqui que Sistemas de Monitoramento da Efetividade dos Projetos financiados por Fundos Ambientais para Biodiversidade, membros da *Red de Fondos Ambientales de Latino América y Caribe* são uma forma de contribuir à uma prestação de contas em sentido amplo desses mecanismos de intermediação financeira frente aos investidores, aos financiados, aos atores envolvidos e à população em geral. Mesmo que gerem custos de operação adicionais, a execução desses SMAEPs tende a gerar um melhor acompanhamento, e eventual adequação, de projetos e programas de promoção da biodiversidade em termos das linhas estabelecidas pela Convenção sobre Diversidade Biológica e Conferências da Partes subsequentes. Além disso, afirma-se que a mudança de hábitos de pensamento-e-ação sacramentada, grosso modo, a partir do ano de 2005 sobre a demonstração dos resultados gerados por tais FApB tornou a anterior recomendação dos investidores em uma exigência concreta. Dessa maneira, para além de considerações teóricas se é função (ou não) dos intermediários financeiros serem vistos como responsáveis pelo monitoramento e avaliação da efetividade de suas atuações – aqui incluídas os efeitos indiretos também – na prática isso já está sendo imposto por financiadores tradicionais. Como ao início da década de 2010 os FApB da *RedLAC* ainda dependem em larga medida de parcerias com tais financiadores, essa demanda se torna praticamente imperativa por si mesma. No entanto, ressalta-se que ademais desse caráter impositivo, são visíveis sinais nessa rede de ações nesse sentido antes mesmo que isso resvalasse em uma caracterização coercitiva. A partir do que foi dito, conclui-se que dispêndios monetários e de tempo voltados à execução de SMAEPs já podem ser legitimamente tomados como válidos e pertinentes pelos FApB financiados por dispositivos globais como o *Global Environmental Facility*. Assim, um caminho de pesquisa aberto é como sair de SMAEPs para expandidos Sistemas de Prestação de Contas Gerais da Efetividade dos Fundos Ambientais para Biodiversidade.

⁵² Os outros são: evitar que se vejam presos à situações de muitos investimentos com altos custos administrativos e retornos modestos; que fiquem muito expostos à volatilidade dos mercados; que cedam às pressões por investimentos demasiados; que corroam a estabilidade do capital principal; que fiquem complacentes à ação por falta de incentivos institucionais e que percam de vista o quadro mais amplo de atuação por um foco restrito demais aos projetos financiado.

Bibliografia Geral

ASSAD, Ana Lúcia Delgado (2000), *Biodiversidade: institucionalização e programas governamentais no Brasil*. TESE DE DOUTORADO. UNICAMP: Campinas (SP).

BAHIA, Tiago Andre de Melo. (2008) “*Estratégias de Negócios: Desenvolvimento Sustentável & Consumo Consciente*”. MONOGRAFIA DE BACHARELADO em Ciências Econômicas, orientadora: Profa-Dra Valéria Gonçalves da Vinha. Rio de Janeiro, Instituto de Economia – UFRJ.

BENUSAN, Nurit *et al* [Orgs.] (2006), *What on earth is biodiversity*. Peirópolis: São Paulo. [Tradução: Anthony Doyle].

BRUNDTLAND, G. H. [Coord.] (1987) *Nosso Futuro Comum*. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. 430 p. 2º edição.

CALLAS, Jullien (sem ano). *Concept Note for CFA – for discussion*”. Disponibilizado por Camila Monteiro, ex-presidenta da RedLAC.

CFA – *Conservation Finance Alliance* (2008). *Rapid Review of Conservation Trust Funds*, second edition. Prepared for CFA by Barry Spergel and Philippe Taieb.

CBD – CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA (1992). Assinada durante a Convenção das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro. [Sítio eletrônico]: <http://www.cbd.int>

CBD – COP VII/30. *Seventh Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity*. Kuala Lumpur, Malaysia, 9 - 20 February 2004. Disponível em: <http://www.cbd.int/decisions/?m=cop-07>

CBD – Relatório completo da COP I. acesso em : <http://www.cbd.int/meetings/final-reports.aspx?grp=cop&menu=cops>

CBD – Relatório completo da COP III. Download em: <http://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-03/official/cop-03-38-en.pdf>

COMMONS, John Roger (1924) *Legal Foundations of Capitalism*. New York: MacMillan Co.

_____ (1934) *Institutional Economics—Its Place in Political Economy*. New York: Macmillan.

_____ (1950) *The economics of collective action*. New York: Macmillan.

CRUZ, Murillo F. (2006). “Compreendendo o Conceito de Natureza Humana, Instintos e Instituições para Veblen (I)” (Texto para Discussão) Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs> (Acessado dia 25/10/2009).

DAILY, Gretchen C. [Org.] (1997), *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Island Press: Washington, DC.

DIAMOND, Jared (2005), *Collapse: How societies choose to fail or succeed*. Viking: New York.

DUROJEANNI, Marc & PÁDUA, Maria Teresa Jorge (2001), *Biodiversidade: A hora decisiva*. Editora UFPR / Fundação O Boticário: Curitiba.

FUNDACIÓN PUMA (2005). *Los Primeros Rastros de PUMA – 2003-2005*. Editora PUMA: La Paz, Bolívia.

