



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – FGV

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR:

ANA TARSILA DE MIRANDA E SOUZA SETTE

TÍTULO

**GOVERNANÇA GLOBAL E REDES GLOBAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
ATORES BRASILEIROS NO CENÁRIO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

ORIENTADOR ACADÊMICO

ENRIQUE SARAVIA

RIO DE JANEIRO 2010

**GOVERNANÇA GLOBAL E REDES GLOBAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ATORES
BRASILEIROS NO CENÁRIO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

ANA TARSILA DE MIRANDA E SOUZA SETTE

Dissertação apresentada à Fundação Getúlio Vargas-RJ – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Enrique Saravia

**Rio de Janeiro
Março 2010**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Sette, Ana Tarsila de Miranda e Souza

Governança global e redes globais de políticas públicas : atores brasileiros no cenário das mudanças climáticas / Ana Tarsila de Miranda e Souza Sette. – 2010.

128 f.

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Enrique Saravia.

Inclui bibliografia.

1. Governança. 2. Mudanças climáticas – Política governamental. 3. Aquecimento global – Política governamental. 4. Política ambiental – Cooperação internacional. I. Saravia, Enrique J. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 363.73874

Ao Ricardo e à Maria, que de tanto participarem do meu monólogo sobre dissertação, quase se tornaram especialistas no assunto.

AGRADECIMENTO

À Fundação Getúlio Vargas pela oportunidade de desenvolver esse trabalho. Ao CNPq pelo apoio financeiro para a efetividade do desenvolvimento da pesquisa.

Ao meu orientador, Professor Enrique Saravia, sempre acessível, pela pertinência das observações e considerações excepcionais.

À Professora Márcia Valle Real e Professor Roberto Guimarães, componentes da banca, pelos preciosos comentários e observações.

Às professoras Marilene Ramos e Ana Guedes, com quem muito aprendi. À professora Sylvia Vergara que me ensinou, com muita elegância, os passos para a pesquisa. Ao professor e amigo Delane Botelho pelas inspirações e incentivos.

Aos meus amigos de turma, em especial Felipe, André, Camila, Sérgio, Maya e Luiz Mário por sempre me tranquilizarem dizendo que eu não era a única a sonhar com dissertação e aulas de mestrado.

RESUMO

Tendo por base o desenvolvimento sustentável e a mitigação das mudanças climáticas, políticas públicas estão sendo elaboradas para reverter a crescente degradação dos ecossistemas naturais, permitindo novas formas de cooperação na interface global. As recentes tendências da governança indicam que o foco mudou das atividades entre governos para as iniciativas multisetoriais, da governança em nível nacional para a governança em vários níveis internacionais e de um procedimento formal e legalista para uma abordagem mais informal, participativa e integrada, surgindo, como um possível componente dessa nova estrutura, as redes globais de política pública. Os atores brasileiros estão cada vez mais aderindo a essas redes globais de políticas voltadas à redução das mudanças do clima com seus projetos e políticas de desenvolvimento limpo, indicando que modelos estruturais e relacionais como esse podem ser considerados instrumentos viáveis de governança global quando a questão é a minimização dos riscos ambientais que ameaçam o planeta. Diante disso, foi definido como objetivo do estudo verificar a institucionalização da rede global de políticas públicas voltada à mitigação das mudanças climáticas entre os atores brasileiros relacionados com as políticas de redução e/ou compensação das emissões de gases de efeito estufa. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre o tema de estudo e uma pesquisa empírica com os atores brasileiros do setor público, privado e organizações não-governamentais envolvidos na rede global de políticas públicas. Os resultados mostraram que dos elementos analisados no intuito de verificar a institucionalização da rede entre os atores brasileiros, somente parte deles apontaram para a formação dessa estrutura. Notou-se uma tentativa de institucionalizar a rede, entretanto, muito ainda há de ser desenvolvido para uma perfeita institucionalização.

ABSTRACT

Based on sustainable development and climate change mitigation, public policies are being developed to reverse the growing degradation of natural ecosystems, enabling new forms of cooperation in the global interface. The recent trends indicate that global governance has changed the focus of activities among governments for the multi-sectoral initiatives, governance at the international level for governance at various levels and a formal and legalistic approach to a more informal, participatory and integrated. In this context, the global networks of public policy arise as a possible component of this new governance structure. The Brazilian players are increasingly joining the global network of public policies aimed at reducing climate change with its plans and policies for clean development, indicating that the structural and relational models such as this can be considered as viable instruments of global governance when it comes to minimizing the environmental risks that threaten the planet. Therefore, the objective of the study was to verify the institutionalization of the global network of public policies directed at mitigation of climate change among Brazilian actors related policies of reducing or offsetting emissions of greenhouse gases. For this, was conducted a survey of literature on the subject of study and empirical research with the actors of the Brazilian public sector, private sector and nongovernmental organizations involved in the network of global public policy. The results showed that the factors analyzed in order to verify the institutionalization of the network between the Brazilian actors, only some of them pointed to this institutionalization. It was noted an attempt to institutionalize the network, however, much remains to be developed for a full institutionalization.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	04
LISTA DE QUADROS	06
LISTA DE FIGURAS	07
1. INTRODUÇÃO	08
1.1 Contextualização	08
1.2 Objetivos.....	11
1.2.1 Objetivo Final.....	11
1.2.2 Objetivos Intermediários.....	11
1.3 Delimitação do estudo.....	12
1.4 Relevância do estudo.....	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 GOVERNANÇA GLOBAL	14
2.1.1 A idéia de Governança.....	14
2.1.2 Governança Global: surgimento e relevância	16
2.1.3 Definições de Governança Global.....	18
2.1.4 Governança Global como Teoria.....	24
2.1.5 Características da Governança Global.....	26
2.1.6 Desafios da Governança Global	28
2.2 GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL.....	30
2.2.1 A questão ambiental no contexto da governança global.....	30
2.2.2 A agenda ambiental global: origem e evolução.....	31
2.2.2.1 Conferência de Estocolmo, Conferência de Viena, Protocolo de Montreal e Relatório <i>Brundtland</i>	33
2.2.2.2 Relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – <i>Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)</i>	36
2.2.2.3 Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO-92	37
2.2.2.4 Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC).....	40
2.2.3 O Protocolo de Kyoto	44
2.2.4 O Brasil, a Questão Ambiental e o Regime Internacional de Mudanças Climáticas.....	46

2.3 A ESTRUTURA EM REDE.....	52
2.3.1.1 Surgimento das Redes.....	53
2.3.1.2 Redes: conceitos e características.....	55
2.3.1.3 Vantagens, desvantagens e elementos estratégicos da estrutura em rede ..	58
2.3.1.4 A Interdependência em Rede.....	65
2.3.2 Redes de políticas públicas.....	68
2.3.2.1 Política Públicas.....	68
2.3.2.2 As Redes de Políticas Públicas.....	70
2.3.3 Redes Globais de Políticas Públicas.....	75
2.4 OS ATORES NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL.....	80
2.4.1 Estados Nacionais	81
2.4.2 Organizações Não-Governamentais – ONGs	82
2.4.3 Setor Privado.....	84
2.4.4 Organizações Internacionais Governamentais – OIG.....	84
3 METODOLOGIA.....	87
3.1 Tipo de pesquisa.....	87
3.2 Universo e amostra.....	87
3.3 Coleta de dados.....	88
3.4 Tratamento dos dados.....	92
3.5 Limitação do método.....	93
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	94
4.1 Objetivos Comuns.....	94
4.2 Meios de Interação entre os Atores.....	97
4.3 Mecanismos de Intercâmbio de Recursos.....	100
4.4 Ações Estrategicamente Planejadas.....	103
4.5 Relações de Poder.....	106
4.6 Compromissos com Metas Coletivas.....	108
4.7 Influência dos Atores Não-Estatais.....	110
4.8 Papel Desempenhado pelo Estado.....	112
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
5.1 Sugestões de Pesquisas Futuras.....	116

6 REFERÊNCIAS118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAF – Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas
AND – Agência Nacional Designada
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento
CE – Comércio de Permissão de Emissões
CEBDS – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
CFC – Clorofluorcarboneto
CNUMAD – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
COP – Conferência das Partes
COPPE/UFRJ – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia /
Universidade Federal do Rio de Janeiro
CQNUMC – Conferência-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima
CSA – Companhia Siderúrgica do Atlântico
ECO-92 – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FBDS – Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável
FBMC – Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
FIEMG – Federação das Indústrias de Minas Gerais
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI – Fundo Monetário Internacional
G-20 – Grupo das 20 maiores economias do planeta
GEE – Gases de Efeito Estufa
GPPi – Instituto Global de Políticas Públicas
IC – Implementação Conjunta
ICLEI – *Local Governments for Sustainability*
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*
LULUCF – *Land Use, Land Use Change and Forestry*
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
OCDE – Organização para a Cooperação Internacional
OIG – Organização Internacional Governamental
ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PCF – Prototype Carbon Fund

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RCE – Reduções Certificadas e Emissões

SEA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Rio de Janeiro

UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change*

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Teorias de Governança Global.....	25
QUADRO 2 – Tipologias Ideais de Redes.....	64
QUADRO 3 – Descrição dos Atores Entrevistados.....	89
QUADRO 4 – Objetivo Comum dos Atores.....	96
QUADRO 5 – Interação dos Atores.....	100
QUADRO 6 – Intercâmbio de Recursos.....	103
QUADRO 7 – Estratégias	105
QUADRO 8 – Ator de Maior Poder	107
QUADRO 9 – Fatores de Coesão.....	110
QUADRO 10 – Influência dos Atores Não-Estatais	111
QUADRO 11 – Papel do Estado	113

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Participação no Total de Atividades de Projetos no Âmbito do MDL no Mundo.....	50
FIGURA 2 – Curva de Crescimento das Atividades de Projetos MDL no Brasil.....	51

1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo será apresentado um panorama geral do problema de pesquisa. Na Introdução está definido o problema a ser investigado, explicitadas as premissas básicas do estudo e as suposições acerca do problema. Será definido, o objetivo final e os intermediários, a delimitação do estudo e a relevância da pesquisa.

1.1 Contextualização

Os padrões de consumo atuais, assim como o mercado, resultaram do desenvolvimento do sistema capitalista, baseado na busca pela maximização do consumo e da produção (KURZ, 1992). No entanto este estilo de desenvolvimento acontece pela promoção de ações antrópicas ao meio externo, que altera o meio ambiente de forma danosa e eleva a temperatura média do planeta. Diante dessa degradação ambiental, percebeu-se a necessidade da intervenção estatal no sentido de mediar e resolver conflitos resultantes das externalidades negativas desse modo de vida.

A aceleração da globalização e a intensificação dos processos de interdependência forjaram mudanças no sistema de governança. A problemática ambiental extrapolou as fronteiras territoriais e criou espaço para a constituição de novos atores e estratégias, que vão além do controle e atuação dos Estados-nação, tornando o sistema mundial mais complexo e conectado, visando a formação de uma esfera pública ambiental global.

A transição do século XX para o século XXI marca um período de profundas transformações e demandas de mecanismos de regulação no interior do sistema mais amplo de governança global. Ao lado da ciência e dos avanços tecnológicos, agravam-se os problemas derivados da expansão do capital. Com o conflito nuclear, risco de guerras, interdependência econômica e comercial e a insustentabilidade do planeta que ameaça a estabilidade e a paz mundial, o problema da governança global aparece como questão que merece profunda discussão. O desafio da governança global nos seus diferentes aspectos tem a ver com a gestão presente e futura do planeta, isso representa a necessidade de uma visão holística e abrangente dos problemas que afetam a humanidade.

A política doméstica tradicional e a diplomacia internacional não são mais suficientes em velocidade e amplitude para, sozinhas, resolverem os problemas globais. Retardar e reverter os danos já causados ao meio ambiente exige um esforço sem precedentes, coordenado e de longo prazo que envolva alianças de atores influentes, inovadores e flexíveis, e consciente dos aspectos

de sustentabilidade econômica, social e ambiental em nível estatal e não-estatal, sobretudo as organizações não-governamentais¹, dispostos a obter os recursos, e receber a *expertise* e a participação ativa dos cidadãos.

Juntos, estes atores podem minimizar os impactos ocorridos e outros que provavelmente ocorrerão visando a redução da vulnerabilidade do planeta ao aquecimento global, já que a fonte de geração de energia adotada pelo sistema capitalista está baseada em fontes fósseis, como o carvão e o petróleo, que, juntamente com o desmatamento de florestas emitem Gases de Efeito Estufa², provocando o desequilíbrio natural do clima da terra.

O problema do efeito estufa e das mudanças climáticas³, na condição de um problema global, assume um importante papel. A solução das problemáticas ambientais globais requer o estabelecimento de acordos entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, o que caracteriza o surgimento de um cenário de mudanças nas relações internacionais. Os desafios presentes nas discussões internacionais assumiram um caráter ético-político, situado além das fronteiras dos Estados, uma vez que as mudanças do clima resultaram da destruição desenfreada do meio ambiente e, necessariamente, exige soluções globais.

Segundo Muller (2002), o fenômeno do aquecimento global poderá ser o maior e mais complexo problema, relacionado ao meio ambiente, para a cooperação internacional e para a governança ambiental global a partir deste século. A mudança climática é uma questão ambiental profundamente distinta da maior parte dos outros problemas ambientais, uma vez que a atmosfera abrange todo o planeta, sendo, por conseguinte, um bem público global, que está sendo exaustivamente explorada e sub-regulamentada.

Os efeitos que as alterações do clima irão causar ao planeta e a necessidade de a elas responder coletivamente, obrigam o setor público, o setor privado e as organizações não-governamentais a repensarem o conceito de bem comum no plano político mundial e integrar esforços de regulação

¹ Para efeito dessa dissertação, o termo Organizações Não-Governamentais envolve as organizações que não fazem parte do setor público. Como as ONGs de desenvolvimento e ambientalistas, os movimentos sociais, assim como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e comunidades epistêmicas compostas por especialistas da área de mudanças climáticas.

² Gases de Efeito Estufa (GEE) Dióxido de carbono (CO₂); Metano (CH₄); Óxido nitroso (N₂O); Hidrofluorcarbonos (HFCs); Perfluorcarbonos (PFCs); Hexafluoreto de enxofre (SF₆) e outros.

³ O termo mudanças climáticas utilizado pelo IPCC refere-se a qualquer mudança no clima ocorrida com o tempo, quer devida à variabilidade natural ou como resultado da atividade humana. Esse uso difere do uso adotado pela CQNUMC, nesse caso mudança climática refere-se à mudança no clima que é atribuída direta ou indiretamente à atividade humana, que altera a composição da atmosfera global, e é adicional à variabilidade natural do clima observada em períodos de tempo comparáveis. Para efeito desta dissertação, a noção de mudanças climáticas refere-se ao uso adotado pela CQNUMC

de uma nova ordem internacional. As discussões sobre a mitigação das mudanças climáticas perpassam pela necessidade de proteção do clima global como interesses de um bem comum compartilhado por todos.

Tendo por base o desenvolvimento sustentável⁴, políticas públicas vão sendo elaboradas para reverter a crescente degradação dos ecossistemas naturais, considerando que o modelo de ocupação dominante mostra-se insustentável, exigindo uma nova mentalidade para conciliar produção econômica e conservação dos recursos naturais, permitindo formas de cooperação na interface global.

As recentes tendências na governança global indicam que o foco mudou das atividades entre governos para as iniciativas multisetoriais, da governança em nível internacional para a governança em vários níveis e de um procedimento formal e legalista para uma abordagem mais informal, participativa e integrada. Nesse contexto, as redes globais de política pública surgem como um possível componente dessa nova estrutura de governança. As estruturas abertas, flexíveis e transparentes, característica das redes, se formaram em torno de questões de interesse comum e podem ajudar a diminuir o *gap* existente entre necessidades e resultados na governança ambiental global (STREAK, 2005), assim como facilitar os mecanismos internacionais de política e estimular e assessorar sua efetiva implementação.

A inserção contemporânea do Brasil na agenda da governança global, ainda que limitada na capacidade de influenciar grandes decisões no tabuleiro da política mundial, tem se mostrado relevante e crescente no jogo das negociações de temas transnacionais complexos. A preocupação com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável passaram a fazer parte da pauta de discussões do governo e de entidades privadas, e a demanda da população em projetos neste âmbito forçaram o desenvolvimento de políticas públicas que têm a preocupação com o bem estar do planeta (SILVA, 2003).

As mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, baseadas nos pressupostos da descentralização e da participação social, delinearão novas direções na formação de políticas públicas no Brasil, tornando as decisões mais democráticas e estreitando os laços entre atores autônomos brasileiros e atores autônomos internacionais. Essas relações, quando flexíveis, induzem a interdependência entre esses atores, e eleva o país ao papel de membro dentro das redes globais de políticas públicas.

⁴ Entende-se por Desenvolvimento Sustentável aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades.

A rede global de políticas públicas voltadas às mudanças climáticas permite setores públicos e privados desenvolver, executar, financiar e supervisionar projetos voltados à redução e/ou compensação dos gases de efeito estufa (STREAK, 2005). Os atores brasileiros estão cada vez mais aderindo à estas redes com seus projetos e políticas de desenvolvimento limpo, indicando que modelos estruturais e relacionais como esse podem ser considerados instrumentos viáveis de governança global quando a questão é a minimização dos riscos ambientais que ameaçam o nosso planeta.

Diante do exposto acima, define-se como problema de pesquisa desta dissertação a seguinte questão: Está institucionalizada a rede global de políticas públicas voltada à mitigação das mudanças climáticas entre os atores brasileiros relacionados com as políticas de redução e/ou compensação das emissões de gases de efeito estufa? Para dar resposta ao problema, foi estabelecido um objetivo final para a pesquisa e alguns objetivos intermediários, que podem ser verificados a seguir.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo final

O objetivo final do estudo é verificar a institucionalização⁵ da rede global de políticas públicas voltada à mitigação das mudanças climáticas entre os atores brasileiros relacionados com as políticas de redução e/ou compensação das emissões de gases de efeito estufa.

1.2.2 Objetivos intermediários

Para alcançar o objetivo final da pesquisa, os seguintes objetivos intermediários foram traçados:

- Verificar o conceito teórico de Governança Global e sua evolução partindo do conceito de globalização;

⁵ De acordo com Berger e Luckmann (1967) institucionalização é o processo central na criação e perpetuação de grupos sociais duradouros. Para Schutz (1962), institucionalização é o resultado de um processo de atos habitualizados por tipos de atores. Nesta definição, ação habitualizada refere-se a comportamentos que se desenvolveram empiricamente e foram adotados por um ator ou um grupo de atores a fim de resolver problemas recorrentes.

- Identificar a governança envolvida nas questões das mudanças climáticas e da redução e/ou compensação das emissões de gases de efeito estufa;
- Entender como o Brasil se insere nas questões globais de mudanças climáticas e seus desdobramentos no país;
- Verificar o conceito teórico de Redes, Redes de Políticas Públicas e Redes Globais de Políticas Públicas;
- Identificar quais são os atores nacionais e internacionais envolvidos na questão das mudanças climáticas e seus objetivos e funções dentro do contexto;
- Verificar, empiricamente, como está estabelecido o relacionamento dos atores brasileiros envolvidos na questão de redução e/ou compensação dos gases de efeito estufa;
- Identificar a dinâmica de interação e interdependência entre esses atores;

1.3 Delimitação do estudo

Muito dificilmente um trabalho se constitui como um corpo ideal que engloba todos os aspectos e facetas abrangentes da análise de determinado tema (VERGARA, 2009). Por isso, é importante que fique claro qual é sua delimitação, já que a realidade é extremamente complexa. Esta dissertação pretende verificar a institucionalização da rede global de políticas públicas voltada à mitigação das mudanças climáticas entre os atores brasileiros, para tanto, fixou-se atenção na interação dos atores que se inserem nesta questão dentro do contexto brasileiro. As relações entre os membros internacionais (governos, empresas, organizações não-governamentais e organizações governamentais internacionais) integrantes da rede global, mas que não fazem parte do cenário brasileiro, não foram incorporadas ao trabalho.

A pesquisa ficou restrita à participação e ao envolvimento entre o setor público brasileiro, o setor privado presente no Brasil e as organizações não-governamentais atuantes no país que têm algum envolvimento com as questões de mudanças climáticas. Os organismos internacionais governamentais apareceram no estudo de forma secundária. Uma vez que o objetivo é verificar a institucionalização da rede entre os atores brasileiros na rede, acredita-se, que, por ser internacional, esse ator não é considerado brasileiro e, por isso, não foi foco das entrevistas, aparecendo no estudo quando mencionado pelos atores entrevistados.

1.4 Relevância do estudo

Se a globalização da economia foi o tema dominante no final do século XX, os riscos ambientais e sociopolíticos são temas que se impõem no início deste século (MARCOVITH, 2006). No Brasil, estudos sobre Governança Global e Redes Globais de Políticas Públicas ainda estão dando seus primeiros passos, o que torna relevante a contribuição deste estudo para a academia brasileira.

No cenário das relações internacionais contemporânea, estudos sobre os novos mecanismos de governança global, sobretudo a estrutura de redes, ganham amplitude e se colocam como temática instigante, face aos desafios colocados pela ameaça do desenvolvimento não sustentável do planeta.

Compreender as possibilidades das redes globais de política se concretizarem como estrutura viável almejando entre outros objetivos, a ação democrática e a melhoria das condições de convivência coletiva entre os atores envolvidos, se torna relevante para a continuidade do sistema.

As redes globais de políticas públicas aparecem como alternativas emergentes dentro da governança ambiental global, por isso, entender suas características e funcionamento são essenciais para uma atuação significativa no sistema internacional. Uma vez que a cooperação e a interdependência são tendências mundiais entre países e setores, ter conhecimento da configuração das relações dentro do cenário brasileiro auxilia os setores envolvidos na temática a tomarem decisões mais precisas no que diz respeito às suas estratégias político-institucionais.

Os estudos de redes, nas últimas décadas, têm ganhado grande visibilidade no campo das ciências políticas, porém, o que se observa são contribuições teóricas, restringindo-se à abordagem conceitual (PECI, 2000). A utilização da pesquisa empírica nesse trabalho aponta mais uma vez para sua importância, tornando-o relevante dentro do acervo.

Auxiliar a formulação de políticas públicas relativas à questão ambiental e mostrar aos atores brasileiros sua significância na governança ambiental global também fazem desse estudo uma importante ferramenta para dar ao Brasil subsídios que agreguem valor às suas relações internas, aumentando seu poder, influência e credibilidade no cenário internacional. Além disso, abraçar a causa da mitigação das mudanças climáticas é ajudar a manter o bem estar do planeta, contribuindo para a sobrevivência da espécie humana.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo estão apresentados os principais estudos e pesquisas já realizadas sobre o tema de pesquisa. Foi realizada uma revisão de literatura ao que concerne às teorias sobre Governança Global, Governança Ambiental Global, Redes de Políticas Públicas, Redes Globais de Políticas Públicas, e suas críticas, assim como trabalhos que as tomaram como referência. O objetivo foi trazer o estado da arte dos tópicos que abarcam o problema de pesquisa, fornecendo subsídios à realização da pesquisa.

O capítulo está dividido em quatro partes. Na primeira traça-se uma idéia geral sobre a governança global: teoria, surgimento, característica e desafios. Na segunda analisa-se o processo de formação do regime internacional de mudanças climáticas, desde a Conferência de Estocolmo até a adoção do Protocolo de Kyoto e a XV Conferência das Partes (COP-15). A terceira parte descreve as redes de políticas e as redes globais de políticas públicas, ressaltando suas características, funções e a interdependência entre os membros. A última parte descreve os principais atores que fazem parte da rede global de políticas públicas no campo das mudanças climáticas e que exercem influência na formulação e implementação das políticas globais.

2.1 GOVERNANÇA GLOBAL

2.1.1 A idéia de Governança

O entendimento relativo á idéia de governança vem se fortalecendo na medida em que a sociedade pós-industrial experimenta novos desafios. Não apenas a globalização como também a revolução tecnológica, tem produzido impactos no comércio internacional, nas relações político-sociais, na idéia de soberania estatal vigente nos últimos séculos e no meio ambiente. Estas transformações estruturais do sistema internacional vão além dos desafios lançados à idéia tradicional de ordem internacional, conduzindo as teorias existentes, a especular de forma natural sobre as possibilidades de novos e eficientes modelos de governança (SANTOS, 2006).

O acelerado processo de globalização, ao produzir uma interseção crescente entre forças nacionais, internacionais e transnacionais, tende a modificar internamente, as relações entre Estado, território, população e nação e a questionar o lugar do Estado no complexo sistema internacional. Todas as mudanças trazidas pelo arranjo capitalista provocam a necessidade do

surgimento de uma concepção da política que incorpore a diversidade das entidades políticas e dos novos atores públicos e privados, que atuando em diferentes planos proporcionam uma nova configuração à reflexão sobre política internacional (CAMARGO, 1999).

Segundo Senarclens (1998), o conceito de governança se desenvolveu nas décadas de 1980 e 1990, e foi caracterizado pela discussão sobre o papel do Estado em economias de mercado e nas relações entre a autoridade política e a sociedade civil em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nesta época, as teorias econômicas neoclássicas predominavam e a culpa pelo baixo desempenho da economia mundial foi atribuída ao mau funcionamento do setor público. A governança, então, passou a assumir um tom acentuadamente negativo, no qual o foco era neutralizar a interferência nociva do Estado na atividade econômica e assegurar que a burocracia não prejudicasse o desempenho dos mercados. O conceito de governança ficou associado à capacidade financeira e administrativa do Estado de tomar decisões e efetivar políticas, mantendo-se dentro dos limites orçamentários e da responsabilidade fiscal. A concepção de governança passou a integrar as instituições de *Bretton Woods*, de fomento e ajuda financeira, como o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial ⁶.

Após este período, houve uma preocupação com a atividade do Estado como instituição essencial à promoção do desenvolvimento econômico, melhorando a concepção de governança. Organizações governamentais passaram a adotar uma abordagem mais propositiva no que se refere ao papel das estruturas de governança na promoção do desenvolvimento. Organizações internacionais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e o FMI passaram a definir governança como o exercício de autoridade política na gestão de recursos para o desenvolvimento econômico, e passaram a reconhecer a importância de bons mecanismos de governança para o crescimento econômico. O conceito de governança permitiu a essas organizações enfrentar a relação entre instituições públicas e privadas na promoção do desenvolvimento.

Para o Banco Mundial, governança é o exercício de poder político no gerenciamento dos assuntos do país com o propósito de desenvolvimento (*WORLD BANK*, 1992). No entanto, segundo Guedes e Faria (2004), essa definição resultou em inúmeras críticas. Existem argumentos de que ela é apenas uma tentativa de impor o modelo democrático liberal ocidental nos países em

⁶ Os trabalhos do Banco Mundial neste período passam a referir-se ao termo *governance*. De alguma forma, ficam associados a noção de *good governance* “(...) *Good governance is central to creating and sustaining an environment which fosters strong equitable development, and it is an essential complement to sound economic policies*” (*WORLD BANK*, 1992, p. 1). Assim, *good governance* passa a ser requisito indispensável de um desenvolvimento sustentável, que incorpora ao crescimento econômico, equidade social e direitos humanos. Sobre essa discussão ver os trabalhos de Diniz (1995) e Santos (1996).

desenvolvimento, ou, que ela tenta disfarçar uma visão neoliberal de um setor público mais enxuto e eficiente, além de consistente com as necessidades do desenvolvimento capitalista.

Segundo Camargo (1999), a noção de governança partiu de uma análise da crise de governabilidade, no plano local e internacional, inscrevendo-se na problemática da perda de credibilidade da instância estatal e diminuição de eficiência e eficácia da ação pública. A partir desta perspectiva, surge a idéia de um mundo de complexidade crescente, o Estado conservaria, apenas, a aparência do poder, já que os mercados internacionais constituiriam os verdadeiros árbitros das políticas possíveis, sendo suas decisões tomadas por operadores fechados em suas instituições especializadas.

Para James Rosenau “Governança compreende as atividades dos governos, mas também inclui os canais através dos quais outros comandos fluem no formato de metas estabelecidas, orientações e políticas desenvolvidas” (ROSENAU, 2003:181). Segundo este autor, governança é o processo pelo qual uma organização ou sociedade dirige a si mesma, e as dinâmicas de comunicação e controle se tornam fundamentais para o processo. Segundo Keohane (2003) governança pode ser definida como a elaboração e a aplicação das regras, e o exercício do poder, dentro de um determinado domínio de atividade.

2.1.2 Governança Global: surgimento e relevância

Conscientes da necessidade de uma nova reflexão que acompanhasse o processo de transição de um mundo bipolar para um multipolar, a partir dos anos 1980 autores ligados às correntes críticas começaram a reexaminar o conceito de multilateralismo. Esses autores, levados pela necessidade de estabelecer novas formas de governança no plano mundial que incorporassem as diferentes forças sociais que emergiram, assumem que o sistema internacional deveria ser entendido como uma combinação entre Estado/sociedades complexas e que fosse capaz de ir além das estratégias convencionais na preservação da ordem internacional (CAMARGO, 1999).

Para Cox (1997), a interpenetração e identidade crescente entre sistema internacional, Estado e sociedade civil, previram possibilidades de surgimento de novas modalidades de governança que, emergindo de baixo para cima, se constitui como novas formas de expressão social. Outras interpretações revalorizaram a dimensão política, bastante desacreditada do pensamento liberal, indicando que a política da mesma forma que a economia, se transnacionalizou, dividindo-se em vários centros de poder de diferentes níveis. O Estado nacional constitui um desses níveis em um

sistema de interações complexas em que diferentes agências de governança se superpõem e muitas vezes competem. A partir desta perspectiva, o sistema internacional teria passado a ser não mais simplesmente um sistema de Estados e sim uma estrutura plurilateral composta por blocos regionais, regimes regulatórios, políticas comuns legitimadas por tratados e agências internacionais e transnacionais.

Neste contexto, questões políticas entre territórios e comunidades políticas podem produzir efeitos em outras comunidades e em outros territórios. Algumas das forças e processos que determinam as condições dentro de uma sociedade nacional, não estão totalmente controladas pelo poder do Estado. Esta interdependência, que tem como principal fenômeno provocador, a globalização, altera o contexto da ação política fazendo-se necessário o mecanismo de governança para além dos Estados.

Os conceitos de governança se fortaleceram como um elemento capaz de proporcionar a compreensão de muitos dos desafios contemporâneos. Além disso, seu desenvolvimento a coloca potencialmente como um dos mecanismos através dos quais se mostra possível o surgimento de um novo arranjo na ordem e na agenda internacional, passível de permitir a melhoria da condição humana em todos os seus aspectos (SANTOS, 2006).

A idéia de governança global somente se materializa de fato no século XX, porém os elementos constituintes dessa idéia podem ser observados num período anterior, iniciado pelo menos em meados do século XVII, no contexto das chamadas “monarquias universais”. A existência de interdependência entre os países europeus nas iniciativas dos tratados de Paz de *Westphalia* (que teve início em 1648) e no Congresso de Viena (1815) podem ser considerados elementos que posteriormente integrariam a idéia de governança global.

Com o adensamento da globalização e o fim da Guerra Fria, em 1989, fortaleceu o movimento em prol da democratização e das transformações econômicas, gerando a expectativa de um maior empenho na realização de objetivos comuns através do multilateralismo. A nova comunidade ⁷ global passou a demandar o desenvolvimento de estruturas de governança global que fossem eficazes na construção de soluções para os problemas internacionais e maior responsabilidade coletiva em muitas áreas, como segurança (não só no sentido militar, mas também econômico e

⁷ Existem controvérsias quanto ao termo sociedade internacional e comunidade internacional. Para Barros-Platiau (ver Novos Atores, Governança Global e o Direito Internacional Ambiental. Escola Superior do Ministério Público da União, Séries Grandes Eventos – Meio Ambiente, (s.d.). Disponível em http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/AnaFlaviaBarrosPlatiau_Novos_atores.pdf. Acesso setembro de 2009), comunidade global ainda não existe, e talvez nunca exista. Porém, para efeito desta dissertação, será adotado o termo “comunidade global”, utilizado pela Comissão de Governança Global da ONU para designar o conjunto de atores no cenário internacional, tanto do direito como da política internacional.

social), promoção da democracia, da equidade e dos direitos humanos, ações humanitárias e o desenvolvimento sustentável (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996).

Immanuel Kant, em sua obra intitulada *A Paz Perpétua*⁸, escrita em 1795, já defendia a necessidade de formação de uma sociedade das nações com o objetivo de garantir a paz entre os Estados. Em sua obra, Kant indica os caminhos para se alcançar a “paz perpétua”, entendidos como os meios pelos quais a humanidade poderia resolver o problema da violência e emergir do estado de natureza próprio das relações entre os Estados. Para isso, a idéia deveria ser fundamentada no ideal cosmopolita de uma federação entre repúblicas independentes, respeitando os direitos básicos de seus cidadãos e estabelecendo uma esfera pública na qual toda a população pudesse se sentir livre e fazendo parte de uma cidadania mundial. O modelo político que inspirava Kant era o de uma federação de Estados independentes em que cada um conservaria sua soberania, e o princípio da unificação era designado como uma força unida apoiada em uma decisão legal de uma vontade unificada. Kant sugere uma organização que tivesse alcance internacional capaz de exercer um governo mundial e estabelecer a paz perpétua. Diante destas colocações, Camargo (1999), trás a idéia moderna de “aldeia global”, cuja ordem procederia não de um governo, mas de uma governança, conceito que se referiria não apenas a Estados, mas também aos organismos não-estatais e não políticos, às instituições monetárias internacionais e às empresas multinacionais. A idéia de aldeia global leva consigo as aspirações do espírito comunitário, de divisão e parceria para a resolução de problemas comuns, da aplicação de idéias e princípios que formam o núcleo da governança global.

No plano mundial, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, porém, no atual momento histórico, governança global deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais, movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais. Admitir a existência de uma governança no âmbito internacional implica reconhecer que os Estados soberanos encontram-se imersos em uma rede de organizações, instituições e regimes internacionais que exercem autoridade e regulam uma série de atividades, envolvendo também diversos atores.

⁸ Ver: KANT, Immanuel. *Paz Perpétua*. In: REISS, Hans (ed). *Kant: Political Writings*. Cambridge University Press, 1979.

2.1.3 Definições de Governança Global

Assim como globalização, governança global é uma das questões mais multifacetadas que compõe a atual agenda mundial.

(...) a sociologia urbana considera a governança como um conjunto de mecanismos de controle por meio dos quais necessidades e interesses de um grupo social são articulados, negociados e satisfeitos; tais mecanismos podem ser formais e informais. Destes mecanismos formais e informais deriva a relevância que adquiriu esta noção, uma vez que, no plano global, não há mecanismos de controle (...) suficientemente legítimos para a gestão dos problemas coletivos mundiais (MILANI, 1999:101).

O conceito de governança global ainda carece de uma clara fundamentação epistemológica e reflexão histórica acerca das mudanças na configuração do poder e administração mundial. Na literatura, sua concepção se expandiu e adquiriu diversos significados, aproximando-se do conceito de regimes ou equiparando-se ao conceito de ordem mundial. Com eclosão de fenômenos como a globalização e o surgimento de novas instituições e atores internacionais, várias são as definições e conceitos de governança. Relacionado com as alterações trazidas pela globalização, o conceito e a prática da governança global, assim como a noção de globalização, passou a estar no cerne de um debate onde se contrapõem diversos pontos de vista (SANTOS, 2006). Não obstante o fato de ter sido posta em moda pelas instituições de *Bretton Woods*, no início da década de 1990, os dilemas suscitados pela governança global parecem absolutamente relevantes para compreender a evolução e possibilidades para a construção de uma ordem mundial mais justa, solidária e sustentável.

Gonçalves (2006) destaca três dimensões relevantes no conceito de governança global: uma dimensão diz respeito ao seu caráter de instrumento, ou seja, de meio e processo capaz de produzir resultados eficazes; outra dimensão envolve os atores envolvidos no seu exercício, salientando a questão da participação ampliada nos processos de decisão; e a última enfatiza o caráter do consenso e persuasão nas relações e ações, muito mais do que a coerção. Assim, a governança em âmbito mundial existe quando ela é capaz de articular os diferentes atores – estatais e não estatais – para enfrentar dificuldades. Sua forma de agir é, portanto, a articulação, construindo consensos para resolver problemas.

Hewson e Sinclair (1999) distinguem vários significados para a idéia de governança global. O primeiro significado refere-se às transformações provocadas pela globalização no campo político. Neste sentido, Rosenau (1995) compreende governança global como sendo a totalidade dos sistemas de regras, de controle e de gestão, com repercussões internacionais que podem existir em

um momento dado, em qualquer plano, desde a família até as organizações internacionais, assim como os inumeráveis sistemas de normas produzidas a partir da proliferação de redes em um mundo cada vez mais interdependente.

Governança global não deve ser confundida com governo global, segundo Rosenau e Czempiel (2000), governo global sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto a noção de governança refere-se às atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem do poder de polícia para que sejam aceitas. Em suma, governança é um fenômeno mais amplo que governo, abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos formais e informais, de caráter não-governamental. Segundo Barros-Platiau (2001), a idéia de governo global está intrinsecamente relacionada à idéia de um ordenamento mundial – pressupondo a existência de um padrão hierárquico na qual se observa a proeminência de um poder centralizado a alcançar de modo rígido todos os elementos do sistema internacional, o que se difere da questão de governança.

Para Rosenau e Czempiel (2000), governança refere-se às atividades apoiadas em objetivos comuns que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. É um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos. Assim, esse sistema de ordenação só funciona se for aceito pela maioria, ou, pelo menos, pelos atores mais poderosos do seu universo.

Ainda na perspectiva do campo político, Young (1994) caracteriza governança global como o envolvimento e o estabelecimento de instituições sociais (no sentido de regras utilizadas para definição de práticas sociais, demarcação de papéis, bem como para guiar as interações entre aqueles que exercem tais papéis), que servem para definir práticas sociais, designar papéis e orientar as interações entre os participantes, capazes de solucionar conflitos, facilitando a cooperação, ou, mais genericamente, aliviando problemas de ação em um mundo constituído por atores interdependentes. Para Krahnemann (2003), governança pode ser entendida como estruturas e processos que permitem atores governamentais e não-governamentais coordenar necessidades e atividades interdependentes através da construção e implementação de políticas na ausência de uma autoridade política pacificadora. Na visão de Boyer (1990), governança em âmbito global é a ação do governo mais a interação com seus parceiros não governamentais no processo de governar, na relação coletiva com a economia e com a política pública.

Camargo (1999) sugere que a idéia de governança global traduz a exigência de uma reflexão sobre as relações de autoridade e poder, sobre as novas formas de organização e de regulação política nos planos mundial e nacional, assim como reflete a necessidade de se examinar o papel das organizações e de outros atores estatais e não estatais nos mecanismos de regulação política.

O segundo significado de governança global proposto por Hewson e Sinclair (1999), está relacionado à agenda de reforma das organizações internacionais. Assim como todo sistema precisa de modernização e revitalização, as organizações internacionais deveriam atentar-se mais à intervenção comunitária, à maior participação da sociedade civil e à maior integração das organizações econômicas, com o objetivo de exercer governança sobre os mercados globalizados. As propostas de reforma das organizações internacionais sustentam a ampliação do papel dessas instituições, no sentido de prover “bens públicos globais” e seu fortalecimento junto à sociedade civil.

Dentre as referências na construção de uma governança global, destacam-se as atividades da Comissão sobre Governança Global da ONU, um grupo independente, formado por 28 líderes e intelectuais de diversas partes do mundo. A tarefa deste grupo tem sido sugerir caminhos e alternativas para a construção de uma comunidade global. O trabalho de dois anos e meio desta comissão resultou em um relatório intitulado *Our Global Neighborhood* (Oxford University, 1995)⁹. Manifestando a tese de que não há alternativa senão trabalhar em conjunto e usar o poder coletivo para criar um mundo melhor, a comissão reflete sobre a ordem internacional e a necessidade de reformar as instituições internacionais em matéria de segurança, desenvolvimento econômico, proteção ambiental e efetivação dos direitos humanos. O relatório sugere um sistema de governança global para o século XXI e a define como sendo:

A totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam ao interesse das pessoas e instituições (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996:2).

Ainda segundo essa Comissão, no plano global, a governança deve ser entendida como um conjunto de relações intergovernamentais envolvendo organizações não-governamentais, movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem enorme influência.

⁹ Publicado no Brasil pela Editora da Fundação Getulio Vargas com o título: *Nossa Comunidade Global*.

Ainda nesta perspectiva, Loubauer (1999), acredita que a idéia de governança global implica em pensar caminhos para tornar o mundo um local melhor para a convivência dos povos. Implica em medidas para garantir a segurança, organizar a economia mundial e fortalecer a lei universal. Em outras palavras, equipar instituições globais para que atendam melhor as necessidades do mundo pós-guerra fria.

O terceiro significado aponta para a emergência de uma sociedade civil global. Esta perspectiva mostra o surgimento de novos atores na cena internacional como a principal ruptura da ordem mundial no início do século XXI. Organizações não-governamentais, grupos de interesses e comunidades epistêmicas transnacionais, legitimados pelo domínio científico, estão tendo voz ativa nas discussões e negociações de caráter mundial e influenciando as decisões dos governos e das organizações internacionais. Para Vigevani (1999), a idéia de governança global tem a ver com a de comunidade mundial, ao introduzir a possibilidade de princípios visando o bem comum: “se há comunidade, há obrigações e, conseqüentemente, há regras que a todos obrigam” (VIGEVAANI, 1999:33). Nesta perspectiva, a governança global, entendida como os meios e processos pelos quais uma organização ou sociedade se dirigem, é construída simultaneamente pelo Estado e pelos atores não-governamentais.

A quarta perspectiva de governança global aplica-se ao contexto da teoria de regimes internacionais. Esta visão busca superar as deficiências destes regimes, uma vez que a proliferação dos regimes internacionais nas diversas áreas – meio ambiente, segurança, comércio, saúde, direitos humanos – muitas vezes sobrepõe uns aos outros, não constituindo um sistema planejado e organizado. Do ponto de vista estrito das relações internacionais, regras, acordos e normas criados para permitir a convivência entre Estados, podem funcionar convenientemente e atender aos objetivos pelos quais são estabelecidas, na medida em que a ordem e a estabilidade relativas servem à própria perpetuação do sistema internacional, portanto a um sistema ainda anárquico. Segundo James Keohane,

Governança global refere-se à elaboração de regras e exercício de poder em escala global, mas não necessariamente por entidades autorizadas pelo acordo geral de agir. Como não há um governo global, governança global envolve interações estratégicas entre entidades que não são organizadas em hierarquias formais. Como não existe uma constituição global, as entidades que exercem o poder e elaboram as regras muitas vezes não são autorizados a executá-las pelo consenso geral. Por conseguinte, suas ações são muitas vezes consideradas ilegítimas por aqueles que são por elas afetados (KEOHANE, 2003:132).

Diferentemente da perspectiva apontado por Hewson e Sinclair (1999), o pesquisador Christian Lohbauer (1999) adota a idéia de governança global em uma análise que envolve pelo menos três níveis de abordagem. O primeiro deles refere-se às características, capacidades e interesses dos principais atores da política mundial, considerando-se além de governos e instituições intergovernamentais outros atores como organizações não-governamentais, movimentos civis, empresas multinacionais, o mercado mundial de capitais e a mídia internacional. O segundo nível de análise está relacionado aos principais temas sociais e de segurança que ocupam a agenda global, ou seja, os mais relevantes problemas e controvérsias nos quais os Estados e a humanidade concentram sua atenção e alocam seus recursos. O terceiro nível refere-se aos padrões de cooperação e contenção que influenciam a interação entre atores e temas. Assim, a análise através destes três níveis de abordagem faz da política, como exercício de influência na distribuição de valores, o mais controvertido aspecto das relações internacionais e da evolução da governança global.

Diante de tantas definições para a governança global, todas convergem para o deslocamento das estruturas políticas e da tomada de decisão. As críticas com relação ao conceito e definição de governança são com relação à sua excessiva amplitude. Para os críticos, o conceito de governança global, enquanto ferramenta analítica, está associado a várias perspectivas teóricas diferentes, bem como a diferentes agendas de pesquisa. Embora esteja fortemente vinculada às transformações contemporâneas da política internacional, acaba por incluir virtualmente tudo. Trata-se de uma construção conceitual que busca dar significado às profundas mudanças nas relações internacionais, ligadas ao surgimento de novos atores, novas agendas e novas instâncias de decisão (BENTO, 2007).

Outra crítica é colocada por Tullo Vigevani. Segundo este autor as associações práticas entre países podem surgir de diferentes formas, pela existência de um Estado hegemônico, pela vontade de uma poliarquia, pelo acordo voluntário de um grande número de países, com isso, a teoria dos regimes internacionais não exclui que qualquer dessas situações possa dar origem a regimes e regras. Assim, uma situação em que haja regras, procedimentos e valores compartilhados não caracteriza nem a superação do sistema interestadual nem a da associação prática e não há nada que sugira a existência de objetivos comuns. Portanto, “governança parece ser discutida, ainda, no campo da lógica de interesses, sobretudo nacionais” (VIGEVANI, 1999:55).

2.1.4 Governança Global como Teoria

Assim como existem várias definições para o termo governança global, a teoria enrustida por trás deste fenômeno pode ser interpretada de acordo com diferentes perspectivas. Seguindo a estrutura proposta por Anthony McGrew (2000), o estudo da política de governança global gerou três abordagens distintas:

*Tradicionalista*¹⁰ – esta abordagem enfatiza a importância crucial do poder dominante vigente na formação das estruturas, dos padrões e dos resultados da governança global. Além disso, afirma, ao contrário de muitas crenças populares, que o processo de globalização não está fora de controle, como afirmam muitos globalistas, mas é o produto da inspiração da ordem do mundo liberal. Para os tradicionalistas todo o processo de negociação está concentrado na potência dominante, que possui enorme poder de controle e garante seu interesse sobre os demais Estados.

*Globalista*¹¹ – segundo esta abordagem, a estrutura de governança global está na influência das poderosas forças sociais transnacionais - elite, corporações e redes burocráticas – e cuja riqueza, poder e privilégios estão ligados à reprodução e expansão do capitalismo corporativo global. Os globalistas têm uma concepção radical da ordem mundial no qual o capitalismo global é considerado em primazia, e a substituição dos impérios políticos por impérios empresariais. A conduta e conteúdo da governança global são formados por uma Constituição não escrita que automaticamente privilegia os interesses e a agenda do capital global, muitas vezes em detrimento ao bem-estar das nações, das comunidades e do meio ambiente. As instituições que fazem parte da governança global e o Estado-nação incorporam efetivamente a segurança e a gestão da ordem capitalista global, de acordo com as disciplinas de mercados globais e ao imperativo da acumulação global. O atual sistema de governança global proporciona uma estrutura de consolidação, legitimação e proteção da ordem capitalista.

*Transnacionalistas*¹² – enquanto a abordagem transnacionalista reconhece a importância dos poderes dominantes e do capital global para a compreensão do fenômeno da governança global, esta abordagem rejeita o caráter determinístico das demais abordagens. Os transnacionalistas enfatizam a estrutura em detrimento da agência. Essa abordagem reconhece a importância dos tradicionalistas e dos globalistas na mudança da

¹⁰ Tradução livre da autora.

¹¹ Tradução livre da autora.

¹² Tradução livre da autora.

estrutura do contexto da política e da governança, trazidas pela globalização, bem como a importância dos agentes políticos na formação da conduta e conteúdo da governança global. No mesmo sentido, ressalta-se o pensamento crítico ao invés do determinismo. Ao fazê-la, esta abordagem tende a destacar a importância e o poder das pessoas para dar sentido à governança global. A globalização da atividade política tem sido acompanhada pelo surgimento de um novo tipo de rede política, que, na mobilização e organização de resistência ao domínio do capital global, visa tornar os mercados globais e as instituições internacionais, organizações que atendem aos interesses das sociedades mundiais, e não ao contrário. Esta governança "de baixo" representa uma política alternativa de protesto e mobilização transnacional.