_____. “HUELLAS” – *Boletín Institucional de la Fundación PUMA*. La Paz, Bolívia. Agosto 2009, Año 5 N° 4-5.

GEF – *Global Environmental Facility*. sítio eletrônico oficial: www.thegef.org

GEF (1998), *Gef Evaluation of Experience With Conservation Trust Funds*. sítio eletrônico oficial: www.thegef.org

_____. (2011), *GEF-5 Replenishment*. Disponível para download em: www.thegef.org/gef/instrument_2008

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas (1971), *The Entropy Law and the Economic Process*. Harvard University: Massachusetts.

HAMILTON, Walton H. (1919) “The Institutional Approach of Economic Theory.” *American Economic Review* 9, supplement: 309-318.

HODGSON, Geoffrey M. (1996) *Economics and evolution: bring life back to economics*. Michigan: The University of Michigan Press.

_____. (2000) “What Is the essence of institutional economics” *Journal of Economic Issues*. Vol. XXXIV No. 2 June.

_____. (2004) *The evolution of institutional economics: Agency, Structure, and Darwinism in American Institutionalism*. New York: Routledge, 1st edition. ISBN 0-415-32253-7

_____. (2006) “What are Institutions?” *Journal of Economic Issues*. Vol. XL No. 1 March.

JEPPERSON, Ronald L. (1991) “Institutions, Institutional Effects and Institutionalism”. In: POWELL, Walter W. & DiMAGGIO, Paul J. *The new institutionalism in organizational analysis* chapter 6 – pp.143-163. Chicago, IL: University of Chicago Press.

JEVONS, Stanley (1879), *The Theory of Political Economy*, fifth edition, New York, Sentry Press. [Augustus M. Kelly reprints, 1965].

LAKE, Rob (1998) “Finance for the Global Environment: the Effectiveness of the GEF as the Financial Mechanism of the Convention of Biological Diversity”. *Review of European Community & International Environmental Law* (Volume 7, Issue 1, pp. 68-75, April). Blackwell publishers Ltda.

LEVREL, Harold (2007). *Selecting indicators for the management of biodiversity*. Institut Français de la biodiversité: Paris, França.

LOCKE, John (1689). *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Ed. Martin Claret [2005].

MAY, Peter H. & VINHA, Valéria G. da (2010), “Perspectivas dos Investimentos Sociais no Brasil: Utilização sustentável da biodiversidade”. In: *PRODUTO 3: RELATÓRIO FINAL – VERSÃO PRELIMINAR*.

MEADOWS, G. et al (1972), *The limits of growth*. Universe Books: Nova York.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT [MEA] (2005), “Ecosystems and Human Well - Being: Policy Responses Findings of the Responses Working Group”. *Millennium Ecosystem Assessment* Vol.3, Island Press.

MUELLER, Charles Curt (2007), *Os Economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente*. Ed. UnB/Finatec: Brasília. (em especial: Parte II: Bases conceituais da avaliação das principais escolas da economia do meio ambiente).

RedLAC (1999). *Como definir indicadores de desempenho y de impacto*. Relatório da oficina de trabalho em Antigua, Guatemala.

_____ (2003), “Los Fondos Ambientales Como Práctica De Conservación Y Desarrollo Sustentable En América Latina Y El Caribe”. Preparado por Reyna Oleas, Consultora Principal e Lourdes Barragán, Consultora Adjunta.

_____ (2005). *Guía de Indicadores de Impacto de Proyectos Financiados por Fondos Ambientales em Áreas Protegidas y Metodología para su Aplicación*. Relatório da oficina de trabalho em Quito, Equador.

_____ (2008), “La Medición del Impacto de los Fondos Ambientales en la Biodiversidad: La Visión de la Rede de Fondos Ambientales de Latinoamérica el Caribe – RedLAC”. Funbio: Rio de Janeiro, Brasil.

REDLAC (2010a). Relatório de la XII Asamblea General de La RedLAC. México. www.redlac.org

_____ (2010b). *RedLAC Capacity Bulding Program for Environmental Funds*. Funbio: Rio de Janeiro Brasil.

_____ (sem ano). *Latin American and Caribbean Network of Environmental Funds*. Documento institucional.

SECRETARIADO DA CDB [Convenção sobre Diversidade Biológica] (2006), *Panorama da Biodiversidade Global 2*. Montreal, 81 + vii páginas.

TEEB (2010). *The Economics of Environment and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*. www.teebweb.org

TUOMELA, Raimo. (1995) *The Importance of Us: A Philosophical Study of Basic Social Notions*. Stanford, Calif.: Stanford. University Press.

VEBLEN, Thorstein Bunde. (1898), “Why economics is not an evolutionary science”. *The Quarterly Journal of Economics*, July, pp. 375-397.

_____. (1899) *Theory of the Leisure Class: an economic study of institutions*. London: Penguin Books. [1953].

_____. (1904) *Theory of Business Enterprises*. Publisher: The New American Library.

VEIGA, José Eli da (2010), “Indicadores de Sustentabilidade”. *Estudos Avançados* nº 68, Jan.-Abr. (17/Fevereiro).

WIKIPEDIA. Evaluation, disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Evaluation>

_____. Biodiversity, disponível em <http://en.wikipedia.org/wiki/Biodiversity>.