Quadro 1 – Teorias de governança global

	Tradicionalista	Globalista	Transnacionalistas
Agentes-chave	Estados dominantes	Corporações globais e capital financeiro	Comunidades epistêmicas, ONGs e movimentos sociais
Quem comanda?	Hierarquia – Nação hegemônica	Civilização dos negócios internacionais	Poliarquia – Forças e interesses sociais
De quem são os interesses?	Nacionais – Interesses estratégicos	Capital global	Coletivos – Interesses da comunidade global
Por quais meios?	Coerção e consentimento	Poder estrutural – mercados globais	Aplicação de conhecimentos, procedimentos e técnicas de deliberação Mobilização pelas fronteiras, mobilizações transnacionais
Finalidade	Manutenção da ordem global conduzida pelos interesses hegemônicos	Estabilidade e reprodução da ordem capitalista global	Governança efetiva, eficiente e transparente Contestação e resistência da globalização “de cima para baixo”

Fonte: Adaptado de McGrew (2000)

2.1.5 Características da Governança Global

Governança global pode ser caracterizada em diferentes perspectivas. Held e McGrew (2002) atribuem cinco características que podem ser alocadas ao fenômeno global. Segundo esses autores, a primeira característica é a governança em múltiplos níveis. Essa característica é atribuída à governança global uma vez que o aparecimento deste fenômeno implica no deslocamento e na reorganização da autoridade. Existem vários níveis estruturais de tomada de decisão e ação política e regulatória, e estas se sobrepõem, constituindo camadas de governança. Os níveis de estrutura de governança podem ser divididos em mundial, regional, nacional e local. No nível global, governança é constituída por todas as estruturas de governança de escopo intercontinental, pode ser representada pela ONU, G-20 e outras organizações intergovernamentais. Sob esta estrutura encontra-se a camada de governança regional, na qual se observam os blocos de integração continentais. Abaixo, há o nível nacional de governança, constituído pelos governos nacionais e por fim, o nível local, na qual se observa os governos municipais e organizações não-governamentais de âmbito local.

Quanto aos atores envolvidos, pode-se observar outras três camadas de governança, que se assemelham às camadas da estrutura da governança. Primeiramente existe a governança intergovernamental, cujos atores envolvidos são os Estados e as organizações e regimes por eles criados e mantidos. Existe também uma estrutura transnacional de governança que compreende como principais atores as organizações não-governamentais e corporações multinacionais que participam da elaboração de regulação e implementação de políticas. A última camada é a governança transnacional, que compreende as redes e organizações criadas e mantidas por setores específicos das burocracias governamentais.

A articulação dos diferentes níveis é o que forma a governança global e uma de suas questões fundamentais é a determinação da agenda das diversas estruturas de governança, isto é, que questões devem ser tratadas em cada nível, e de que modo estes vários níveis se articulam entre si. Mas, há pouco consenso sobre essa questão, e a sobreposição entre os diversos níveis ocorre com frequência. Problemas e oportunidades são percebidos e são objetos de deliberação entre os níveis, algumas vezes em relação de complementaridade, mas também em competição e até mesmo contradição. Isso se torna evidente em situações onde há conflito entre normas ou marcos regulatórios provenientes de fontes diversas (BENTO, 2007).

Pluralismo é a segunda característica, e diz respeito à estrutura de governança global que evoluiu para um complexo sistema multicamadas que não tem um centro único de autoridade. Ela depende de uma multiplicidade de agências – desde Estados e organizações não-governamentais até corporações multinacionais – que se reúnem para definir as regras, normas e políticas globais.

Governança global não aponta para a unificação de todos os arranjos governativos sob uma estrutura de autoridade universal, por isso, tem sido o resultado de sistema poliárquico, constituído por várias instituições, organizações e regimes em diferentes lugares do planeta, cada qual com sua própria esfera de decisão, que não são coordenadas por um arranjo superior. Enquanto governos são formados por uma estrutura unitária e coerente, com as competências distribuídas formalmente pelas constituições, os mecanismos de governança global são melhores entendidos como função do sistema político, as quais podem ser desempenhadas de acordo com uma variedade de procedimentos, em diferentes lugares e momentos, e por várias organizações ao mesmo tempo (BENTO, 2007).

A terceira característica é a geometria variável, ou seja, a capacidade regulatória, os recursos, a infra-estrutura variam de um ator ou conjunto de atores para outro, e de uma temática para outra, dependendo de sua importância política relativa. Devido ao dinamismo crescente das sociedades contemporâneas, a arquitetura institucional da governança global evolui no tempo, conforme altera a relação de forças entre seus atores, ou com a modificação dos conhecimentos, atitudes e percepções dos problemas por parte deles, ou ainda quando novas demandas surgem, ou novos atores entram em cena. Qualquer modificação no contexto político muda as interações sociais que constituem os modos de governança.

Outra característica é a complexidade de sua estrutura. Governança global é composta por diversas agências e redes de atores muitas vezes com leis e normas sobrepostas, seja porque a matéria de regulação é a mesma, seja porque exercem alguma forma de autoridade sobre um mesmo território. Observa-se uma multiplicidade de formas híbridas de governança com atores públicos e privados combinando-se em graus diversos na formulação de normas e na implementação da política. Sobretudo, o Estado permanece como um ator estratégico para a coordenação das diversas estruturas de governança e para conferir legitimidade à regulação elaborada por eles nos níveis regional e mundial.

Assimetria de poder também aparece como uma característica da governança global. As diferenças de poder decisório e de recursos permitem a alguns atores especializarem-se na elaboração da governança, enquanto outros atores especializaram-se na implementação das

políticas e normas, que cujas concepções tiveram pouca ou nenhuma participação. Esta característica está na origem dos movimentos políticos recentes que denunciam o caráter antidemocrático da governança global, sua falta de transparência e a ausência de mecanismos de *accountability* (BENTO, 2007).

2.1.6 Desafios da Governança Global

Com a ocorrência de mudanças na política internacional, vários são os desafios que aparecem nas relações entre os países e na dinâmica interna dos Estados. A agenda política internacional ampliou-se e, atualmente, compreende uma ampla variedade de temas até então reservada à competência interna dos Estados. A tomada de decisão em nível global deve fundamentar e influenciar as decisões que serão tomadas a nível nacional e local, o que desafia o funcionamento interno dos Estados. Parcerias devem ser formadas para que os atores globais possam somar informações e desenvolver políticas e práticas conjuntas sobre questões de interesses comuns. A efetividade das normas e regras emitidas pelas instituições na comunidade internacional depende que os Estados reconheçam sua legitimidade e que estejam dispostos a cumprirem o que foi estabelecido pelos instrumentos de governança global.

O ciclo virtuoso de crescimento econômico, que perdurou até os anos 1970, esteve vinculado à existência de mecanismos que possibilitaram a manutenção dos equilíbrios macroeconômicos internacionais, das regras de comércio e de relações econômicas internacionais, as quais possibilitaram aos Estados nacionais ampla capacidade de decisão e governabilidade (ANDRADE; COSTA, 2008). Reconhecer e aceitar a nova estrutura instituída pela governança global coloca-se como uma alternativa aos impasses que têm paralisado as tradicionais estruturas estatais constituídas a partir do monopólio da coerção que os Estados têm exercido historicamente. É necessário que os Estados envolvidos reconheçam a legitimidade das estruturas de governança, se adaptem a elas e cumpram os acordos e normas estabelecidos em âmbito mundial

Na esfera econômica o desafio está na definição de políticas comerciais liberais ou protecionistas, que determinam a maior inserção de países que ainda não foram afetados pelos efeitos positivos da interação econômica mundial. No caminho da implementação da convivência dos povos ainda fica clara a necessidade de uma justiça internacional que possa promover a ordem internacional estendendo as leis às entidades não-governamentais e aos indivíduos. Regras que incluem a defesa dos recursos e sistemas naturais baseados no desenvolvimento sustentável são necessárias para

reduzir a anarquia do mundo contemporâneo criando condições para o nascimento de um novo modelo de equilíbrio e governança (LOHBAUER, 1999).

Criar mecanismos de governança adequados é tarefa complexa. Estes devem ser democráticos e flexíveis para fazer face aos novos problemas globais. É necessário que haja uma conjuntura global ajustada de modo que as ações e as políticas sejam executadas em nível apropriado. A maior dificuldade para alcançar um padrão de coerência que viabilize o bem comum é a falta de dois princípios: o da igualdade entre os membros da comunidade e o de que o *bem* do todo tem precedência sobre o *bem* das partes (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996).

Com relação a este *bem* público global, as diferenças de valores designadas pelas culturas das diferentes comunidades mundiais, acabam por proporcionar uma fragmentação e uma disparidade das prioridades e do que é realmente importante para a continuidade do planeta. A inversão de valores e poderes após a II Guerra Mundial provocou uma mudança nas posições das potências mundiais e na estrutura da política global. Um extraordinário crescimento da produtividade global industrial e agrícola também foi umas das consequências, provocando mudanças sociais notáveis, como a migração e a urbanização. Essas mesmas forças usaram de maneira não sustentável os recursos naturais não-renováveis e poluíram o meio ambiente.

A visão de governança, integrando uma grande variedade de atores, provém do reconhecimento de que, na atual conjuntura amparada por um modelo neoliberal, os governos não são mais capazes de arcar isoladamente com o ônus da governabilidade global, mesmo que se configurem como atores principais no sistema, para lidar de forma construtiva com questões que desrespeitem os povos e a comunidade global (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996).

Como ator referencial e emblemático da modernidade, o Estado-nação é e continuará sendo o ator dominante no cenário das relações globalizadas, em função do maior poder relativo que dispõe e maior legitimidade sócio-política, numa comparação com outros atores do sistema internacional (VILLA, 1999).

A criação de mecanismos de governança adequados é tarefa complexa, pois eles devem ser mais abrangentes e participativos – isto é, mais democráticos – do que foram no passado. Além disso, devem ser suficientemente flexíveis para fazer face aos novos problemas e às novas interpretações dos problemas antigos. É necessário haver uma conjuntura global ajustada de modo que as ações e as políticas sejam executadas em níveis apropriados. A governança global deve adotar uma estratégia multifacetada (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996:27).

O grande desafio da governança global reside na pluralidade de agentes e ações que não necessariamente convergem para os mesmos fins no contexto de globalização em que se inserem, sendo necessário o desenvolvimento de estratégias que aliem setores da sociedade nos seus mais variados níveis, organizações não-governamentais e empresas privadas, atingindo assim, uma junção de forças como forma de alcançar a sustentabilidade sanando deficiências e desigualdades geradas pelo acelerado processo da globalização. Com o desenvolvimento da governança global os Estados devem atender as resoluções acordadas em âmbito mundial convergindo seus interesses para o bem da comunidade global e proporcionar um desenvolvimento mais sustentável ao planeta.

2.2 GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL

2.2.1 A questão ambiental no contexto da governança global

Entendida como o conjunto de organizações, instrumentos de política internacional, mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e normas que regulam o processo de proteção mundial do meio ambiente, a governança ambiental global diz respeito à gestão sustentável do planeta, apontando para a necessidade de uma visão sistêmica e abrangente dos problemas que afetam a humanidade.

A questão ambiental é emblemática para uma discussão das estratégias e rumos do sistema internacional, que constitui efetivamente um sistema global, e a noção de governança reconhece a complexidade do sistema (MILANE, 1999). Esta questão tem se tornado parte constitutiva da agenda política mundial, pela importância vital que os sistemas ecológicos desempenham na esfera da produção do modelo de desenvolvimento dominante. O desenvolvimento sustentável restringe as atividades modernas industriais e “a importância da industrialização é relativizada pela sua possibilidade de estar ou não em sintonia com a preservação ambiental” (LEITÃO, 1993:155).

A relevância da problemática ambiental para a reflexão sobre governança global deriva de um conjunto de fatores complexos e interligados. O caráter transnacional da problemática ambiental transborda o local e o nacional, rompendo fronteiras delimitadas e passando a fazer parte de responsabilidades globais, o que implica no surgimento de arranjos políticos sólidos e suficientemente harmônicos, comprometidos com as futuras gerações, além de uma visão

multidimensional da problemática do desenvolvimento como um todo. É crescente a participação de setores da sociedade civil e das ONGs, que cada vez mais assumem um papel estratégico na implementação de políticas ambientais em todos os níveis, contribuindo para a conformação da política cívica mundial (WAPNER, 1996).

Repensar a sociedade capitalista industrial diante dos impactos ambientais mundiais é um assunto que tem sido colocado na pauta das principais discussões internacionais. O desafio consiste em que todos sejam beneficiados com a proposta de desenvolvimento, que as alternativas de sustentabilidade não só melhorem a qualidade do meio ambiente global, mas também elevem o padrão de vida da população e promova o desenvolvimento de forma equânime e igualitária (SILVA, 2003).

O caráter multidimensional da crise ecológica e a complexidade das negociações políticas em torno de interesses comuns desencadeiam questionamentos sobre a legitimidade dos atores. A agenda da governança global envolvendo uma pluralidade de atores, com percepções, representações e racionalidades distintas, na resolução dos conflitos ambientais, tenciona referenciais estabelecidos, amplia e moldura dinâmicas democratizantes na esfera pública e alarga o campo de ação e participação coletiva dos segmentos da sociedade em geral.

A crise ambiental revela claramente a importância da dinâmica das redes no complexo jogo das relações transnacionais contemporâneas. Essa complexidade é devida, em primeiro lugar, ao caráter pluralista dos atores interessados (Estado, associações e ONGs, setor privado, OIG, etc.), os atores estão presentes nos diferentes níveis de intervenção política: do local ao global, o meio ambiente integra a agenda de negociações sobre desenvolvimento (MILANI, 1999:109).

O caráter evolutivo e cumulativo de idéias, problemas e intervenções públicas é uma marca característica da questão ambiental, e o sentido do desenvolvimento sustentável como transformação social constitui um desafio permanente da governança global.

2.2.2 A agenda ambiental global: origem e evolução

As ações referentes à governança ambiental global são datadas do início da década de 1970, foi a partir daí que governos e outros setores realmente se deram conta da importância do desenvolvimento sustentável e começaram a assumir a responsabilidade pelo gerenciamento do planeta. Foi necessário mais de uma década de inquietações circunscritas a níveis basicamente locais, para que a agenda global fosse sendo constituída. Segundo Speth (2002), as preocupações

fundamentais sobre o meio ambiente que despertaram a atenção dos governos para os desafios de amplitude global foram:

- ❑ Perda de terras para a agricultura e pastagem causada por desertificação, erosão, conversão para usos não-agrícolas e outros fatores;
- ❑ Destruição das florestas tropicais do mundo, com a conseqüente perda de recursos florestais, sérios danos a bacias hidrográficas (erosão, inundação e sedimentação) e outras conseqüências adversas;
- ❑ Extinção em massa de espécies, principalmente com a perda global de hábitat selvagem e a conseqüente perda de recursos genéticos;
- ❑ Crescimento populacional muito rápido, inflando as cidades do Terceiro Mundo, e refugiados ecológicos;
- ❑ Má distribuição e escassez de recursos de água doce;
- ❑ Pesca predatória, destruição de hábitat e poluição do ambiente marinho;
- ❑ Ameaças à saúde humana oriundas do mau uso de pesticidas e de poluentes orgânicos persistentes;
- ❑ Mudança climática causada pelo aumento dos gases que provocam o efeito estufa na atmosfera;
- ❑ Chuva ácida e, mais comumente, os efeitos de uma complexa mistura de poluentes atmosféricos em peixes, florestas e plantações;
- ❑ Destruição da camada de ozônio pelos CFCs¹³ e por outros gases.

Diante dessas preocupações, originou-se uma agenda de discussões internacionais sobre temas relacionados ao meio ambiente, preservação e desenvolvimento sustentável. Segundo Lynton Caldwell (1996), foram necessários avanços para que o movimento ambientalista internacional surgisse, a legitimação da política ambiental em nível nacional e os processos de sustentação da vida da biosfera tiveram de ser percebidos como uma preocupação comum a todos os povos. A partir de 1972 diversos fóruns e conferências compuseram a agenda mundial, a primeira delas, realizada pela ONU, ficou conhecida como Conferência de Estocolmo.

¹³ Clorofluorcarbonos

2.2.2.1 Conferência de Estocolmo, Conferência de Viena, Protocolo de Montreal e Relatório *Brundtland*

A Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente – Conferência de Estocolmo, realizada em 1972 pela ONU, foi a primeira atitude mundial em tentar organizar as relações entre Homem e Meio Ambiente, sendo fundamental para o desenvolvimento de programas ambientais domésticos, podendo ser considerada um marco da governança ambiental contemporânea. Foi, de fato, o primeiro grande esforço de caráter global, envolvendo os países desenvolvidos e em desenvolvimento, tendo em vista um diagnóstico bastante preocupante que apontava para a deterioração crescente dos ecossistemas.

O mérito da Conferência, além de ter sido um momento marcante nas relações internacionais pela inserção da problemática do meio ambiente na agenda política mundial, foi permitir um debate pluridimensional e interdisciplinar da temática ambiental, relacionando-a ao desenvolvimento econômico (VIGEVANI, 1997). Porém, as discussões incomodavam os países do primeiro mundo devido aos efeitos da industrialização e urbanização, e aos países em desenvolvimento, interessava-se manter o desenvolvimentismo.

Os países desenvolvidos exigiam dos em desenvolvimento esforços no sentido de prevenir desequilíbrios ambientais em escala mundial. Esses últimos, por outro lado, imputando a responsabilidade pela situação enfrentada ao processo de industrialização encabeçado pelos mais desenvolvidos, e com respaldo no princípio da soberania, fizeram oposição ferrenha preocupados com os interesses escusos voltados à perpetuação de uma oposição dos países industrializados às políticas de industrialização na África, América Latina e Ásia (SOARES, 2003). A crise ambiental do planeta foi associada, fundamentalmente à explosão demográfica dos países pobres. Entretanto, grande parte da crise ambiental contemporânea é resultante de padrões de produção e consumo adotado por uma parcela relativamente pequena da população dos países mais desenvolvidos.

A opinião pública desempenhou papel de destaque nesse cenário, notadamente pela série de denúncias e alertas levadas a efeito por organizações não-governamentais sediadas, principalmente, nos países desenvolvidos, enfraquecendo os argumentos contrários à tendência de maior responsabilização destes países. Com participação destacada, as ONGs defenderam uma leitura conservadora do movimento ambientalista, aderindo à tese do crescimento zero e do controle populacional como solução para todos os males. Por outro lado, os países em

desenvolvimento, onde a pobreza, a falta de alimentos e tantos outros problemas sociais pareciam insolúveis, defenderam a tese desenvolvimentista, justamente para que pudessem crescer e se desenvolver em uma linha de pensamento focada no tratamento igualitário em relação aos países já desenvolvidos.

No confronto, a tese desenvolvimentista prevaleceu, reforçando o princípio da soberania. A Conferência concluiu por privilegiar a autonomia dos países em relação à adoção de restrições ambientais e políticas de crescimento, o que de uma forma ou de outra atenderia igualmente aos interesses dos países industrializados (RIBEIRO, 2005). Os principais resultados da Conferência foram a legitimação da biosfera como objeto de política nacional e internacional e de gerenciamento coletivo e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, que é a agência do Sistema ONU responsável por catalisar a ação internacional e nacional para a proteção do meio ambiente no contexto do desenvolvimento sustentável. Para Guido Soares:

As consequências diretas e os frutos da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano foram incalculáveis, tanto do ponto de vista das relações internacionais quanto de seu reflexo direto nos ordenamentos internos dos Estados. O número de tratados e convenções multilaterais adotadas a partir de 1972 cresceu numa velocidade até então inexistentes na história da humanidade, sendo que os mesmos passaram a versar sobre temas cada vez mais técnicos, e agora negociados sob a égide de um órgão altamente especializado da ONU, o PNUMA (SOARES, 2003:47).

Segundo Ferreira (1992), a década de 1970 pode ser considerada emblemática para a penetração do ambientalismo na esfera estatal, sobretudo nos países capitalistas avançados, como os Estados Unidos, que foi um dos primeiros a estabelecerem mecanismos de regulação pública para os efeitos da poluição ambiental.

Em meados dos anos de 1980 uma nova agenda ambiental internacional foi estabelecida, uma agenda que os governos teriam que enfrentar coletivamente de algum modo, se quisessem ter credibilidade internacional. As ações multilaterais iniciaram-se, de fato, em 1985, na Convenção de Viena¹⁴. Durante esta Convenção, levantou-se a urgência de um regime para a defesa da camada de ozônio, cuja diluição é nociva à saúde humana e animal e afeta o desenvolvimento da flora, podendo apresentar riscos ao clima global.

¹⁴ A Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio continha promessas de cooperação em pesquisa e monitoramento, compartilhamento de informações sobre produção e emissões de CFCs. A Convenção foi um marco importante. Nações concordaram em princípio em enfrentar um problema ambiental global antes que seus efeitos fossem sentidos, ou que a sua existência fosse cientificamente comprovada – provavelmente o primeiro exemplo de aceitação de um “princípio de precaução” numa negociação internacional importante (UNEP, 1996).

Em 1987 foi estabelecido o Protocolo de Montreal, que fez recomendações específicas e tornou-se modelo para futuros acordos ambientais, pautado em mudanças climáticas, biodiversidade e desertificação, determinou o banimento gradual das substâncias que prejudicam a camada de ozônio, os clorofluorcarbonetos. Este Protocolo representa um marco singular, já que fez constar em seu texto explícita determinação no sentido da redução quantitativa da emissão de gases que destroem a camada de ozônio, além de fazer uma distinção de critérios para a identificação das metas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.¹⁵

O Protocolo de Montreal foi um avanço no sentido de estabelecimento de metas de emissão para a proteção do meio ambiente, seu conteúdo é considerado complementar aos atuais diplomas que versam sobre a questão climática.

No final do ano de 1987 foi formada, pela ONU, a Comissão *Brundtland*, assim chamada porque foi presidida pela ex-primeira-ministra da Noruega, Dra. Gro Harlem Brundland. O produto final desta Comissão foi o Relatório *Nosso Futuro Comum*, onde foi formulada a primeira agenda global sobre o meio ambiente. Segundo Marcovitch (2006) há quem atribua a esse documento a internacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável. Um de seus trechos mais expressivos usa linguagem contábil, frequente no meio corporativo, talvez já com o propósito de sensibilizar os homens de negócios para estratégias ambientalmente adequadas:

Muitos dos atuais esforços para manter o progresso humano, atender às necessidades humanas e realizar as ambições humanas são simplesmente insustentáveis – tanto nas nações ricas quanto nas pobres. Eles retiram demais, e a um ritmo acelerado demais, de uma conta de recursos ambientais já a descoberto, e no futuro não poderão esperar outra coisa que não a insolvência dessa conta. Podem apresentar lucro nos balancetes da geração atual, mas nossos filhos herdarão os prejuízos. Tomamos um capital ambiental emprestado às gerações futuras, sem qualquer intenção ou perspectiva de devolvê-lo (BRUNDTLAND, 1991).

O relatório propõe a continuidade do crescimento econômico como base para a erradicação da pobreza, porém calcado em um novo paradigma de utilização de recursos ambientais. Reconhece a interferência do homem na natureza e sua incapacidade de bem determinar, promovendo ações que acarretam ameaças à vida na Terra.

¹⁵ Cf. Artigo 5º do Protocolo de Montreal: “Qualquer parte que seja um país em desenvolvimento cujo nível anual calculado de consumo das substâncias controladas seja inferior a 0,3 quilogramas *per capita*, na data da entrada em vigor do referido protocolo para a parte em questão, ou a qualquer tempo dentro de dez anos da entrada em vigor do referido protocolo, poderá, a fim de satisfazer suas necessidades internas básicas, adiar o cumprimento das medidas de controle estabelecidas nos parágrafos 1 a 4 do Artigo 2, por dez anos após os prazos especificados naqueles parágrafos. No entanto, tal parte não poderá exceder um nível calculado de consumo de 0,3 quilograma *per capita*” (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA [s.d.]).

Desde a Conferência de Estocolmo, as discussões em torno da proteção ao meio ambiente sedimentaram o direito internacional sobre este tópico e definiram princípios de uma nova ordem. Nessas discussões e negociações o tópico principal sempre foi o conflito de interesses manifestado pelas partes envolvidas, notadamente de ordem econômica, polarizando as mais diversas tendências sobre prioridades e objetivos da agenda ambiental mundial.

2.2.2.2 Relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*

Em 1988, a Assembléia Geral da ONU inaugurou a discussão em plenário dos problemas climáticos. A Organização Meteorológica Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente criaram o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, com a finalidade expressa de avaliar de forma compreensiva, objetiva, aberta e transparente as bases científicas e as informações técnicas e sócio-econômicas disponíveis, buscando entender os riscos das mudanças climáticas induzidas pelo homem, seus impactos potenciais e opções para adaptação e mitigação.

A complexidade da questão ambiental relacionada ao clima, as dúvidas acerca das causas e efeitos do aquecimento da superfície da Terra e a busca por informações científicas e dados técnicos de convencimento, deram respaldo à formação desse grupo de estudos formado por *experts* de diversas áreas e de diferentes nacionalidades.

Dois anos após sua formação, o IPCC publicou seu primeiro Relatório de Avaliação, no qual propõe o início de entendimentos multilaterais para um acordo global na matéria. O Relatório concluiu que as mudanças climáticas¹⁶ representavam uma ameaça à humanidade e que as negociações para a adoção de um tratado deveriam começar o mais rápido possível.

O segundo relatório publicado pelo IPCC, em 1995, acrescentou mais elementos à discussão sobre a adoção e negociação de políticas referentes às mudanças climáticas, resultando na adoção do Protocolo de Kyoto, dois anos depois. O terceiro relatório contém três volumes e foi divulgado em 2001. Nesse relatório está contido uma série de dados técnicos relacionados às causas e efeitos do aumento da temperatura da Terra.

¹⁶ Como já mencionado, o termo mudanças climáticas utilizado pelo IPCC refere-se a qualquer mudança no clima ocorrida com o tempo, quer devida à variabilidade natural ou como resultado da atividade humana. Esse uso difere do uso adotado pela CQNUMC, nesse caso mudança climática refere-se à mudança no clima que é atribuída direta ou indiretamente à atividade humana, que altera a composição da atmosfera global, e é adicional à variabilidade natural do clima observada em períodos de tempo comparáveis. Para efeito desta dissertação, a noção de mudanças climáticas refere-se ao uso adotado pela CQNUMC.

O IPCC concluiu que a temperatura média global na superfície do globo aumentou 0,6°C nos últimos cem anos e afirma que é provável que as atividades humanas tenham causado grande parte deste aquecimento nos últimos 30 ou 40 anos pela emissão de gases de efeito estufa. Este painel conclui ainda que hoje, mais do que nunca, estamos mais certos que as atividades humanas contribuem significativamente para o aquecimento global (SCHREINER, 2004:1).

O quarto relatório foi lançado em 2007 e apontou que a temperatura média do planeta não poderia subir mais do que 2°C, para evitar mudanças desastrosas no clima global. Para isso, seria necessária uma redução nas emissões de dióxido de carbono entre 50% e 80% até 2050. Segundo o documento, o cenário de redução de emissões que permitiria limitar o aquecimento global a 2°C¹⁷. As propostas do relatório para mitigar o aquecimento global envolvem o estímulo ao uso de formas alternativas de energia, que não envolvam a queima de combustíveis fósseis, a partir da adoção dos mecanismos de crédito de carbono e a de taxar as emissões de carbono no setor energético.

As conclusões apresentadas nos relatórios do IPCC servem de base para a condução dos trabalhos na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento e para as reuniões a ela relacionadas.

2.2.2.3 Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO-92

Na década de 1990, os desafios lançados na década de 1970 tinham se tornado tema de algum importante tratado internacional, plano de ação ou iniciativa. Através de uma deliberação da Assembléia Geral, em 1992, a ONU promoveu a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD, denominada também de Cúpula da Terra ou ECO-92, tendo como palco a cidade do Rio de Janeiro. A segunda grande reunião das Nações Unidas sobre a questão ambiental surge num contexto histórico propício, em razão de uma série de acontecimentos mundiais que marcariam o período pós-declaração de Estocolmo, onde já se evidenciavam importantes informações sobre a deterioração da vida terrestre e o comprometimento do desenvolvimento futuro.

¹⁷ Supõe uma estabilização na concentração de gases de efeito estufa na atmosfera em um valor de cerca de 445 partes por milhão (ppm). As concentrações atmosféricas atuais equivalem cerca de 425 ppm (antes da Revolução Industrial, a taxa era de 280 ppm). O impacto dessa estabilização na economia mundial seria de até 3% do PIB mundial até 2030 (FAPESP, 2007).

Paralelamente a ECO-92, organizações não-governamentais e movimentos sociais diversos organizaram uma reunião designada Fórum Global, com o objetivo de debater e aprofundar temas polêmicos e influenciar no processo de tomada de decisões na reunião oficial. O Fórum foi um acontecimento que mostrou a emergência e legitimação de uma sociedade civil global. A união dos diferentes segmentos de movimentos sociais e ONGs, constituiu uma esfera pública mais democrática e participativa com verdadeira capacidade de governabilidade global e local e que fez frente à crise sócio-ambiental global, em um mundo governado pelos atores da política e segundo as regras do mercado (LEIS, 1993).

A Conferência do Rio contribuiu para a conscientização de que os danos ao meio ambiente eram majoritariamente de responsabilidade dos países desenvolvidos. Reconheceu-se a necessidade dos países em desenvolvimento receberem apoio financeiro e tecnológico para avançarem na direção do desenvolvimento sustentável. A posição dos países em desenvolvimento ficou melhor estruturada e o ambiente político internacional favoreceu a aceitação, pelos países desenvolvidos, de princípios como o das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (LAGO, 2007). As negociações da ECO-92 apresentou avanços na formalização de alguns compromissos e concluiu seus trabalhos apresentando à assinatura das partes duas importantes convenções:

Convenção sobre Mudanças Climáticas – Teve sua origem no reconhecimento de um dos mais graves problemas planetários, a alteração do clima, devido fundamentalmente a concentração excessiva de gases de efeito estufa na atmosfera. O tratado tem como objetivo a estabilização da concentração de gases do efeito estufa na atmosfera em níveis que evitem a interferência perigosa com o sistema climático. Não foi fixado um limite obrigatório para as emissões de GEE no tratado, porém, foram incluídas disposições para atualizações que deveriam criar limites obrigatórios de emissões, sendo um deles o Protocolo de Kyoto;

Convenção da Biodiversidade – Adota como princípio básico o direito dos países de explorar de modo soberano e responsável seus próprios recursos conforme suas políticas de desenvolvimento. Os Estados signatários reconhecem que a conservação da biodiversidade diz respeito a toda humanidade, que cada país é responsável pela conservação dos seus próprios recursos biológicos e que o desenvolvimento sócio-econômico e a erradicação da pobreza constituem a prioridade dos países em desenvolvimento.

Foram também elaborados três documentos de importância singular para o direito internacional do meio ambiente:

Declaração do Rio – A Declaração reafirma e amplia a Declaração de Estocolmo, contendo os princípios éticos fundamentais para a construção, no século XXI, de uma sociedade global justa, sustentável e pacífica. Reforça a necessidade de um novo sentimento de interdependência global e responsabilidade compartilhada, voltada para o bem-estar da população mundial e das gerações futuras. A Declaração foi pautada por grandes divergências entre os países desenvolvidos e emergentes;

Agenda 21 – Constitui um programa de ação que viabiliza o novo padrão de desenvolvimento ambientalmente racional. Concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. É um guia imprescindível para a construção de uma sociedade baseada nos princípios da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões. O Documento tem o objetivo de efetivar-se como referencial fundamental nos planos dos governos e sociedades para um futuro mais digno;

Declaração de Princípios sobre Florestas – A idéia original era aprovar uma convenção sobre exploração, proteção e desenvolvimento sustentável de florestas, porém países em desenvolvimento com grandes florestas se opuseram, e a idéia foi transformada em uma declaração de princípios, sem força jurídica no plano do direito internacional. Os princípios ressaltam os aspectos globais das florestas, principalmente como fixadora de carbono e que são fundamentais para as comunidades locais e para o ambiente global.

Diferentemente do que ocorreu na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, que privilegiou apenas os aspectos biológicos e ecológicos, na Conferência do Rio foi reconhecido expressamente que os países industrializados tinham uma grande responsabilidade no que se refere aos efeitos imoderados da industrialização.

A Conferência do Rio foi importante para lançar as bases legais, intelectuais e institucionais de uma estratégia articulada visando a promoção do desenvolvimento sustentável, que passaria a significar uma verdadeira política de ação humana na busca de alternativas para uma melhor qualidade de vida. Também contribuiu significativamente para a formulação de uma agenda para a governança ambiental global. Porém, diante do processo avassalador do capitalismo global, a intensificação do comércio e a expansão do consumo, as iniciativas concretas em direção a sustentabilidade ainda são insuficientes, visto que o atual padrão de produção é claramente insustentável.

2.2.2.4 Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC)

Constituída durante a ECO-92, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima – CQNUMC (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*) foi a resposta política internacional dada pela ONU às alterações climáticas. A convenção foi adotada em 9 de maio de 1992 na cidade de Nova Iorque (sede da Organização das Nações Unidas), por cerca de 180 países, e começou a vigorar em 21 de março de 1994, estabelecendo um regime jurídico internacional com o objetivo principal de alcançar a estabilização das concentrações de GEE na atmosfera em um nível que não altere significativamente o sistema climático.

A Convenção é um tratado quadro que estabelece princípios normativos e disposições programáticas de caráter flexível, acompanhados de anexos por decisões ou atos multilaterais provenientes do órgão supremo da Convenção, denominado de Conferência das Partes (COPs). Os países signatários desta Convenção reconheciam, em seu texto, que mudanças climáticas representam uma preocupação comum da humanidade e, propunham-se a elaborar uma estratégia global para a proteção dos sistemas climáticos para gerações presentes e futuras (SALOMONI, 2003)

A convenção é baseada no princípio da precaução e da responsabilidade comum, porém diferenciada. O princípio da precaução refere-se ao fato de que a ausência de plena certeza científica em torno da questão não deve ser usada como desculpa para que os países posterguem a adoção de medidas para prevenir, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. O princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada refere-se ao fato de que a maior parcela das emissões globais históricas e atuais de GEE é originária dos países desenvolvidos, assim, esses países devem assumir compromissos de redução de suas emissões.

Tomando como base o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, foram estabelecidos dois grupos de países: as Partes do Anexo I¹⁸, que inclui os países membros da OCDE em 1992, Comunidade Européia e países industrializados da ex-União Soviética e do Leste

¹⁸ São as Partes do Anexo I: Alemanha, Austrália, Áustria, Belarus, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Lichtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia.

Europeu (exceto México e Coréia do Sul); e as Partes do Não-Anexo I, que inclui todos os outros países não inclusos no Anexo I ¹⁹.

Quando comparada às convenções menos extensamente ratificadas, a quase unânime ratificação desta Convenção confere maior legitimidade às suas declarações. Ela provê linhas de ação gerais para mitigação do aquecimento global e dá autoridade às partes para procurar os meios necessários para mitigar o aquecimento global. As partes da convenção estão comprometidas em promover o gerenciamento sustentável dos ecossistemas terrestres e marinhos como sumidouros e reservatórios²⁰ de gases de efeito estufa. Há também ênfase em desenvolvimento sustentável e o reconhecimento de que as respostas às ameaças climáticas não deverão obstar o desenvolvimento econômico. É uma abordagem diferente das convenções anteriores que buscavam somente a proteção ambiental. Contudo, tornou-se rapidamente evidente que um acordo voluntário como a Convenção-Quadro poderia realizar muito sobre a proteção climática, requerendo que os processos científicos e políticos continuassem.

Reuniões anuais dos países signatários foram realizadas visando a promoção efetiva dos acordos da Convenção, denominadas Conferência das Partes (Conference of Parts – COP). A COP é o órgão supremo da Convenção, responsável pela tomada de decisões para sua implementação. Cabe também a este órgão examinar os compromissos das Partes com os objetivos da Convenção, os avanços da área científica e os resultados obtidos com a implementação de políticas voltadas à mitigação dos GEE. As negociações no âmbito da Conferência das Partes são complexas, envolvem interesses diversos, idas, vindas, paralisações. As Conferências das Partes realizadas até o momento e suas principais resoluções foram:

COP-1, Berlim (1995): Foram definidas modalidades, regras e diretrizes, além das atividades adicionais a serem realizadas pelas Partes. As negociações dessa Conferência estão contidas na resolução conhecida como o Mandato de Berlim;

COP-2, Genebra (1996): Foi apresentado o 2º relatório de avaliação do clima pelo IPCC ressaltando a necessidade da adoção de metas de redução de emissões, principalmente pelos países desenvolvidos;

COP-3, Kyoto (1997): Formulação do Protocolo de Kyoto, que foi aberto para assinaturas;

¹⁹ Países em desenvolvimento que, para atender às demandas básicas de desenvolvimento, precisam aumentar sua oferta energética e, potencialmente, suas emissões.

²⁰ A CQNUMC define sumidouros (*sink*) como um processo que remove gases de efeito estufa da atmosfera e reservatórios (*reservoir*) como um armazenador desses gases.

COP-4, Buenos Aires (1998): Foi estabelecido um conjunto de decisões conhecido como Plano de Ação de Buenos Aires, que determinava o prazo final para um acordo sobre os aspectos operacionais do Protocolo de Kyoto.

COP-5, Bonn (1999): O principal resultado da Conferência foi o acordo para realizar a COP-6 em novembro de 2000, em *The Hague*, Holanda.

COP-6, Haia (2000): Discussões referentes à extensão que os Países do Anexo I poderiam contabilizar a absorção de carbono pelas florestas e terras agriculturáveis (denominado LULUCF – *Land Use, Land Use Change and Forestry*), e em que extensão esses países poderiam utilizar os mecanismos de flexibilidade para atingir suas metas de redução. Divergências entre os EUA e países europeus suspenderam a reunião.

COP-6 Parte II, Bonn, (2001): Foi estabelecido, pelo Acordo de Bonn, as três formas de obtenção de créditos de carbono para serem atingidos os compromissos de redução de um país, incluindo o Comércio de Emissões entre os países do Anexo I, certificados de redução de emissões obtidas por meio do uso do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e unidades de redução de emissões obtidas por meio de Implementação Conjunta (IC) entre países do Anexo I;

COP-7, Marrocos (2001): Regulamentação dos mecanismos de flexibilidade (Comércio de Emissões, Implementação Conjunta e MDL) e discussões do LULUCF;

COP-8, Nova Déli (2002): As Partes trabalharam em questões institucionais e procedimentos do Protocolo. Foi adotada a Declaração Déli sobre Mudança Climática e Desenvolvimento Sustentável;

COP-9, Milão (2003): Decisões sobre as normas técnicas para os projetos de sumidouros no âmbito do MDL e linhas mestras de operação de dois novos fundos de apoio aos países em desenvolvimento: o Fundo Especial de Mudanças Climáticas e o Fundo para os Países Menos Desenvolvidos;

COP-10, Buenos Aires (2004): Definições referentes ao teste de adicionalidade nas metodologias de linha de base e monitoramento dos projetos de MDL e IC;

COP-11, Montreal (2005): Discussões sobre medidas para facilitar a aprovação de metodologias de linha de base pelo Painel de Metodologias da Junta Executiva do MDL e sobre o regime pós-2012 (2º período de cumprimento);

COP-12, Nairóbi (2006): Reconhecimento, pelas Partes participantes, da necessidade de reduzir as emissões de CO₂ em mais de 50%. Definição do cronograma para revisão do Protocolo de Kyoto;

COP-13, Bali (2007): Apresentação do quarto relatório científico do IPCC, que influenciou o Plano de Ação de Bali, que teve como objetivo estabelecer diretrizes para um novo acordo de combate às mudanças climáticas após 2012;

COP-14, Poznan (2008): Não houve resultados plausíveis nas negociações, porém houve uma mudança de postura dos países em desenvolvimento, que apresentaram propostas concretas para a redução de emissões.

COP-15, Copenhague (2009): O objetivo principal da Conferência era traçar um acordo global de redução de emissões para o período pós 2012. O evento resultou em uma declaração de intenções, sem efeito vinculante e sem o estabelecimento de metas de redução para os países, mas criou-se um Fundo para combater a elevação da temperatura do planeta.

Com todas essas Convenções, Conferências, Protocolos e Relatórios, é fácil observar que a questão das mudanças climáticas ganhou mais visibilidade e foi considerado um problema real que necessita de soluções conjuntas envolvendo todos os países do globo e seus diversos setores. Segundo Silva (2003), a questão ambiental tornou-se parte constitutiva da agenda política mundial, pela importância vital que os sistemas ecológicos desempenham na esfera da produção e reprodução do modelo de desenvolvimento dominante. A importância dada a esses temas é explicada pelo fato de que as sociedades e os Estados nacionais não estão isolados em seus próprios territórios na medida em que são cada vez mais atingidos por movimentos transnacionais de capitais e valores, cuja dimensão e efeitos escapam ao controle. Lidar com os temas globais implica em superar as fronteiras geográficas e buscar alternativas através de outro padrão de interação entre pessoas e nações.

A agenda global avançou no sentido de uma maior preocupação com a sustentabilidade do planeta, e este avanço deveu-se principalmente à ação da comunidade internacional, dos governos nacionais e pelas iniciativas da ONU e das ONGs, além da valorização que a mídia mundial proporcionou a esta causa.

O caráter evolutivo e cumulativo de idéias, problemas e intervenções públicas é uma marca característica da questão ambiental, e o sentido do desenvolvimento sustentável como transformação social constitui um desafio permanente da governança.

2.2.3 O Protocolo de Kyoto

A Convenção-Quadro estabeleceu um processo permanente de revisão, discussão e troca de informações, que possibilitou a adoção de compromissos adicionais em resposta a mudanças no conhecimento científico e nas disposições políticas, através das Conferências das Partes (MOTTA; GUIMARÃES, 2008).

Durante a terceira Conferência das Partes, realizada em Kyoto, no Japão em 1997, os países participantes adotaram o Protocolo de Kyoto, que pode ser considerado um avanço no que tange às questões climatológicas globais. O Protocolo é um marco nas tentativas de mitigação das mudanças climáticas, nele contém o comprometimento dos países industrializados e dos países cujas economias estão em transição para economias de mercado com metas de redução de emissões de gases do efeito estufa (COSTA, 2004).

O Protocolo estabelece metas quantitativas de redução de emissões de GEE e para o primeiro período de compromisso – 2008 a 2012 – foi fixado o limite mínimo de redução de emissões (diferenciado entre os países²¹) num valor 5,2% abaixo dos níveis de 1990, que deve ser assegurado pelos países do Anexo I, com o intuito de reverter a tendência histórica de crescimento das emissões iniciadas nesses países há cerca de 150 anos.

O Protocolo de Kyoto foi aberto para a assinatura em 1998 e para entrar em vigor, era preciso que fosse ratificado por pelo menos 55% das Partes da Convenção e, também, por países que representassem, pelo menos 55% das emissões globais do ano-base de 1990. Tal fato ocorreu em 2005 com a ratificação da Rússia, com a assinatura de 141 países – que representam 61,6% das emissões de 1990 – embora sem a participação dos Estados Unidos, principal emissor de gases do efeito estufa do mundo, e da Austrália, maior produtor mundial de carvão mineral.

Em 16 de fevereiro de 2005 o Protocolo começou a ser juridicamente obrigatório para as Partes, sendo considerado o primeiro instrumento legal internacional que propõe uma solução comercial

²¹ As partes Anexo I devem promover, no período de 2008 a 2012, reduções diferenciadas, tomando por base as emissões registradas em 1990, devendo a soma dos países do Anexo I resultar em uma redução líquida de 5,2% (PROTOCOLO DE QUIOTO, 1997).

para um problema ambiental. Para facilitar o cumprimento de redução de emissões pelos países do Anexo I, o Protocolo criou mecanismos de flexibilização, no qual estes países podem adquirir unidades de redução de emissões de GEE, através de aquisição direta ou através de investimentos em projetos em outros países.

Os mecanismos de flexibilização representam uma alternativa ou forma subsidiária para que os países do Anexo I que não possuem condições de promover a necessária redução de gases em seu território possam atingir suas metas de redução de emissão, ao mesmo tempo em que estimula o desenvolvimento daqueles países que não atingiram níveis significativos de emissão de poluentes. Os mecanismos de flexibilização do Protocolo de Kyoto abriram a possibilidade para que as reduções de GEE pudessem ser negociadas mundialmente. Este comércio internacional de emissões, segundo Costa (2004), cria incentivos para as empresas encontrarem meios de reduzir suas emissões para que seus créditos possam ser vendidos no mercado aberto. Este mercado emergente pode oferecer diversas oportunidades para uma enorme gama de indústrias e negócios (JANSEN, 2000).

Quando um país não incluído no Anexo I desenvolve um projeto de reduções de emissão de GEE devidamente certificado, são emitidos os chamados RCEs – Reduções Certificadas e Emissões²² que são papéis comercializáveis. Dessa forma o Protocolo possibilitou um arranjo institucional com diferentes maneiras e incentivos para países e agentes econômicos reduzirem suas emissões.

Os mecanismos de flexibilização previstos no Protocolo são:

Comércio de Permissão de Emissões – CE (Emissions Trade Permit): permite aos países do Anexo I negociarem entre si as quotas de emissão acordadas, onde os países com emissões maiores que suas quotas possam adquirir créditos para cobrir tais excessos. É a moldura principal de todo o sistema de reduções proposto em Kyoto;

Implementação Conjunta – IC (Join Implementation): permite às Partes do Anexo I realizar “projetos limpos” no território de outras Partes do Anexo I, a fim de obter unidades de redução de emissões para cumprir uma parcela de seus compromissos quantificados de limitação das emissões;

Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL (Clean Development Mechanism - CDM): permite que os países do Anexo I financiem projetos de redução ou comprem os

²² Para efeito de emissão de RCEs, a unidade de medida utilizada para medir os diferentes gases é a tonelada métrica de dióxido de carbono equivalente (tCO₂e) que consiste numa tonelada de dióxido de carbono ou numa dada quantidade de outro gás que lhe seja equivalente.

volumes de redução de emissões resultantes de iniciativas desenvolvidas nos países não incluídos no Anexo I, que nesse primeiro período de cumprimento do Protocolo de Kyoto, 2008 a 2012, não têm metas definidas de redução de emissões.

Quando se trata do problema da mudança climática, a noção tradicional de soberania torna-se questionável, pois as atividades e ações locais podem afetar todo o planeta. Os desafios do meio ambiente global representam um conjunto de questões para as quais o processo de negociação em torno de uma questão coletiva é crucial e o Protocolo de Kyoto pode ser considerado um desses instrumentos que visam o interesse público global e contempla a ação cooperativa internacional.

Originado de uma proposta brasileira, o MDL é um dos instrumentos mais importantes do regime internacional do clima. Sua importância vai além da redução de emissões, uma vez que este mecanismo também visa o desenvolvimento sustentável. O princípio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo é fazer com que os países desenvolvidos possam fazer investimento em oportunidades de redução de emissões de GEE a baixo custo em países em desenvolvimento e receber créditos pelas reduções certificadas de emissões daí resultantes, diminuindo as quotas de reduções de créditos pelas reduções de emissões dentro de suas fronteiras.

Enquanto o MDL reduz o custo do cumprimento do Protocolo de Kyoto para os países desenvolvidos, os países em desenvolvimento também se beneficiam através do aumento do fluxo de investimentos e pela promoção do desenvolvimento sustentável, contribuindo com o objetivo final da Convenção de estabilização da concentração atmosférica de GEE. O MDL provoca reduções além daquelas que aconteceriam na ausência do projeto. Seus benefícios são mensuráveis e estão focados no longo prazo, propiciando melhorias reais para o processo de mitigação das mudanças climáticas (MCT, 2009).

As metodologias utilizadas nos projetos de MDL seguem uma linha de base que considera os impactos sociais, econômicos e ambientais das atividades antrópicas sobre as emissões de GEE. Levam em conta limites, fugas²³, circunstâncias nacionais ou políticas setoriais.

2.2.4 O Brasil, a Questão Ambiental e o Regime Internacional de Mudanças Climáticas

No Brasil, a problemática ambiental começou a ter mais visibilidade no final da década de 1980, quando ocorreu um processo de internalização da problemática na esfera pública, notadamente

²³ É o aumento de emissões de gases de efeito estufa que ocorre fora dos limites de um projeto MDL, atribuível a esse projeto. É descontada da quantidade de reduções obtidas pelo projeto.

pela consolidação de um vasto movimento ambientalista complexo e multifacetado, além da reestruturação do aparelho estatal.

Até a década de 1970 pouco se preocupava com as questões ambientais no país. O atraso no estabelecimento de normas ambientais e agências especializadas no controle da poluição, desmatamento e aquecimento demonstram que, este tipo de problema não figurava entre as prioridades das políticas públicas da época.

A questão ambiental não foi prioridade no processo de industrialização brasileira. A estratégia de crescimento associada à industrialização por substituição de importações privilegiou setores intensivos em emissão. A motivação inicial do processo de industrialização por substituições de importações era baseada na percepção de que o crescimento de uma economia periférica não poderia ser apenas sustentado em produtos diretamente baseados em recursos naturais, o que resultou em uma tendência de especialização em atividades potencialmente poluentes. Aspectos ambientais eram pouco integrados na formulação de políticas públicas e a falta de informação sobre a extensão e a relevância dos problemas resultantes da degradação ambiental agravava a situação (LUSTOSA *et al*, 2003).

Após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em 1972, é que foi criado no Brasil a Secretaria Especial em Meio Ambiente, que apresentava um alto nível de descentralização e um acentuado viés regulatório, baseado nos instrumentos de comando e controle. Mas, foi apenas na década de 1980 que foram estabelecidos objetivos, ações e instrumentos da política nacional do meio ambiente, instituída pela Lei nº 6.938. A Lei objetivava não só a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, mas também o comprometimento de assegurar as condições para o desenvolvimento sócio-econômico aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendendo aos princípios previstos na Constituição e constituindo outros que asseguram a tutela jurídica do meio ambiente (LUSTOSA *et al*, 2003).

Sediar a ECO-92 forçou o Brasil a estar mais compromissado e mais conectado com as questões relacionadas ao meio ambiente, assumindo uma postura de liderança e responsabilidade perante os países em desenvolvimento e com o resto do mundo.

Nas negociações do Protocolo de Kyoto, a atuação do Brasil esteve orientada pela definição do interesse nacional em afirmar o direito ao desenvolvimento como um componente fundamental da ordem mundial, em continuidade ao pilar clássico da política externa brasileira. Além dessa orientação, o Brasil apoiava a promoção de uma visão do desenvolvimento associada à

sustentabilidade ambiental, em correspondência ao crescimento da consciência ambiental no país e sua tradução em políticas públicas (VIOLA, 2002).

O Brasil manteve uma posição de liderança durante as negociações. Colocou a responsabilidade pela redução das emissões nos países desenvolvidos e se opôs frontalmente aos compromissos de redução da taxa de crescimento futuro das emissões por parte dos países emergentes. Segundo Viola (2009), os conflitos de interesses entre os países desenvolvidos, os emergentes e os pobres têm sido um dos fatores determinantes na dinâmica das negociações no regime de mudança do clima.

Em maio de 1997, no âmbito das negociações internacionais para a construção do Protocolo de Kyoto, a delegação brasileira lançou a proposta de criação de um Fundo de Desenvolvimento Limpo. Durante a 3ª Conferência das Partes da Convenção do Clima, realizada em 1998 em Kyoto, a idéia, modificada, foi adotada como um instrumento do Protocolo, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

O Brasil foi um dos primeiros países a estabelecer localmente as bases jurídicas necessárias para o desenvolvimento de projetos desta natureza, com a criação da Autoridade Nacional Designada – AND, por meio de um decreto presidencial de 7 de julho de 1999. Foi também a primeira nação a formalizar a inscrição de sua Autoridade Nacional Designada²⁴ perante o Conselho Executivo do MDL, em 2002. Os projetos que desenvolvem Mecanismos de Desenvolvimento Limpo no Brasil são analisados pela Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima. Esta comissão analisa a validação do projeto e a contribuição do projeto para o desenvolvimento sustentável no Brasil, segundo os critérios de distribuição de renda, sustentabilidade ambiental local, desenvolvimento das condições de trabalho e geração de emprego, capacitação e desenvolvimento tecnológico, integração regional e articulação com outros setores.

A Comissão Interministerial de Mudança Climática, composta por nove ministros e liderada pelo Ministro da Ciência e Tecnologia, foi estabelecida em 1999 com o propósito de coordenar as discussões governamentais sobre o tema. Embora a Comissão delibere sobre as políticas de governo, a participação da sociedade civil é encorajada e bem vista. A interação com os grupos de interesses e as discussões realizadas neste âmbito são consideradas elemento chave para a solução dos problemas climáticos.

²⁴ Autoridade nacional que atesta se o projeto de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo contribuiu para o desenvolvimento sustentável do país.

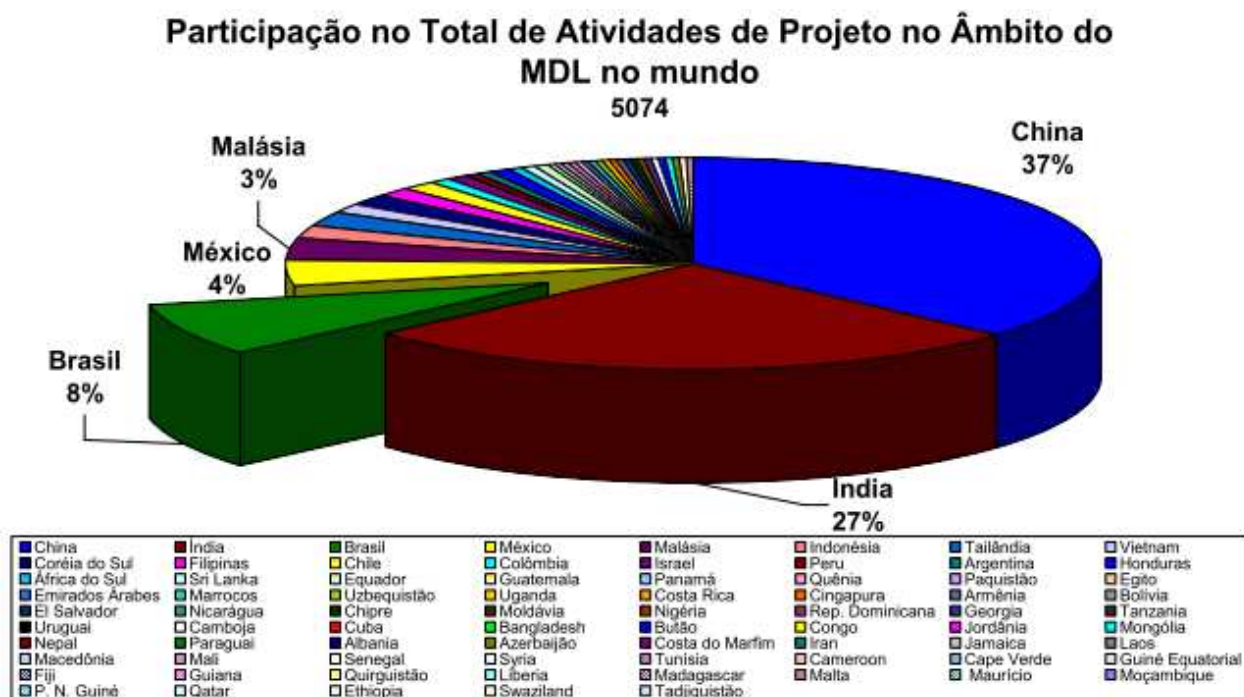
O Brasil está qualificado positivamente no processo de implantação do MDL. O país tem o abastecimento de eletricidade baseado em recursos hídricos e possui um importante programa de uso de combustíveis de biomassa (álcool). As empresas brasileiras também acrescentam pontos positivos para o Brasil nesses projetos. O mercado de Certificados de Emissões Reduzidas exige um forte amparo de credibilidade, força e dimensão empresarial que dê suporte às suas transações e a maioria das empresas brasileiras envolvida em projetos de MDL apresentam estas características.

Segundo Viola (2002), o Brasil apresenta três vantagens nas emissões de carbono: ser um país de renda média, estando fora dos compromissos obrigatórios de redução de emissões de carbono correspondentes aos países desenvolvidos; ter uma matriz energética com forte peso hidroelétrico, com baixos índices de emissões e; possuir em seu território 16% das florestas mundiais, tendo grande importância no ciclo global do carbono. A grande desvantagem é ter uma grande emissão de carbono derivada das queimadas utilizadas na agricultura tradicional e do desmatamento da Amazônia.

As emissões de carbono do Brasil são ao redor de 4% das mundiais: quase 25% são procedentes da indústria e da agricultura modernas e 75% da agricultura tradicional, da conversão de uso na fronteira agrícola e das atividades madeireiras ineficientes e/ou predatórias (ROCHA, 2008; VIOLA, 2009). Segundo dados do INPE (2009), o desmatamento da Amazônia brasileira contribui com aproximadamente 2,5% das emissões globais de gases do efeito estufa.

O Brasil tem-se destacado como um dos países mais organizados e estruturados no que tange à implementação de projetos no âmbito do MDL, ocupando o 3º lugar em número de atividades de projeto, com 397 projetos (7,8%), apresentando uma redução durante o primeiro período de obtenção de créditos de 330 milhões de CO₂ (MCT, 2009). Em primeiro lugar encontra-se a China com 1.865 (36,8%) e, em segundo, a Índia com 1.368 (27,0%). Vale lembrar que nesses países a matriz energética é muito dependente do consumo de combustíveis fósseis, especialmente o carvão mineral, o que torna mais factível um projeto de redução de emissões. No caso brasileiro, essa viabilidade é menor, uma vez que sua matriz energética é baseada em fontes hidroelétricas e com uso expressivo de combustíveis originados de biomassa renovável, e menos intensiva em carbono.

FIGURA 1 – Participação no Total de Atividades de Projetos no Âmbito do MDL no Mundo

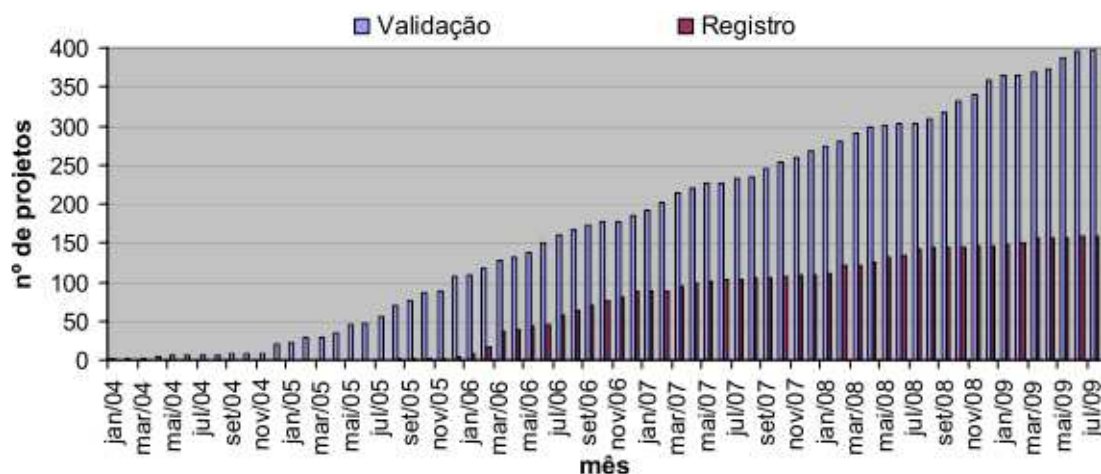


Fonte: MCT (2009)

Os projetos brasileiros se concentram na área de geração de energia e suinocultura, os quais representam a maioria (65%) das atividades de projeto. Os escopos que mais reduzirão emissões de CO₂ são os de energia renovável, aterro sanitário e redução de N₂O, totalizando 71% do total de emissões de CO₂ a serem reduzidas no primeiro período de obtenção de créditos.

A curva de crescimento do número de atividades de projeto no âmbito do MDL no Brasil apresenta uma forte tendência de crescimento. A figura 2 apresenta os projetos que estão em fase de validação e os projetos que já estão registrados. Para a validação, a curva inicia-se em janeiro de 2004, e para o registro, em novembro de 2004, quando o primeiro projeto foi registrado pelo Conselho Executivo do MDL, no caso um projeto brasileiro. O Brasil ocupa a terceira posição entre os países com maiores reduções anuais de emissões de gases de efeito estufa.

FIGURA 2 - Curva de Crescimento das Atividades de Projetos MDL no Brasil



Fonte: MCT (2009)

Se, por um lado, os projetos de MDL valorizam as ações de melhoria ambiental, oferecendo melhor retorno e abrindo oportunidades de novos empreendimentos; de outro, implica a necessidade de um esforço real do empresariado brasileiro, expresso junto ao governo e a sociedade civil, em prol da sustentabilidade e para assegurar aos projetos um elevado padrão de consistência no atendimento dos seus propósitos. Segundo o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS (2008), o desenvolvimento do MDL vem ao encontro de interesses profundos do empresariado brasileiro. O MDL se mostra um instrumento poderoso para a difusão e aquisição de tecnologias mais produtivas e limpas que, em outro contexto, teriam custos de transferência e aquisição bem mais altos. O interesse na eficiência dos resultados dos projetos dá melhor acesso à práticas inovadoras e modernas, resultando em evidentes ganhos de produtividade e competitividade empresarial (CEBDS, 2008).

Ainda segundo o Conselho Empresarial (2008), é preciso existir em termos nacionais, um ambiente propício ao desenvolvimento de novos negócios e a atribuição da devida importância aos compromissos ambientais de redução do efeito estufa. Excesso de burocracia e controle governamental, somados com a falta de uma política e de uma orientação institucional clara de apoio, serão obstáculos decisivos para a realização das potencialidades e para um bom posicionamento do Brasil no mercado dos RECs. Segundo Miguez (2008), os projetos brasileiros são reconhecidos internacionalmente pela seriedade do processo de aprovação conduzido pela AND e pela característica inovadora de diversas iniciativas.

Como parte desta discussão, o Brasil deve continuar trabalhando com a comunidade internacional visando a criação de mecanismos e acordos que permitam aos países ricos transferir recursos e

tecnologias para os países em desenvolvimento, uma vez que isto pode contribuir substancialmente para a redução de emissões. Ao mesmo tempo, as negociações devem assegurar que esta redução nas emissões obtida pelos países em desenvolvimento contribua diretamente para a redução das emissões globais e para a prevenção das mudanças climáticas, ao invés de apenas prover uma forma mais barata de países industrializados alcançarem suas metas. Isto significaria que se o apoio aos países menos desenvolvidos se der através de esquemas de comércio de emissões, então todas as metas de reduções de emissões globais teriam que ser consideravelmente mais ambiciosas (FÓRUM BRASILEIRO DE ONGS, 2005).

Esse cenário de negociações e transferências de tecnologias em âmbito internacional proporciona a proximidade das relações entre setores e organizações dos diversos países, fazendo com que estejam mais conectados e interligados. Esse relacionamento multisetorial desafia a governança tradicional e carece de novas estruturas de relacionamento e gestão. As redes globais de política aparecem como uma alternativa possível aos desafios atuais dando sustentabilidade ao novo sistema, democratizando as decisões referentes ao bem estar do planeta e diminuindo o *gap* de resultado existente na governança ambiental global.

2.3 A ESTRUTURA EM REDE

A idéia do termo *redes* vem sendo utilizada em diferentes áreas do conhecimento e é aplicado em várias situações e arranjos organizacionais atuais. Devido sua ampla disseminação e popularidade, o uso da palavra redes provoca certa confusão e ambigüidade, cabendo a distintas aplicações. A idéia utilizada inicialmente pela sociologia para designar relações sociais, vem sendo utilizado para designar arranjos organizacionais flexíveis e plurais, que se formam nos setores econômico político e social. Nas ciências políticas, este termo está sendo utilizado para analisar o pluralismo na esfera pública e as novas formas de gestão e governança desse setor, assim como sua interação com os demais atores envolvidos no sistema de políticas públicas.

Os atores da rede estabelecem vínculos de interdependência entre si, resultando em um ambiente dinâmico de relações de cooperação e conflitos de opinião. Para Cavalcanti e Lyra (1998) as relações de cooperação se sobrepõem às relações de competição e a interdependência entre os atores são avaliadas, pelos próprios atores, de forma positiva. A formação em rede vem sendo idealizada com um formato organizacional democrático e participativo (SCHERER-WARREN,

1997), onde as relações se caracterizam pela não-centralidade organizacional e não-hierarquização do poder, com tendências à horizontalidade, complementaridade, pluralismo de idéias e diversidade cultural.

As redes têm se fortalecido no plano político e institucional. No setor público o modelo de redes aparece como uma alternativa para a conciliação das mudanças políticas na busca de uma melhor distribuição do poder e nas inovações administrativas orientadas a uma configuração descentralizada e intersetorial. Esse tipo de arranjo é considerado uma boa opção na reconstrução das relações entre Estado e sociedade, na busca de novas formas de democracia e no desenvolvimento socioeconômico sustentável. Na governança global as redes globais de políticas públicas aparecem como um possível componente dessa estrutura de governança que pode ajudar a superar as brechas existentes entre necessidades e resultados na governança ambiental global.

2.3.1.1 Surgimento das Redes

A crescente interdependência entre os países, as mudanças nas estruturas de governança das questões tratadas a nível nacional e internacional, assim como as transformações ocorridas no Estado e na sociedade devido ao processo de modernização, geraram necessidades de formação de novas estruturas de caráter policêntricas.

Apesar dos primeiros conceitos terem sido discutidos na década de 1930, a origem da reflexão sobre a estrutura de redes se dá ao fim da Guerra Fria (WITTE *et al*, 2002), quando houve uma redefinição do papel dos Estados, da sociedade e das relações de interdependência entre os países. Novos caminhos de pesquisa surgiram, abrolhados da observação da ordem e desordem dos sistemas políticos, econômicos e sociais ligados à noção do fenômeno globalização.

A globalização se apresenta como um fenômeno de grande influência nas sociedades modernas, uma vez que se expande e ultrapassa as fronteiras tradicionalmente fixadas, redimensionando os territórios de influência e ação (SCHERER-WARREN, 1997). A formação de redes reflete as forças subjacentes que foram cunhadas por esse processo. A globalização proporcionou maior interação entre os indivíduos e organizações de diferentes países, favorecendo o intercâmbio cultural e a construção de identidades coletivas em nível global.

Witte *et al* (2000) destaca duas forças principais que conduziram esta mudança: a liberalização econômica e política e a revolução tecnológica. A liberalização econômica remodelou o sistema internacional, abriu os mercados, aumentou a concorrência, e aguçou a divisão internacional do

trabalho. Por muito tempo este modelo de desenvolvimento foi considerado incontroverso, porém, o desmantelamento das barreiras econômicas tem sido visto com crescente apreensão. As atividades econômicas transnacionais têm gerado uma série de efeitos colaterais negativos, que governos e organizações internacionais, até agora, não foram capazes de resolver de forma satisfatória. Os processos de liberalização política, em muitos países, levaram a uma proliferação de organizações da sociedade civil, que, por sua vez, levaram a formação de alianças de caráter transnacionais.

A revolução tecnológica alterou de forma profunda e duradoura todo o mundo de maneira geral. Transformou o modo como a informação é criada, processada e disseminada. Esta revolução provocou mudanças, primeiramente, no setor privado, porém, mudanças também podem ser verificadas na maneira em que o setor público estava habituado a fazer negócios. A revolução tecnológica provocou também mudanças nas relações sociais, culturais e econômicas, tornando-as mais complexas, menos estáveis e mais difíceis de prever.

Juntando a essas duas forças que impulsionaram as transformações no cenário global proporcionando a formação de redes, destaca-se uma terceira, que é todo o processo de modernização ancorado pelo fenômeno da globalização (WITTE *et al*, 2002). A individualização de valores, comportamentos e hábitos têm formado uma sociedade diversificada econômica e culturalmente. No setor privado, as empresas passaram a direcionar suas atividades para a segmentação do mercado, oferecendo aos clientes produtos e serviços cada vez mais especializados. No setor público, o Estado se deparou com diferentes demandas sociais e uma multiplicidade de atores influenciando as decisões políticas, exigindo maior eficácia dos serviços sociais, descentralização de poder e transparência.

Assim, o dinamismo da globalização passou a influenciar as novas formas organizacionais, delineadas para atuarem com maior flexibilidade e agilidade no processo decisório, além de habilidade nas negociações com organismos externos, desvinculando-se das tradicionais formas hierárquicas reativas, com rígidas estruturas de poder e voltadas ao ambiente interno.

Atrelado a tudo isso, a integração social e econômica associado ao surgimento de um mercado global requereu um número cada vez maior de bens públicos mundiais (Kaul, 1999, *apud* Witte *et al*, 2000). Porém, as estruturas e instituições globais que existiam (ou existem) para facilitar o processo de governança desses bens não se mostraram eficientes o bastante para continuar da maneira que estavam, requerendo um processo de mudança no sistema.

Além das mudanças trazidas pela globalização, Fleury e Ouverney (2007), argumentam que a diferenciação social observada no final no século XX acarretou um maior número de atores envolvidos na inserção de seus interesses na arena política, e a diferenciação do aparato estatal implicou uma progressiva setorialização das políticas públicas. Essa descentralização, atrelada ao processo de globalização, acentuou as características de diferenciação e autonomia, exigindo uma transformação nos arranjos organizacionais tradicionais, no sentido de um maior envolvimento do Estado com os demais atores presentes no cenário social nacional e internacional.

A multiplicidade de atores que passaram a influenciar o processo político (seja na decisão, execução ou controle das ações) mostrou o surgimento de uma estrutura com distintos núcleos articuladores, que tendem a alterar as relações entre Estado, sociedade e o mercado, visando um relacionamento que privilegia a diversidade e o diálogo. Desta maneira, a formação de estruturas policêntricas, que configuram uma nova esfera pública plural, resultou no deslocamento do Estado em seu nível central de governo para um posicionamento mais próximo da sociedade. Para Mandell (1999) as redes surgem quando os vínculos entre as organizações ou indivíduos se tornam mais formalizados. Além disso, envolve ações simultâneas entre diferentes atores, porém cada ação representa a ação de uma organização independentemente. A formação de redes acontece quando o setor privado, as organizações não-governamentais e o próprio governo percebem que seus esforços individuais não são mais suficientes para resolver um problema.

2.3.1.2 Redes: conceitos e características

O termo *redes*, nos últimos tempos, vem sendo utilizado em diferentes áreas do conhecimento e algumas vezes, em contextos aparentemente contraditórios. Segundo Kenis e Schneider (1991, *apud* Borzel, 1997) esse termo parece ter se tornado o novo paradigma para a arquitetura da complexidade.

Não existe uma concordância em relação ao poder teórico do conceito de redes. Alguns autores utilizam-no como metáfora para demonstrar que as políticas públicas envolvem multiplicidade de atores diversos, outros o vêem como uma ferramenta analítica para o estudo das relações entre atores e poder público, outros, ainda consideram-no como um método de análise da estrutura social (BORZEL, 1997).

No campo da sociologia as redes são abordadas pelos movimentos sociais interagindo atores diversos do campo individual ao global. Na psicologia o conceito de redes é utilizado para mapear

a cadeia de conexões que os indivíduos estabelecem, definindo seu universo relacional. Na antropologia as redes aparecem como uma estrutura social constituída pelas relações concretas criadas pelos indivíduos. Em administração, redes são definidas como a combinação de pessoas, tecnologia e conhecimento que substituiu o modelo tradicional de gestão baseado no capital e trabalho.

O conceito de redes é utilizado também nas ciências políticas e aparecem como um modelo estratégico de gestão de políticas ou como um novo modelo de governança que envolve o nível local e global. Neste campo, as redes políticas surgem das modernas abordagens que problematizam as relações inter-organizacionais e intergovernamentais e das teorias que analisam o pluralismo no setor público como uma característica das sociedades democráticas contemporâneas (KLIJN, 1996).

Essa variação da idéia básica de rede tem gerado numerosos conceitos que pretendem explicar a realidade. Muitas vezes, a visão de rede se assemelha ao tradicional conceito de sistemas. “A prática mostra, no entanto, que rede é com conceito largamente operacional, que permite construir novas realidades e modificar sistemas já existentes” (SARAVIA, 2002).

Com relação às estruturas das redes, Miller (1994) afirma que as redes formam uma terceira estrutura social, distinta tanto do mercado que mantém uma interação baseada no interesse racional, quanto da hierarquia estatal, uma vez que nas redes a interação é indeterminada. Para Gulati (1998), as redes são como emaranhados estruturais, as relações são somente consideradas para explicar como atores formam uma coesão a partir de informações partilhadas, resultando em padrões comportamentais que diminuem a incerteza e promovem a confiança e impactam a ação econômica nos seus tradicionais problemas de procura e deliberação. Para os teóricos da ‘teoria da rede’ as redes devem ser entendidas como um conjunto de nós vinculado a um conjunto de relações sociais de um tipo específico (NOHRIA, 1992). Para Mandell (1999), uma estrutura em rede consiste numa colaboração ativa e organizada de organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos e/ou individuais, destinada a alcançar um propósito – ou propósitos – estabelecido.

A visão de redes como a representação de um novo arranjo organizacional tem sido dominante nos estudos organizacionais, onde existe uma preocupação no estabelecimento de critérios estruturais para determinar uma nova ordem de governança e cooperação entre organizações. Nessa perspectiva, Powell (1990) caracteriza as redes como uma nova configuração organizacional constituindo um novo mecanismo na alocação e controle de recursos. Para este

autor, as redes seriam arranjos organizacionais híbridos e contribuiriam para a gestão na sua busca por cooperação, aprendizagem, disseminação de informações, conhecimento e inovação.

As estruturas das redes podem variar de acordo com a constelação de interesses, a natureza do grupo associado, a interdependência vertical entre os membros, a interdependência horizontal com outras redes e a distribuição de recursos entre os atores. Os padrões de interdependência podem ser influenciados pela natureza e distribuição de recursos. Estes recursos podem ser legais, envolvendo a distribuição formal de funções e competências entre os níveis de governo; políticos, referentes às estratégias; aos interesses e ao setor de atuação dos participantes; organizacionais, relacionados à disponibilidade de *expertise*, pessoal, espaço físico e equipamentos; e financeiro, envolvendo a disponibilidade de fundos para a rede (RHODES, 1986).

A abordagem estrutural está centrada na ordem, baseando-se na determinação de um novo arranjo definitivo que modela o comportamento e substitui outras formas organizacionais – mercado ou hierarquia. Essa acomodação acaba por marginalizar a análise relacional, assim, além de serem consideradas como uma forma organizacional, as redes têm sido abordadas também como instrumentos que viabilizam a comunicação e como mecanismo de poder (DIAS, 2005).

Com relação às estruturas de poder, Fleury e Ouverney (2007) destacam que nas redes interorganizacionais o controle não é uma relação preponderante. Embora seus membros representem os diferentes níveis de governo, isso não implica um relacionamento hierárquico entre eles, de modo que cada nível atua como unidade semi-autônoma. A posição de poder está relacionada à influência de cada membro na viabilidade mesma da rede. Como as organizações confiam uma nas outras para alcançar objetivos próprios, o poder de cada uma delas aumenta à medida que sua participação se torna essencial para a preservação da rede.

Para Jacobi (2000), as redes representam a capacidade dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil explicitarem sua riqueza intersubjetiva, organizacional e política e concretizarem a construção de intersubjetividades planetárias, buscando tratados, consensos e compromissos de atuação coletiva.

Mandell (1999) define três variáveis para a análise das características dos diferentes tipos de rede: a) a *compatibilidade dos membros*, que são os níveis de congruência de valores e de concordância quanto aos objetivos, tendo como meta a conciliação dos objetivos da rede com os particulares dos membros; b) o *ambiente de mobilização de recursos*, que são as disponibilidades e o controle sobre os recursos disponíveis à rede; e, c) o *ambiente social e político*, que são as bases de poder e o padrão de conflitos.

Segundo Loiola e Moura (1997) a concepção de uma configuração organizacional em rede surge como estratégia para as organizações públicas e privadas enfrentarem o ambiente de turbulências e incertezas da contemporaneidade. Nessa perspectiva, as redes seriam formadas como uma malha de relações, por entre fluxos e nós, que compõe um novo arranjo organizacional, que ao incorporar em si dimensões como interdependência e integração, responderiam à complexidade dos problemas de gestão e de coordenação das organizações.

Na perspectiva da gestão de redes intergovernamentais e interorganizacionais, O'Toole (1997) as configuram como estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organizações ou partes dela, onde cada unidade não se acha apenas subordinada formalmente às outras sem algum arranjo hierárquico mais amplo, não importando se essas estruturas de colaboração estão vinculadas a organizações sem fins lucrativas ou empresas lucrativas. Ainda nesta perspectiva, entende-se que a maior complexidade do sistema intergovernamental significou um aumento das inter-relações em todos os níveis de governo e da sociedade, alterando o modelo de gestão das políticas públicas (FLEURY; OUVENEY, 2007).

De acordo com Cavalcanti e Lyra (1998), nas estruturas em rede o grupo de organizações se articula integradamente e atua conjuntamente para alcançar objetivos coletivos, que podem beneficiar o próprio grupo ou uma comunidade ampla. O desafio da coordenação dos empreendimentos em rede está relacionado ao fato de que as organizações atuam de acordo com lógicas, valores e normas de conduta próprias e, por outro lado, desejam conciliar ações visando alcançar objetivos em comum. Assim, a característica essencial das redes é a condição de autonomia e flexibilidade, além da relação de interdependência entre os atores.

Portanto, é necessário compreender como as redes são constituídas e reproduzidas por meio de diferentes estratégias produzidas conscientes e inconscientemente. De como os fatos são mobilizados pela rede a fim de estabelecer um território significativo por meio do qual os atores buscam aliados, construindo suas relações e formando materialidades para gerar resultados (LATOUR, 1997).

2.3.1.3 Vantagens, desvantagens e elementos estratégicos da estrutura em rede

O modelo de redes surge como uma alternativa aos modelos corporativos e pluralistas, em relação à intermediação dos grupos de interesse atuantes na sociedade civil, Estados e setor privado. Nos modelos corporativistas, os grupos de interesses são organizados de forma hierárquica e

monopolizados, enquanto a organização em rede possibilita a representação política competitiva e horizontalizada. No modelo pluralista supõe-se um baixo nível de agregação dos grupos, diferenciando-se do modelo em redes que se efetua por meio de processos de convergência de interesses e intercâmbio de recursos entre os grupos setoriais (FLEURY; OUVENEY, 2007).

Como toda estrutura de organização social, o formato em redes possui suas vantagens e desvantagens. Fleury e Ouverney (2007) destacam como características vantajosas das redes de políticas:

Pluralidade de atores envolvidos – pois possibilita uma maior mobilização de recursos e garante a diversidade de opiniões sobre o problema a ser tratado;

Diversidade – pois a definição de prioridades se dá de forma mais democrática, envolvendo diversos tipos de atores;

Presença pública menos burocrática – uma vez que envolve a presença simultânea de governos e organizações não-governamentais;

Gestão adaptativa conectada a uma realidade social volátil – pois as negociações e interações são mais flexíveis inerentes à sua dinâmica;

Objetivos e estratégias obtidos por consenso – uma vez que a estrutura é horizontalizada e os atores preservam sua autonomia, acarretando maior compromisso e responsabilidade com as metas compartilhadas gerando a sustentabilidade da estrutura.

Estes mesmos autores destacam certas características que limitam a eficácia da rede, sendo consideradas desvantagens desta estrutura: a) grande número de atores público e privados envolvidos, dificultando a *accountability* em relação ao uso dos recursos públicos; b) processo de negociação lento²⁵, pois envolve o consenso dos envolvidos, retardando a solução de problemas que necessitam de ação imediata; c) as metas compartilhadas não garantem a eficácia do cumprimento dos objetivos, uma vez que as responsabilidades são muito diluídas; e) afastamento dos objetivos iniciais, pois a flexibilidade da dinâmica pode desligar algum ator em momentos cruciais; f) a política pode ficar no controle de uma elite, uma vez que os critérios de participação na rede não são explícitos nem universais; e, g) problemas na gestão das redes, causadas pela dificuldade de controle e coordenação das interdependências.

²⁵ A característica de lentidão no processo de negociação das estruturas em rede não é consenso na literatura, existem autores (WITTE, 2002; STRECK, 2005) que afirmam que o processo de negociação nestas estruturas é ágil e rápido quando comparados a outras estruturas que envolvem a discussão e negociação de questões complexas e com grande número de atores, considerando uma vantagem na formação em redes.

Visto isso, pode-se afirmar que a gestão de redes difere-se substancialmente da gestão tradicional de organizações hierárquicas. Segundo Koppenjan e Klijn (2004), a gestão de redes é bem sucedida se promove a cooperação entre os atores e se previne os obstáculos que impedem a cooperação. Para realizar uma gestão bem sucedida e entender a dinâmica da rede é necessário que se conheça os elementos estratégicos que compõem sua estrutura organizacional e que está a disposição para a ação administrativa. Dentre esses elementos estão os atores, as percepções, as relações, os recursos e as regras.

Atores

Os atores são os sujeitos ativos que interagem, decidem, se expressam e atuam diretamente nos projetos. Esses atores se encontram em situação de interdependência, uma vez que os objetivos são comuns e um compartilhamento dos recursos disponíveis é necessário. Cada ator tem seus objetivos particulares, mas sua participação na rede é consequência de sua própria carência em conseguir sozinho um objetivo maior, a formação em rede maximiza o comportamento dos membros no intuito de alcançarem o objetivo comum.

O Estado como ator e membro da rede assume um papel importante dentro da estrutura, muitas vezes possuindo a maior parcela de poder. As características dos padrões relacionais e da estrutura de interação dos membros de um determinado setor têm relação com os resultados das políticas desenhadas para aquele setor, por isso, as relações podem influenciar ou determinar as estratégias estatais. O Estado tanto pode apresentar-se como ator independente que fixa metas de políticas de acordo com seus próprios objetivos, quanto pode ser instrumentalizado pelos grupos de interesse (FLEURY; OUVÉNEY, 2007).

As redes vêm se proliferando no setor público e privado e os atores fazem parte de diversas redes simultaneamente, desempenhando diferentes papéis nessas múltiplas redes, contudo, a atitude democrática e a pretensão de um consenso é o que confere continuidade aos vínculos, proporcionando a sustentabilidade da estrutura em rede.

Percepções

As percepções são as imagens da realidade com base nas quais os atores interpretam e avaliam suas ações e as de outros atores. A constituição de redes se dá pela sequência de interação nos relacionamentos entre as organizações que passam a ser constituídos vínculos entre os atores no longo prazo. A interação frequente e a intensa comunicação promovem a confiança entre os envolvidos, facilitando a articulação e a consecução dos objetivos individuais e coletivos. Dentro

da rede, as organizações são motivadas a se articularem devido ao potencial de realização que atingem em conjunto, implicando no reconhecimento de que cada organização detém recursos essenciais para o alcance do objetivo coletivo (MIGUELLETO, 2001).

A formação de redes em torno das discussões e formulação de projetos caracteriza-se pela não-centralidade organizacional e não-hierarquização do poder: as relações são mais horizontalizadas, complementares e abertas ao pluralismo e à diversidade cultural (SCHERER-WARREN, 1997). Jacobi (2000) afirma que as redes interconectam instituições e práticas sociais diferenciadas e alargam o alcance das agendas. As redes permitem que atores transnacionais heterogêneos e entidades de diferentes nacionalidades se articulem, influenciem e revertam decisões, dentro das premissas de estimular cada vez mais a *accountability*.

O desenvolvimento organizacional da rede depende de uma sucessão de ações estratégicas que visa o fortalecimento das relações de confiança, que é entendida como sendo um fator central nas motivações de cooperação (EVANS, 1996; O'TOOLE, 1997). Por isso, as percepções que os atores têm um do outro influem significativamente nos esforços despendidos para o desenvolvimento dos projetos da rede.

Os vínculos de confiança entre os atores buscam alinhar as condutas baseadas na cooperação, o que exige dos atores capacidade de articulação e diálogo, viabilizando a harmonização das percepções sobre os projetos e negociações. As redes existem na ocorrência de situações de não existir outra ordenação que não seja contextual, dependente do processo de intervenção e da contingência numa busca de inter-relações. Nessa perspectiva, as redes não podem ser vistas como a simples soma de interações para descrever uma estrutura. Elas são uma operação, uma entidade em circulação dinamizada pelas associações e dissociações que produz.

Os atores agem de acordo com sua expectativa em relação aos demais membros da estrutura. Com base nas percepções, nos recursos, interesses e nas regras estabelecidas, cada ator define sua estratégia de ação. As redes se caracterizam por configurações específicas de percepção que são individuais de cada atores e estão relacionadas com sua história (KLIJN *et al*, 1996).

Relações

As relações são os vínculos que se formam na rede. As redes se inscrevem numa lógica que demanda articulações e solidariedade, definição de objetivos comuns e redução de atritos e conflitos baseados numa acumulação de problemas, considerando as características complexas e heterogêneas da sociedade. Assim, as redes horizontalizam a articulação de demandas e se servem

das modernas tecnologias de informação para disseminar seus posicionamentos, denúncias e propostas (JACOBI, 2000).

Diversas negociações são conduzidas pelos atores da rede quanto aos objetivos, projetos e recursos. Essas negociações podem possuir um caráter conflituoso/competitivo ou cooperativo/integrativo, que é o que se espera em uma estrutura de rede. Porém, essas maneiras podem se alterar dependendo do objetivo da rede, dos recursos disponíveis e do tipo de vínculo existente entre os atores (KLIJN, 1996).

Os atores que integram a rede também se relacionam de forma bilateral paralelamente. Essas relações podem ter sido originadas antes do surgimento da rede ou a partir dela. Esses contatos não públicos influenciam a natureza da coesão, sem descaracterizar a rede enquanto espaço de decisão e ação coletiva (MIGUELETTO, 2001). Por isso, o estabelecimento de canais de comunicação entre os membros da rede é fundamental para o desenvolvimento dos valores e objetivos coletivos, possibilitando a formação de uma teia de interdependência e fortalecimento da coordenação interorganizacional, preservando o equilíbrio da rede. Canais informais baseados em relações pessoais entre os indivíduos são de grande utilidade no desenvolvimento da coordenação e na amenização de conflitos (FLEURY; OUVENEY, 2007).

Diferente das instituições, as redes não possuem um centro hierárquico e uma organização vertical, as ações são definidas pela multiplicidade das relações entre os seus diferentes atores, orientadas por uma lógica associativa. A estrutura horizontal não exclui a existência de relações de poder e dependência nas associações internas e nas relações com as organizações externas. Para Miguelleto (2001) as redes representam uma evolução no paradigma da organização das atividades humanas, porque utiliza da gestão compartilhada e democrática, da autonomia e da opinião dos atores participantes, alcançando legitimidade na sociedade como uma nova proposta para a ação estratégica.

Recursos

Os recursos são disponibilizados na rede pelos atores, podendo ser de natureza financeiro, material, humano, tecnológico, informacional, etc. Os recursos que cada ator dispõe para satisfazer seus interesses e os da rede consistem no poder que este membro terá dentro da estrutura. Porém, a concentração de poder na rede não está na propriedade dos recursos, mas na manipulação deles para influenciar o comportamento dos demais, levando-o a interpretar a relação de interdependência de forma assimétrica (MIGUELETTO, 2001). A distribuição de

recursos e o foco de poder estão diretamente relacionados com o padrão de interdependência subjacente à estrutura da rede.

Para Fleury e Ouverney (2007) a capacidade de mobilização de recursos pelos membros da rede depende dos recursos internos que cada ator controla e das ligações externas que eles estabelecem. O poder de cada membro da rede depende da importância de suas funções (ou controle de recursos) e das ligações de cada ator com o universo mais amplo de organizações.

A tecnologia da informação tem se mostrado um dos mais importantes e poderosos recursos na mobilização e motivação de atores para a formação das redes. Segundo Jacobi (2000) observa-se uma globalização nas agendas de muitas organizações sociais notadamente a partir da incorporação das novas tecnologias de informação, possibilitando a formação de redes locais, nacionais e transnacionais. A partir da construção de novas relações entre atores na sociedade civil, Estado e organizações internacionais, multiplicam-se os canais de acesso a informações, que se configura como estratégico para o fortalecimento e empoderamento dos atores dentro do sistema.

Regras

As regras expressam os padrões de comportamento que são criados, reproduzidos ou transformados durante as interações (KLIJN, 1996). A construção dos processos de negociação faz parte da dimensão da rede que diz respeito à institucionalização dos padrões de interação. As regras são práticas sociais e orientam o comportamento dos membros da rede, devendo ser previamente conhecidas e interpretadas. Essas regras devem ser estabelecidas e alteradas em função da dinâmica dos atores, uma vez que são determinadas em função desta interação (KLIJN, 1996).

As regras representam uma espécie de infra-estrutura para as redes. Possibilitam interações e proporcionam aos atores um contexto e uma base para suas ações. Ela são uma das características essenciais das redes. Mas a conclusão lógica é que quando as regras são estabelecidas pelos atores através de interações, elas também podem ser transformadas através de interações. E quando mudam as regras, mudam também os arcabouços e as suposições de que se valem os atores para elaborar estratégias. Em suma, mudanças nas regras das redes levam a diferentes estratégias e padrões de interações e, portanto a diferentes soluções (KOPPENJAN E KLIJN, 2004:215).

Segundo Fleury e Ouverney (2007) a construção coletiva de regras formais e informais constitui um processo dinâmico a partir do qual a estrutura da rede se desenvolve como institucionalidade mínima destinada especificamente a fornecer suporte ao planejamento e decisão coletiva.

O caráter de conflito é constitutivo da rede. Trata-se de organizações autônomas que atuam com lógicas e valores próprios e, ao mesmo tempo, desejam conciliar ações visando alcançar um objetivo comum (MIGUELLETO, 2001). Por isso, a constituição de regras bem definidas ajuda a equilibrar o relacionamento entre os atores, tornando mais fácil a convivência entre eles garantindo a continuidade da estrutura.

Esses elementos estratégicos devem ser considerados não apenas na análise das redes, mas também em sua gestão. Na gestão das redes, o foco está voltado para os processos de interação dos diferentes atores e para os meios pelos quais esse processo é mantido ou alterado. O apoio a uma política que favoreça a consecução do objetivo de vários atores é uma estratégia da gerência das redes, assim como a ativação seletiva por meio de incentivos para desenvolver arranjos organizacionais (coalizões) e interações entre os membros (FLEURY; OUVENEY, 2007).

Koppenjan e Klijn (2004) salientam que a coordenação das redes envolve tanto a mobilização quanto o bloqueio de determinadas relações entre os atores e para isso a existência de regras e normas é fundamental. É necessário observar as relações que acontecem na rede, identificando quais os vínculos existentes entre os atores podem propiciar uma ação conjunta e quais podem levar a uma fragmentação da rede. Implica também em intervenção na estrutura da rede, as ações identificadas como nocivas devem ser bloqueadas, podendo haver a exclusão de atores ou a inclusão caso aprimore o padrão das interações.

Marsh e Rhodes (1992 *apud* MARSH, 1997) desenvolveram uma tipologia de classificação de redes de políticas que as classificam entre os tipos comunidade política (*policy community*) e rede pontual (*issue network*). As primeiras são redes coesas, formadas por poucos atores que compartilham valores essenciais e trocam recursos constantemente. As redes pontuais consistem em redes frouxas, com um grande número de atores, elevada rotatividade dos membros e pouca continuidade de valores. A distinção entre os dois tipos é feita pelos critérios de composição, integração, recursos e poder, como mostrado no quadro 2.

Quadro 2 – Tipologias Ideais de Redes

Dimensão	Comunidade Política (Policy community)	Rede pontual (Issue network)
<i>Composição</i>		
<i>Numero de participantes</i>	Extremamente limitado; alguns grupos são deliberadamente excluídos	Amplo
<i>Tipos de interesses</i>	Predominam interesses	Ampla variedade de interesses

	econômicos e/ou profissionais	
<i>Integração</i>		
<i>Frequência de integração</i>	Frequente, de alta qualidade; integração de todos os grupos em todas as matérias relacionadas à política setorial.	Contatos variam em frequência e intensidade
<i>Continuidade</i>	Composição, valores e resultados persistem ao longo do tempo	Acessos variam significativamente
<i>Consenso</i>	Todos compartilham valores básicos e aceitam a legitimidade dos resultados	Existe certa capacidade de concordância, mas os conflitos estão sempre presentes
<i>Recursos</i>		
<i>Distribuição de recursos na rede</i>	Todos possuem recursos; as relações são essencialmente de intercâmbio e negociação	Alguns podem ter recursos, mas estes são limitados; as relações básicas são de consulta, e não de barganha ou negociação
<i>Distribuição de recursos nas organizações participantes</i>	Hierárquica; os líderes podem cooptar os membros	Capacidade de regular os membros é variada e distribuída de forma dispersa
<i>Poder</i>		
<i>Poder</i>	Igualdade relativa de poder entre os membros. Embora um grupo possa dominar, considera-se que isso beneficia a todos. Consiste em um jogo de soma positiva	Desigualdade de poder, refletindo a desigualdade de recursos e acesso. Consiste em um jogo de soma zero.

Fonte: Marsh (1997)

2.3.1.4 A Interdependência em Rede

Para ser considerada uma estrutura em rede deve existir entre os atores que a compõe, um processo de institucionalização e interdependência. Segundo Keast *et al* (2004), em uma estrutura de rede os atores precisam trabalhar juntos de forma ativa, o desenvolvimento da estrutura acontece pelo trabalho coletivo especificamente planejado a partir de um padrão horizontal de interdependências entre os membros envolvidos.

A interdependência é um elemento essencial para o processo institucional de uma rede, porém apenas existir essa relação não é condição suficiente para a formação da estrutura, uma vez que existem diversos níveis de interdependência. Para Fleury e Ouverney (2007:76), “é preciso haver uma intenção deliberada de aprofundar e canalizar essa interdependência para a realização de objetivos que proporcione o mútuo fortalecimento dos atores envolvidos” para que então a estrutura possa ser considerada rede. O padrão de interdependência em rede pode ser caracterizado pelos seus elementos estratégicos, que se resumem em atores envolvidos, regras, composição de recursos e poder e foco de controle de objetivos. De acordo com os mesmos autores, este padrão surge entre atores anônimos ligados por relações estáveis de interdependência que desenvolvem uma institucionalidade voltada para o aprofundamento da interdependência existente.

De acordo com Jones, Hesterly e Borgatti (1997), interações repetidas ao longo do tempo criam interdependências, aumentam os níveis informais recíprocos de comunicação e colaboração, facilitam a transferência de conhecimento tácito, elevam os níveis de confiança e, conseqüentemente, permitem que os mecanismos sociais de coordenação e controle sejam mais flexíveis e menos formais.

A constituição da rede resulta do fato de que sua institucionalidade se desenvolve para criar um potencial de transformação social maior do que aquele criado pela ação isolada dos membros. Por isso, na medida em que a rede promove mudanças sociais por meio de políticas públicas aumentando a interdependência entre os atores, torna-se necessário contar com atores capazes de impulsionar tais mudanças pelo trabalho planejado coletivamente, esses atores capazes são aqueles com maior poder dentro de cada organização componente (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001). É preciso também que o grau de participação dos atores seja suficiente para mobilizar os principais atores e organizações que compõem o arranjo de recursos da rede. “Este envolvimento entre os atores decisivos é indispensável a partir do momento em que se forma uma estrutura em rede mediante um processo de interdependência e institucionalização dos vínculos de intercâmbio existentes num determinado espaço interorganizacional” (FLEURY; OUVERNEY, 2007: 93).

Segundo Fleury e Ouverney (2007), a coesão entre os atores é entendida como a capacidade de convergência de um determinado grupo de interesse na defesa de percepções e objetivos comuns. A abordagem de redes de políticas como sistemas de intermediação de interesses, aponta a dependência de recursos e o interesse comum dos atores como os principais fatores de coesão entre os envolvidos. Os mesmos autores consideram as redes como “estruturas com interdependência de recursos motivadas por interesses comuns, onde grupos dotados de certa

coesão emergem de determinados arranjos de recursos e buscam defender seus interesses junto ao Estado ou influenciar suas decisões sobre as políticas setoriais que os afetam” (FLEURY; OUVERNEY, 2007:80).

A emergência das redes é um fenômeno estrutural e se desenvolve quanto à percepção que cada ator tem com relação a sua dependência com os demais. Portanto, a coesão é um elemento estrutural que reflete a composição dos arranjos de recursos subjacentes às redes (FLEURY; OUVERNEY, 2007). Os canais de intercambio de recursos articulados entre os atores da estrutura são elementos que conferem uma maior interdependência entre os membros, porém não são suficientes para garantir a institucionalidade do processo. A necessidade de monitoramento coletivo do ciclo de políticas previamente estabelecidas, a redução das incertezas entre os atores envolvidos e a necessidade de planejamento estratégico para o emprego racional da base econômica, são fatores que precisam ser coletivamente construídos para que se atinja a institucionalização necessária à formação da estrutura.

Para Koppenjan e Klijn (2004) o que define a estrutura de interdependência numa rede é a distribuição de recursos – autoridade legal, financiamento, organização, materiais, serviços de suporte, expertise, informação e experiência – entre os membros da rede. Uma vez que a distribuição de recursos influencia o padrão de interdependência dos atores, este elemento também irá orientar a distribuição de poder dentro da estrutura.

As assimetrias em relação às diferenças estruturais (recursos) e relacionais (padrões de interação) são reconhecidas entre os atores e por isso são mais fáceis de serem aceitas pelo grupo. Apesar das diferenças de poder, os atores que possuem menos recursos também podem influenciar o rumo e o conteúdo do processo de negociação, uma vez que podem acionar seu poder de veto ou mobilizar recursos visando criar impasses e bloqueios decisórios, obrigando os atores mais poderosos a rever suas expectativas e objetivos (KOPPENJAN; KLIJN, 2004).

Com relação aos objetivos dos atores, Fleury e Ouverney (2007) apontam que somente quando existe um entendimento que os objetivos almejados devem ser perseguidos por meio do engajamento integrado dos atores envolvidos é possível aprofundar a interdependência em direção a um padrão de organização em rede. A formação de uma estrutura de coordenação pressupõe o desenvolvimento de uma percepção compartilhada da necessidade de convergir para um objetivo maior que é comum a todos. Assim, a construção de objetivos compartilhados induz ao desenvolvimento de uma institucionalidade em função da percepção coletiva de que as atividades isoladas e sem coordenação resultam em ações de pouca eficácia.

O equilíbrio entre a necessidade de formar uma estrutura capaz de oferecer o suporte indispensável ao planejamento e decisão coletiva e a necessidade de manter uma dinâmica flexível impulsionada pela autonomia das partes é que torna a rede um meio especialmente apropriado para a resolução de problemas complexos de políticas públicas e com maior capacidade resolutiva do que as organizações burocráticas centralizadas e os mercados instáveis (FLEURY; OUVÉRY, 2007:95).

O processo de institucionalização se completa com a interação da rede com os atores do ambiente externo, relevantes ao desenvolvimento da estrutura. Com isso, a relação entre os atores e organizações que a compõe fica caracterizada por padrões de interdependências diferentes daqueles que prevaleciam anteriormente ao processo de institucionalização, passando de cooperação interorganizacional para novos padrões que se referem às relações de coordenação institucional. Com isso, a institucionalização da rede requer um padrão de interdependência em que os atores desenvolvem ações coletivamente planejadas e orientadas para a ênfase nos objetivos comuns (FLEURY; OUVÉRY, 2007).

2.3.2 Redes de políticas públicas

2.3.2.1 Políticas Públicas

O surgimento do fenômeno da globalização, as profundas mudanças ocorridas no contexto econômico e institucional, a diversificação das necessidades da sociedade e as novas tecnologias de comunicação levaram os governos a reexaminarem suas funções (OCDE, 1996). No âmbito privado, estas transformações no cenário mundial exigiram das empresas formas mais flexíveis de planejamento e administração para garantir a sobrevivência no mercado, o que propiciou o surgimento de novas técnicas e ferramentas administrativas. Ao contrário das organizações privadas, as organizações estatais reagiram tardiamente às mudanças e o resultado foi uma perda na capacidade de respostas às necessidades da sociedade e a conseqüente perda da legitimidade e credibilidade do Estado perante a população. “Registrou-se, ademais, um desejo crescente de participação democrática nas decisões estatais, na sua implementação, no seu controle e nos seus benefícios” (SARAVIA, 2006:05).

Nos anos de 1980, porém, houve um fortalecimento da atividade governamental, o setor público passou a adotar a ação baseada no planejamento. O advento do desenvolvimento tecnológico facilitou ainda mais a descentralização e a participação da população, e as mudanças sociais

tornaram-se possíveis, o processo de política pública mostrou-se uma ferramenta moderna de lidar com as incertezas provocadas pelas mudanças conjunturais. A produção em matéria de políticas públicas buscou analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, a partir dos atores participantes do processo de ‘fazer’ políticas; das características das agências públicas ‘fazedoras’ de política; das inter-relações entre as variáveis (agência e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo (VIANA, 1996).

Política pública pode ser entendida como uma estratégia que aponta a diversos fins ensejados pelos diferentes grupos que participam do processo decisório. Neste sentido, Saravia (2009:07) define política pública como o “fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade”. Para Girard (1972:130, *apud* SARAVIA, 2006), “política pública é um sistema explícito e coerente de fins últimos, objetivos e meios práticos, perseguidos por um grupo e aplicados por uma autoridade”.

A orientação dessas políticas é a consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder e a felicidade das pessoas. Com uma perspectiva mais operacional, pode-se dizer que política pública é um “sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006:07).

As políticas públicas possuem algumas características em comum. Como característica institucional pode-se dizer que ela é elaborada ou decidida por uma autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante. Diante do componente decisório toda política pública possui a característica de ser um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades. Na questão comportamental, política pública implica uma ação ou inação na questão causal são produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social (SARAVIA, 2006).

Diversos são os estágios de uma política pública. Os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são específicos de cada política. Formulação, implementação e avaliação são os estágios básicos que fazem parte do processo de política pública.

Portanto, uma política pública que tem como função básica atender a sociedade como um todo, deve ter seu processo de desenvolvimento visando programas de ação universais, deve ter as características de uma política pública possibilitando a incorporação de conquistas sociais pelos

grupos menos favorecidos, visando à diminuição do desequilíbrio social, proporcionando direito social a todos e zelando pelo desenvolvimento sustentável do planeta.

2.3.2.2 As Redes de Políticas Públicas

Devido à escassez de recursos e a falha da gestão pública em atingir as expectativas dos cidadãos, métodos inovadores e mais eficazes foram requisitados para a consecução das políticas públicas estabelecidas. Este fenômeno, observado na maioria dos países, levou o setor privado e as organizações não-governamentais a terem uma postura mais participativa junto às entidades governamentais. Exigiu-se uma relação mais horizontalizada entre os setores, e uma substituição do Estado controlador por relações de parceria com os demais atores (MANDELL, 1999). Com isso, a organização em rede passou a fazer parte do setor público, mudando seu estilo tradicional de organização e constituindo uma sociedade que reivindica seus interesses e trabalha em cooperação com Estado. As ações públicas deixaram de ser realizadas via aparato específico com profissionais para serem realizadas via rede de oferta de serviços coordenada por um centro político. Houve mudança na articulação do pessoal, que deixou de ser departamentalizada passando a haver um trabalho em rede e a integração burocrática foi substituída pela articulação de ações comunitárias (LOIOLA; MOURA, 1997).

As redes de políticas públicas foram introduzidas na administração pública pelo campo da ciência política, ainda nos anos de 1980, através das denominadas *policy networks* (ANDRADE, 2006). Esta nova perspectiva estrutural rompeu com os princípios tradicionais da gestão pública, privilegiando a autonomia e a diversidade dos atores políticos, propondo uma forma de funcionamento mais flexível e incentivando relações de cooperação.

A estrutura em redes promove o fortalecimento da sociedade e o redimensionamento da ação do Estado, exigências fundamentais da reconstrução da democracia contemporânea. Para alguns autores, as redes de política são mais do que simplesmente uma nova perspectiva analítica, elas representam uma mudança política da sociedade, uma nova forma de organização social em resposta aos problemas políticos de coordenação social.

Na literatura, as definições de rede de política pública aparecem sob diferentes perspectivas e abordagens, porém, a idéia de Borzel (1997) parece ser compartilhada pelos demais autores na tentativa de construção de um conceito para o termo. Borzel (1997:01) as definem como sendo:

... um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em relação a uma política e que trocam entre si recursos para perseguir esses interesses comuns, admitindo que a cooperação seja a melhor maneira de alcançar as metas comuns.

Seguindo esta mesma linha, Klijn (1996) as definem como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes que se estabelecem em função de problemas políticos ou grupos de recursos e cuja formação, manutenção e mudança são obra de uma série de jogos, que são entendidos como uma série de ações contínuas e consecutivas entre diferentes atores, realizadas de acordo com regras formais e informais que se estabelecem em torno de temas ou decisões nos quais os atores têm interesse. Este autor ainda compreende a organização em rede como uma estrutura de coordenação e gestão onde políticas são colocadas em cenários complexos de maneira que a mudança dos padrões de relações entre atores interdependentes tomam forma em torno de problemas ou programas políticos.

Agranoff e McGuire (2001) conceituam as redes de políticas descrevendo os atores e as relações componentes da rede. Segundo eles, o termo redes se refere tipicamente a arranjos multiorganizacionais voltados para a resolução de problemas que não podem ser sanados por organizações isoladas. A idéia de rede aparece aqui como uma alternativa ao modelo hierárquico e ao de mercado, servindo para identificar os participantes de um sistema público, assim como para identificar os recursos de cada participante. Conforme os mesmos autores, as redes de política são lideradas ou geridas por representantes governamentais e são um fenômeno emergente que consiste em vínculos distintos de gestão e que oferece desafios para as organizações isoladas e seu processo de gestão.

Para Hall e O'Toole (2004), o surgimento das redes de política trata-se de um fenômeno no qual organizações e indivíduos se articulam com a finalidade de aliar interesses em comum, ou resolver um problema complexo, ou ainda ampliar o raio de alcance de suas ações.

Fleury e Ouverney (2007) destacam alguns aspectos que são comuns nas definições encontradas na literatura sendo essenciais para a caracterização de redes de políticas. O primeiro deles é a existência de uma estrutura, indicando que a rede se diferencia de outros arranjos policêntricos por apresentar padrões estáveis de interação ou estabilidade estrutural. O segundo aspecto diz respeito ao fato de que esses padrões se formam entre atores que possuem um grau consistente de autonomia, não existindo uma relação estritamente hierárquica. Outro aspecto é a

interdependência, que é o aspecto central na construção da estrutura que distingue a rede e sem a qual os atores autônomos não iriam reunir-se para formar uma estrutura policêntrica.

Todos esses aspectos podem ser observados na definição de O'Toole (1997), que conceitua as redes de políticas como:

... estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organizações ou parte delas, onde cada unidade não se acha apenas subordinada formalmente às outras em algum arranjo hierárquico mais amplo. As redes exigem certa estabilidade estrutural, mas se estendem além dos vínculos formalmente estabelecidos e das ligações legítimas de política pública. A noção de redes exclui hierarquias formais e mercados perfeitos e inclui um amplo conjunto de estruturas. O vínculo institucional que sustenta as relações em rede pode incluir cadeias de autoridade, relações de troca e coalizões baseadas em interesses comuns, todas fazendo parte de uma estrutura policêntrica singular (O'TOOLE, 1997:45).

Dentre as diferentes perspectivas adotadas para o fenômeno, pode-se encontrar na teoria sobre redes de políticas duas diferentes 'escolas de redes' (BORZEL, 1997). A escola da intermediação de interesses analisa as redes de políticas de acordo com as formas de relacionamento entre grupos de interesses e Estados e teve origem na crítica feita ao pluralismo, que considera a organização e a competição dos grupos de interesses como algo externo ao Estado. A escola de Governança acredita que as sociedades modernas criaram inúmeros vínculos entre os grupos de interesse e certos setores do Estado, de tal forma que a organização e a competição desses grupos se dão também dentro do próprio Estado. As redes de políticas indicariam relações de dependência entre governo e grupos de interesses, nas quais se faz o intercâmbio de recursos. A principal diferença entre as duas escolas é que a escola de intermediação de interesses considera as redes como um conceito genérico que se aplica em todas as relações existentes entre o setor público e privado, enquanto para a escola de governança as redes apenas caracterizam uma forma específica de interação entre o setor público e privado na governança da política pública.

Para a corrente da governança, as redes de política são uma forma particular de governança dos sistemas políticos modernos, tomando por base os processos através dos quais as políticas públicas de estruturam. Fica aí implícito que as sociedades modernas se caracterizam por diferenciação social, setorialização e crescimento político (FLEURY; OUVÉNEY, 2007).

Segundo Loiola e Moura (1997), dois tipos de rede de política são mais predominantes no cenário contemporâneo, e são definidas de acordo com o nível de centralidade do Estado e com o padrão de interação entre os membros. A rede 'unidirecional' implica a existência de um centro político

articulador e um percurso bem definido de origem e destino dos fluxos de informação, recursos e tarefas. Neste tipo de rede, mesmo existindo um centro articulador, não há um relacionamento hierárquico entre os atores, uma vez que a figura da autoridade assume novo significado, mais condizente com um pólo de articulações do que com um pólo de poder. A rede “multidirecional” apresenta fluxos que não partem de um único módulo, esses são originados em diferentes unidades da rede e as percorrem livremente.

No sistema de redes, os atores envolvidos precisam um dos outros para alcançar seus objetivos particulares e o poder de um ator se afirma na medida em que sua participação se torna essencial para as ações do grupo. A distribuição de poder não obedece a uma hierarquia, mas a importância de cada ator na viabilidade da rede (MANDELL, 1999). As redes de política pública são constituídas por relações interdependentes, formadas pelo desenvolvimento de coalizões mais fortes e pela formação de alianças-chave de maneira a serem incorporadas pela administração pública como uma estrutura de coordenação essencial para lidar com a complexidade da gestão de políticas (O'TOOLE, 1997). Esse processo requer a formalização compartilhada de relações internas de intercâmbio, a instituição de regras específicas e a definição de parâmetros que são estabelecidos externamente à rede (AGRANOFF E MCGUIRE, 2001). Elas privilegiam as relações dentro de um aspecto mais horizontal e cooperativo, fugindo da concepção hierárquica do Estado.

Segundo Moura (1997), a abordagem de redes, como expressão dos novos arranjos organizacionais, indica o esgotamento da capacidade de integração das instituições representativas tradicionais, como a baixa eficácia das organizações burocráticas e do planejamento centralizado. O proliferação da estrutura em rede emerge de fatores relacionados a complexidade dos processos administrativos em um ambiente cuja dinâmica impossibilita qualquer ator isolado controlar os processos e a velocidade das mudanças. Desta maneira, as redes estão sendo considerada a melhor maneira de administrar políticas e projetos que envolvem problemas complexos, um grande número de atores e há interação entre os agente públicos e privados (FLEURY; OUVENEY, 2007).

Fleury e Ouverney (2007) distinguem três fases principais do processo de estruturação das redes de políticas: *Networking*, *Network* e *Network structure*. A primeira fase consiste na formação de vínculos por meio das frequentes interações formais e informais que se estabelecem entre os atores envolvidos e impulsionadas pela tecnologia da informação. A *Network* ocorre quando a dinâmica das relações adquire maior consistência e confere certo grau de institucionalização às interações, resultando na formalização das relações. A última fase ou *Network structure* ocorre

quando existe uma interdependência maior que é decisiva para a obtenção dos objetivos desejados, inicia-se um processo de coordenação deliberado e planejado no sentido de dividir e organizar coletivamente o trabalho. São elementos essenciais desta fase a existência de ações estrategicamente planejadas, uma missão comum, o comprometimento com as metas coletivas e o intercâmbio constante de recursos.

De acordo com os mesmos autores, com a introdução do sistema de redes na gestão pública, o Estado passou a assumir alguns papéis distintos dos tradicionais, como de gestor, promotor ou facilitador/mediador dos projetos e políticas públicas adotadas. Na função de promotor o Estado passa a incentivar as ações dos demais membros visando a implementação de políticas e projetos que levem à consecução do objetivo comum. Como gestor da rede, o Estado assume o papel de administração e governança sobre o desenvolvimento das políticas e assume a função de facilitador/mediador criando condições propícias ao desenvolvimento da rede, estabelecendo regras para a execução de programas intergovernamentais, subsidiando os investimentos locais, incentivando a cooperação e difundindo informação facilitando a comunicação. Para Kliksberg (2007) o Estado deveria ocupar o *locus* de articulador das redes, integrando às instituições públicas as ONGs, as fundações empresariais, e os movimentos da sociedade civil organizada, identificando o papel de cada um e suas contribuições.

Nesse sentido, os aspectos de um setor público democrático referem-se à diversidade de atores sociais envolvidos nos projetos políticos, desafiados por uma governança que busca a coesão nacional e a institucionalização dos espaços democráticos que se traduzem nos arranjos organizacionais em rede. A multiplicidade de atores sociais influenciando o processo político das ações públicas sinaliza o surgimento de uma sociedade multicêntrica, onde são organizados núcleos articuladores de mobilização coletiva, que alteram os nexos verticais entre Estado e sociedade, baseados na regulação e subordinação, em direção às relações horizontais que privilegiam a diversidade e o diálogo. A formulação e execução das políticas são estabelecidas entre os vários membros, englobando órgãos públicos descentralizados, organizações da sociedade civil e instituições de mercado que estão envolvidos nos processos de desenho, implementação, controle e avaliação das políticas.

Para Fleury e Ouverney (2007), apenas por meio das redes de políticas pode-se garantir a mobilização dos recursos e o arranjo para uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas. A articulação entre Estado e sociedade passaram a buscar a sinergia através da convergência de ações no âmbito das políticas públicas, configurando relação pautada em

esforços governamentais, empresariais e civis, alterando significativamente as fronteiras que tradicionalmente separavam esses setores (EVANS, 1996).

2.3.3 Redes Globais de Políticas Públicas

A relação dos diversos atores que atuam em questões de interesse mundial está cada vez mais próxima e fortalecida. A revolução tecnológica e a integração econômica criaram canais de interdependência que ultrapassaram as fronteiras e as leis domésticas e o modo organizacional tradicional não foi capaz de acompanhar as mudanças para responder aos desafios complexos da governança contemporânea.

As falhas e insuficiências do multilateralismo têm se tornado cada vez mais evidente: governos e organizações internacionais não são mais capazes de responder às complexas questões políticas globais. Os instrumentos de política internacional que existem atualmente – tratados, instituições, agências – não têm se mostrado satisfatórios aos desafios do mundo globalizado e interdependente (STRECK, 2002). O setor privado e a sociedade civil se tornaram importantes atores em quase todos os domínios da política global e inovações institucionais criativas conectando governos, organizações internacionais, sociedade civil, e o setor empresarial foram necessárias, a fim de melhor atender o crescente desafio das políticas globais (WITTE, 2002). É neste cenário que surgem as redes globais de políticas públicas, permitindo Estados e organizações internacionais atenderem melhor suas responsabilidades em um ambiente de mudanças globais.

As redes globais de política pública são uma contribuição recente ao sistema de governança global. Elas surgiram principalmente em nível internacional, em que a constante necessidade de soluções políticas e a ausência de um governo central possibilitam estruturas inovadoras. São parcerias que interligam diferentes setores e níveis de governança, agregando governos, organismos internacionais, corporações e sociedade civil (STRECK, 2002:1).

Para Witte *et al* (2005) as redes trisetoriais criam uma ponte em escala transnacional entre o setor público (nacional, regional e grupos intergovernamentais), o setor privado e a sociedade civil. A formação em estruturas de rede reflete a evolução dos papéis dos atores e a importância relativa entre eles, atraindo diferentes setores e recursos e abordando questões que nenhum outro grupo poderia resolver.

“A principal força da rede (global) é a diversidade, não a uniformidade” (WITTE *et al*, 2005:179). Elas não se limitam a agregação de recursos, mas estão estruturadas para aproveitar o fato de cada participante trazer diferentes recursos para erguê-la. Elas conjugam a energia e a legitimidade voluntária da sociedade civil com a força e o interesse financeiro do setor empresarial e o poder dos Estados e dos organismos internacionais de legislar, de impor o cumprimento das leis, de coordenar e de gerar capacitação profissional. A formação em rede permite que a sinergia de tais recursos seja mais bem explorada, permitindo a integração de *know-how* e a troca de experiências (REINICKE; DENG, 2000).

A habilidade de agregar atores tão distintos – que muitas vezes já se opuseram – é o que difere esta estrutura das demais. É a primeira vez que executivos corporativos, líderes sociais e oficiais de governo tentam trabalhar juntos em busca de um objetivo comum (WITTE *et al*, 2005). Por isso, estas redes podem ser consideradas instituições de aprendizagem, constituídas sob a diversidade de seus membros. As diferenças sociais, políticas e culturais dos participantes promovem a troca de experiências fortalecendo a estrutura e legitimando os resultados obtidos.

Segundo o Instituto Global de Políticas Públicas – GPPi (2009), as redes globais de política pública são uma resposta à demanda de cooperação, coordenação e comunicação criada pela multiplicidade de atores na política mundial. Além disso, elas podem trazer solução aos problemas de *accountability* e legitimidade nas políticas transnacionais.

As redes preenchem o déficit organizacional no espaço público global e cria capital social global. Elas fazem uma ligação em escala global, dos atores e problemas que devem ser discutido neste âmbito, a fim de refletirem a evolução do equilíbrio de poder entre eles, atrair recursos e abordar questões que nenhum membro poderia resolver por si só, de uma forma sustentável (GPPi, 2009).

Devido a sua estrutura tridimensional, as redes normalmente surgem em torno de questões onde existe um impasse político, necessitando a união entre as partes. Elas também aparecem quando os tomadores de decisão política precisam de informação ou meios de lidar com questões complexas. Outra situação onde ela aparece é quando as respostas precisam ser construídas com base em amplo consenso entre os participantes, ou ainda em torno de acordos que sejam traduzidos em consenso internacional de ação. O MDL e o IC fornecem exemplos de mecanismos baseados em incentivos e apoiados por uma rede global de política pública (STRECK, 2002).

Mesmo contendo diversos atores e várias dimensões, Streck (2002) destaca algumas características comuns à maioria das redes globais de políticas públicas:

Diversidade – devida sua natureza trilateral, envolvendo o setor público, a sociedade civil e o setor privado as redes apresentam arranjos institucionais distintos, agrupando setores que nem sempre tiveram um relacionamento muito próximo.

Abertura e flexibilidade – as redes globais oferecem mecanismos de política adaptáveis a um ambiente em mudança e aberto a novos atores. Incorporam as diferentes perspectivas dos atores envolvidos e possui diferentes modos de formulação de políticas.

Rapidez – a estrutura é montada para identificar questões com rapidez, delinear panoramas, alternativas e planos de ação e fazer esforços concretos para a realização dos objetivos propostos.

Delegação e legitimidade – as redes transmitem métodos políticos aos níveis de governança que se mostram incapazes de formular e implementar soluções. Fornecem um meio de implementar acordos e políticas aos níveis do processo decisório.

Não existe um padrão consistente identificado entre as condições e circunstâncias específicas desempenhadas pelas redes de política pública, porém, é possível identificar algumas funções que são alocadas a estas estruturas, a maioria das redes globais realiza várias destas atividades, mas não necessariamente todas (STRECK, 2002; WITTE *et al*, 2005). As principais funções são:

Introduzir novas questões na agenda global – as redes lançam questões para serem incluídas na pauta da agenda internacional, promovendo debates e discussões sobre temas específicos. Podem ainda destacar as questões que já estejam pautadas na agenda, definindo metas claras e precisas, frequentemente justificando-as em bases morais incontroversas (WITTE *et al*, 2005). O uso estratégico da mídia e o envolvimento com pessoas influentes tem sido um esforço importante. As redes globais criam um discurso público transnacional em torno de questões políticas que requerem uma abordagem global;

Facilitar as negociações e estabelecer normas globais – as redes globais desenvolvem diretrizes para o desenvolvimento de *soft-law* e outros instrumentos legais. Além disto, auxiliam as partes a obterem compromissos que podem ser embutidos nos acordos e leis. Considerando que a definição da agenda é realizada por um pequeno número de indivíduos, assim como o estabelecimento de normas e acordos devido à complexidade da negociação, quando existe a preocupação com justiça e equidade normalmente o

envolvimento das partes interessadas estabelecem uma base representativa, ancoradas pelas redes trisetórias;

Geração e Difusão de informação – as redes podem auxiliar de maneira ágil e eficaz a coleta e disseminação da informação. Têm também a função de gerar as informações e promover o conhecimento onde foram identificadas lacunas. A revolução tecnológica permitiu que a informação fosse disseminada sem levar em conta distâncias e fronteiras e com custos reduzidos. As redes de foco sobre este tipo de atividade tendem a ser especialmente bem sucedidas quando se ligam aos participantes com acesso a diferentes bases de conhecimento, e quando todos os participantes são dispostos a repensarem suas próprias idéias e práticas (WITTE *et al*, 2005);

Reforço institucional – as redes ajudam na criação de instituições, melhorando sua eficácia e ampliando sua base de apoio. Na criação de uma instituição as redes podem auxiliar na conscientização sobre as questões em pauta e na captação de apoio político e financeiro. Com relação à participação, as redes incentivam a presença, garantido legitimidade e maior transparência às instituições. As redes têm também uma dimensão comercial, criando novos mercados onde há necessidade, fazendo a ponte onde existe um déficit entre demanda e oferta;

Mecanismos de implementação inovadores – as redes colocam em prática os acordos que foram estabelecidos nas negociações internacionais intergovernamentais. Elas unem os membros dos diferentes setores, e, juntos promovem a institucionalização das novas práticas, mudando a maneira tradicional de fazer política e aplicando as decisões pré-estabelecidas de maneira unânime e inovadora.

De acordo com Streck (2002), uma rede com o objetivo principal de beneficiar o meio ambiente e especializada em implementar o controle de emissão de gás que causa o efeito estufa está surgindo em conformidade com a estrutura dos mecanismos do Protocolo de Kyoto. Graças aos mecanismos flexíveis do Protocolo Kyoto – MDL e IC – as COPs estabeleceram uma plataforma que permite às redes público-privadas desenvolver, executar, financiar e supervisionar projetos. Os projetos desenvolvidos com o objetivo de redução e/ou compensação dos GEE envolvem um amplo leque de atores oriundos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como de instituições financeiras internacionais. “O desenho desses novos mecanismos institucionais possibilita a emergência de redes de implementação de âmbito internacional” (STRECK, 2002).

Desta rede global de políticas públicas, é possível identificar alguns elementos que mostram a viabilidade e vantagem da adoção desta estrutura:

Negociação – Os mecanismos flexíveis do Protocolo de Kyoto possibilitam arranjos negociados de projetos, que funciona sob a égide mais ampla do direito internacional e demonstram a viabilidade de negociações com base em projetos.

Combinação de Interesses – Os mecanismos flexíveis abrangem os setores públicos, privados e não-governamentais. Os países desenvolvidos e as empresas privadas estão envolvidos na causa com o interesse de apoiar a redução em troca de crédito para suas metas de redução. Os países emergentes e as OIG têm interesse em promover o desenvolvimento. A sociedade civil organizada busca estimular atividades de combate ao aquecimento global. Esses vários interesses podem ser combinados mediante barganhas e negócios.

Combinação de recursos – Cada ator possui um recurso diferente – financiamento, projetos, conhecimento especializado, *lobby* político, etc. – e todos estão interessados no sucesso da rede. Por isso, os recursos são disponibilizados e compartilhados entre os membros, havendo uma cooperação para que o objetivo principal seja alcançado.

As redes globais de políticas públicas são uma estratégia para os atores que as compõem por abordarem os desafios da interdependência e da globalização de maneira eficiente, participativa e sustentável. Por responderem rapidamente a problemas urgentes, as redes globais possibilitam driblar o *gap* existente na política ambiental internacional atual. Além disso, elas podem superar a deficiência de participação, que é um dos motivos principais para impasses políticos, devido a sua estrutura não-hierarquizada e a presença de vários setores.

Para analisar uma rede global de políticas públicas é necessário que se conheça os atores envolvidos na estrutura. Eles fazem parte de diversos setores e carregam consigo diferentes objetivos individuais, unindo-se a rede no intuito de atingir um objetivo maior que é não possível alcançá-lo sem a cooperação dos demais membros. Com isso, a próxima parte descreve os atores envolvidos na governança ambiental global, identificando os principais membros participantes assim como seus papéis e dinâmicas de participação.

2.4 OS ATORES NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL

Se tratando de governança ambiental global, os Estados não são os únicos atores importantes na dinâmica deste processo. As empresas transnacionais, as organizações não-governamentais e as organizações internacionais governamentais desempenham respeitáveis papéis na gestão das questões ambientais. Isso ocorre devido à diversidade de atividades que impactam o meio ambiente global e dos diferentes recursos, valores e aspirações que cada ator social possui, devendo todos eles estar envolvidos no processo.

Segundo Le Prestre (2005) os Estados são e continuarão sendo os atores dominantes da ecopolítica internacional, porém, eles estão submetidos a novas coações, o que levou a perda de certas atribuições de sua autoridade e agora devem ater-se para outros atores. “Se são sempre os atores mais importantes, não são mais os únicos atores significativos” (LE PRESTRE, 2005:97). A multiplicidade de papéis que os novos atores desempenham provoca uma dependência mútua entre o Estado e a sociedade civil global.

A sociedade civil global é tudo o que se encontra entre as esferas pública e individual, ou seja, o que há abaixo do Estado e acima do indivíduo. Ela é composta por grupos que formam coalizões mais ou menos estáveis, ou redes para entrar na cena política. O objetivo desses atores é principalmente o de criar um espaço público autônomo em relação aos Estados, ou aos atores poderosos, para realizar seus objetivos específicos de defesa de interesses comuns, como a proteção ambiental (BARROS-PLATIAU, 2002).

Seria errôneo reduzir a ecopolítica às interações entre os Estados. A multiplicidade dos atores participantes e os importantes papéis que eles desempenham em quase todas as fases das políticas públicas tornam seu estudo indispensável em toda análise da dinâmica da ecopolítica. Os Estados continuam sendo os atores mais importantes e enquadram amplamente as ações dos outros atores. No entanto, a emergência de atores não estatais é significativa, não somente porque eles, às vezes, substituem os Estados ou os influenciam, mas também porque eles afetam a dinâmica política ambiental e os progressos neste campo fora de qualquer ação estatal (LE PRESTRE, 2005:156).

Viola (2005) argumenta que nas últimas décadas houve uma mudança significativa em relação ao papel exercido por cada um dos diferentes atores sociais na governança ambiental global. A responsabilidade de cada ator diferencia-se a cada momento histórico e nenhum dos atores estratégicos pode ser excluído do funcionamento dos regimes ambientais. A lógica dos bens públicos sugere que a ação coletiva deve ser organizada nas escalas dos problemas a serem enfrentados, tornando inadequada resposta somente em um único nível.

Cada ator social possui um papel diferenciado na governança ambiental global. A seguir, serão apresentados os principais atores envolvidos na temática e seus papéis no processo rumo a um meio ambiente mais sustentável.

2.4.1 Estados Nacionais

De acordo com o enfoque “realista”, que é tradicional das relações internacionais, as relações entre países são constituídas por relações interestatais, dando ao Estado importância fundamental nas relações das questões de governança ambiental global. “Por Estado entende-se, geralmente, um conceito jurídico que descreve uma população ocupante de um território definido e organizada em torno de instituições políticas comuns” (LE PRESTRE, 2005:124). Para este autor, o atributo principal do Estado é a soberania que pressupõe ser ele o detentor de autoridade exclusiva e suprema na tomada de decisões e na aplicação desta autoridade em seu território. O princípio da soberania constitui a base sobre o qual os Estados fundem suas relações. Uma vez que o Estado é o responsável e dono de sua jurisdição, o direito internacional tem o dever de respeitá-la.

Ainda atrelado a este princípio, pressupõe-se que os Estados sejam juridicamente iguais, qualquer que seja seu tamanho, sua população ou capacidades. Porém, desigualdades econômicas são observadas entre os diversos países e foram traduzidas no campo diplomático pela existência de dois blocos principais, o eixo Norte-Sul. Os países pertencentes a estes blocos estão agrupadas em dois diferentes grupos: os países industrializados desenvolvidos, que possuem os recursos financeiros, e os em desenvolvimento. Estas desigualdades se transformam em desigualdades políticas na medida em que os Estados menos ricos e com menos recursos intelectuais não possuem as mesmas condições de participação nas negociações internacionais.

Voltando-se a questão ambiental, o princípio da soberania é utilizado nestas questões quando os Estados tomam alguma decisão política que pode afetar outros países ou o ecossistema mundial, ou ainda se violarem alguma norma internacional.

Diante da evolução dos meios de comunicação e da emergência de novas questões que são tratadas em âmbito mundial, o período contemporâneo deu origem a duas aspirações contraditórias: por um lado o triunfo do Estado como modo de organização política, por outro, a capacidade limitada dos Estados para responder às aspirações dos cidadãos, protegerem-se de influências externas, controlar as conseqüências de suas ações e enfrentar os resultados conjugados de suas ações sobre a integridade da biosfera (LE PRESTRE, 2005).

Dentre as questões ambientais e do desenvolvimento mundial sustentável, os Estados nacionais participam destas discussões através de suas ações e políticas internas e através dos acordos bilaterais ou multilaterais ratificados com outros países. Porter e Brown (1991) definiram quatro papéis desempenhados pelos Estados nas negociações multilaterais: de dirigente (orientam as questões ambientais no sentido por ele definido); de apoio (sustentam as iniciativas de outros Estados); de fator pêndulo (exige concessões aos seus interesses); e de bloqueio (opõe a um acordo ou recusa a implementá-lo).

No processo de negociação e discussão das políticas, normalmente, as ações iniciais se dão por um Estado líder ou um grupo de Estados mais poderosos que podem agir como difusor de informações ou alertar para a importância de questão específica incluindo-a na agenda de discussões (LE PRESTRE, 2005). Os Estados podem ainda ameaçar a adotar medidas unilaterais para se fortalecerem ou formarem uma coalizão internacional com organizações internacionais governamentais e ONGs garantindo seu fortalecimento na consecução de seus objetivos ambientais.

2.4.2 Organizações Não-Governamentais – ONGs

As ONGs são organizações compostas por membros que não incluem os Estados nacionais. Para Le Prestre (2005) existem duas tendências atuais com relação à formação de organizações, uma com relação à formação de coalizões nacionais e internacionais mobilizadas para um único fim e a mobilização de populações locais. Alguns grupos podem ser destacados como atuantes no desenvolvimento mundial sustentável: as ONGs ambientalistas e de desenvolvimento, as comunidades científicas, os sindicatos e os movimentos sociais.

Nos últimos anos, diversas ONGs têm concentrado parte significativa das suas atividades na coleta e sistematização de informações estratégicas sobre a função dos ecossistemas a partir de levantamentos completos e detalhados sobre as mudanças climáticas. Sua capacidade de diagnosticar atividades de risco, vinculando aspectos ambientais aos socioespaciais, possibilita uma influência crescente na formulação de políticas públicas sustentadas na adoção de cautelas ambientais (JACOBI, 2000).

O crescimento em número e tamanho e o ganho em visibilidade e legitimidade possibilitaram a articulação das ONGs nas redes de políticas públicas voltadas para mudanças climáticas. Segundo Le Prestre (2005) o crescimento e disseminação dessas organizações estão atrelados ao

desenvolvimento dos meios de comunicação e do crescimento do número de problemas que envolvem a comunidade global. Sua influência varia em função das questões tratadas, das táticas utilizadas e dos fóruns que são realizados em seu âmbito. A atuação desses grupos se concentra nas reivindicações e agendamento das questões de impacto global, mas observa-se um aumento de sua participação na deliberação, formulação e implementação das decisões, seja como executoras ou controladoras. Além dessas funções, as ONGs contribuem significativamente na disseminação da informação dentre os demais grupos de interesse da sociedade. Essas organizações desempenham um importante papel também na iniciativa de proposição de cooperação e na vigilância contínua dos projetos

Segundo Jacobi (2000) no fortalecimento das redes, as ONGs exercem um papel inovador, pois, através de sua capacidade de exercer pressão política, amplificar a escala de denúncias, captar recursos, mobilizar e sensibilizar setores da mídia internacional e, acima de tudo, produzir e disseminar informações, se convertem em atores relevantes que potencializam a capacidade de influenciar e pressionar comportamentos de governos nacionais, organismos internacionais e demais agências bilaterais e multilaterais. O ativismo que transcende fronteiras assume um papel estratégico, na medida em que mobiliza estrategicamente a informação, para criar novos temas e categorias, persuadir, pressionar e ganhar relevância diante de organizações poderosas e governos (KECK; SIKKINK, 1998).

As ONGs agem junto aos parlamentos nacionais, através de mobilização de populações locais e difundindo novas informações. A formação de coalizões com outras organizações – governamentais, não-governamentais, nacionais e internacionais – ajuda as ONGs a adquirirem credibilidade e legitimidade perante a comunidade global.

Segundo Le Prestre (2005) devido às carências locais, os organismos nacionais e internacionais de ajuda ao desenvolvimento apelam cada vez mais às ONGs para a implementação e administração de vários projetos.

O papel desempenhado pelas ONGs não se limita à sua contribuição em certas fases da política pública. Elas podem agir como correias de transmissão entre as ONGs e os governos, como mediadoras entre Estados e como consultoras junto destes mesmos atores (as ONGs científicas são estreitamente associadas aos processos de negociação) ou como grupos de pressão em favor de novos domínios de ação e novas políticas (LE PRESTRE, 2005:167).

2.4.3 Setor Privado

Segundo Le Prestre (2005) até recentemente o mundo industrial foi representado por grupos opostos ao fortalecimento das políticas internacionais de proteção ambiental. Porém, este mesmo setor sempre contribuiu com a ecológica através de suas representações junto a governos e organizações internacionais, mas de forma não muito atuante. Nas últimas décadas foi que o setor privado se organizou com o intuito de promover seus interesses e contribuir com a busca de soluções sustentáveis.

A conscientização da importância de se preocupar com assuntos relacionados ao meio ambiente e a ampliação da ação política no setor empresarial foram fatores que auxiliaram o envolvimento e a atuação mais proativa deste ator nas questões ambientais globais. Ademais a estes fatores, pode-se atribuir como outros fatores responsáveis pela sua maior presença internacional: o crescimento da indústria ambientalista, que se tornou um setor atrativo com oportunidades de crescimento e lucro nas atividades de adoção e regulamentação internacional ambiental; o apoio do setor à ação de certas poderosas ONGs ambientalistas colaborando com elas na busca de soluções comuns; e o incentivo que tiveram dos governos e organizações internacionais para desempenharem um papel mais ativo e mais institucionalizado nas questões ambientais.

Segundo Le Prestre (2005), os governos e OIGs incentivaram o setor privado a desempenhar um papel mais ativo na questão ambiental por três razões principais: a) por gerarem a maior parte das atividades econômicas mundiais e serem importantes atores enquanto produtores, administradores e fornecedores de bens e serviços, estando no seio da promoção do livre mercado; b) por fazerem parte da origem da poluição e emitirem uma grande parte dos gases de efeito estufa aumentando ainda mais sua responsabilidade pela mitigação desses gases e na proteção do ecossistema; e c) por serem partes comprometidas nas soluções que a comunidade internacional adota diante dos problemas em escala mundial.

2.4.4 Organizações Internacionais Governamentais – OIG

As Organizações Internacionais Governamentais são associações entre Estados que distinguem em suas particularidades, culturas e valores, mas que possuem um objetivo comum. O aumento do papel do Estado na sociedade, a melhoria da comunicação e a cooperação crescente entre países foram fatores que estimularam, quando não tornando necessária, a criação destas organizações. Uma vez que os problemas ultrapassaram as fronteiras e comprometeram os Estados, estes

sentiram a necessidade de criar organizações específicas com o objetivo de coordenar suas ações, controlar as ações dos outros Estados ou se livrar de funções que eram incapazes ou não pretendiam assumir (LE PRESTRE, 2005).

Para Le Prestre (2005), a função principal dessas organizações é ser um fórum de negociações e servir de apoio aos Estados, multiplicando sua capacidade diplomática, facilitando a construção de coalizões e disseminando a informação dos pontos de vistas dos Estados sobre o assunto. Os Estados utilizam as OIGs na tentativa de influenciar a agenda internacional e legitimar suas definições do problema. Na questão ambiental, esta influência se faz principalmente através da geração e difusão de informações, contribuem com o agendamento colocando à frente os trabalhos de certos pesquisadores e difundindo suas perspectivas.

As OIGs, além de exercerem influência na geração de demandas de políticas e ações voltadas à questão ambiental mundial, influenciam também na formulação, implementação e avaliação dessas ações. Elas podem assumir um papel de controle, assistência técnica, assistência financeira ou de coordenação de esforços em domínio precisos, além de avaliar as disposições dos acordos internacionais pelos governos (LE PRESTRE, 2005).

A Declaração de Estocolmo de 1972 instigou os Estados a zelarem para que as OIGs desempenhassem um papel coordenado, eficaz e dinâmico na preservação e melhora do meio ambiente. Para isso, elas deveriam estimular a cooperação internacional por meio de sanções positivas e negativas, fornecendo serviços, educando as partes interessadas e atuando diretamente sobre as sociedades nacionais. A carência de acesso direto às sociedades civis, levou certas OIGs a desenvolverem laços estreitos com as ONGs, que estão mais bem posicionadas para controlar a implementação de políticas públicas.

Um obstáculo enfrentado pelas Organizações Internacionais Governamentais diz respeito à execução de um papel que as transformariam em atores internacionais de pleno direito. Como o poder é uma virtude ensinada por todos os atores, estas organizações se chocam com o princípio da soberania dos Estados, e por isso os Estados as consideram como instrumentos de sua política e não como atores autônomos.

Todos esses atores estão interligados por meio das discussões internacionais em diferentes níveis de análise. A interdependência entre eles pode os levar a se organizarem em redes de política, onde a cooperação entre os membros proporciona o fortalecimento institucional dos atores não-governamentais e coloca o Estado em um nível de poder equitativo quando relacionado aos demais membros. Organizados por essa estrutura, os desafios que perpassam esses atores no

tocante à governança ambiental global ficam mais fáceis de serem superados chegando a resultados plausíveis para todas as partes. Por isso a relevância de se conhecer os atores participantes e saber o quão envolvidos estão na causa.

3. METODOLOGIA

O presente capítulo tem por objetivo apresentar o método de pesquisa utilizado no estudo, bem como explicitar as razões da escolha de determinado método, das técnicas e dos procedimentos adotados, assim como as limitações do método.

3.1 Tipo de pesquisa

Segundo Gil (2002), pesquisa é um procedimento racional sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa é requerida quando não se dispõe de informações suficientes para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionado ao problema.

Para a classificação dessa pesquisa, toma-se por base a taxonomia apresentada por Vergara (2009), que a qualifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins essa pesquisa pode ser classificada como descritiva, exploratória e explicativa. Descritiva porque irá expor características da governança global e das redes globais de políticas públicas. Exploratória porque se trata de explorar áreas na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Explicativa porque visa esclarecer a institucionalização da rede global de políticas públicas entre os atores brasileiros no campo das mudanças climáticas.

Quanto aos meios essa pesquisa é bibliográfica e de campo. Bibliográfica porque foi necessária a composição prévia de um referencial teórico, desenvolvido com base em material publicado em livros, artigos, revistas, redes eletrônicas e outros tipos de material acessível ao público em geral, que viabilizou a realização da pesquisa. Pesquisa de campo porque foi feita uma investigação empírica, informações primárias foram coletadas junto a empresas privadas, organizações não-governamentais e órgãos públicos envolvidos com a questão das mudanças climáticas no Brasil.

3.2 Universo e Amostra

O universo da pesquisa foi formado por: a) representantes de empresas privadas presentes no Brasil que possuem algum envolvimento com as emissões e/ou compensação dos gases de efeito estufa; b) organizações não-governamentais técnicas, ambientalista, movimentos sociais que

atuam no país com questões relacionadas às mudanças climáticas e a academia; c) representantes de órgãos do setor público brasileiro voltado à questão de políticas públicas para a mitigação dos GEE. A amostra foi definida pelo critério de acessibilidade e composta por 13 entrevistados que representam o universo da pesquisa.

3.3 Coleta de dados

Para a realização da pesquisa bibliográfica, foram consultados livros, publicações periódicas, e impressos, teses, dissertações, artigos científicos e anais de encontros científicos obtidos em bibliotecas, base de dados virtuais, sistema de busca e arquivos da internet e websites.

No campo, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas. Segundo Malhotra (2006), este tipo de entrevista é direta e pessoal onde um único respondente é testado por um entrevistador para descobrir opiniões, motivações, crenças e atitudes sobre um tópico específico. No desenvolvimento da entrevista, o entrevistador inicia com uma pergunta genérica e segue com um formato semi-estruturado, o rumo subsequente será determinado pela resposta do entrevistado e pelas sondagens do entrevistador para aprofundar a pesquisa. O entrevistador procura seguir um esquema pré-determinado, entretanto o fraseado específico das perguntas e a ordem de sua formulação são influenciadas pelas respostas do entrevistado.

Uma das vantagens da entrevista semi-estruturada é poder revelar análises pessoais profundas. Entrevistas em profundidade resultam em uma livre troca de informações. Uma desvantagem deste tipo de entrevista é que a falta de estrutura pode tornar os resultados suscetíveis à influência do entrevistador, e a qualidade e completude dos resultados dependem em grande medida de sua habilidade (MALHOTRA, 2006).

Os dados coletados para essa pesquisa, foram do tipo primário, coletados especificamente para a proposta apresentada. Para seleção das autoridades e especialistas foram adotados os seguintes critérios: na área empresarial foram avaliados fatores como a experiência prática a respeito dos projetos e políticas sobre a redução e/compensação dos gases de efeito estufa. Na área pública foram avaliados o conhecimento e envolvimento nas políticas voltadas à questão de mudanças climáticas do ponto de vista político e social e a interação de suas atividades regulares com o assunto. Nas organizações não-governamentais considerou-se fatores relacionados ao envolvimento e conhecimento com a proposta dessa pesquisa e a militância em iniciativas ambientais com foco nos aspectos sociais e econômicos.

As entrevistas foram realizadas em dezembro de 2009 e janeiro de 2010 e conduzidas pessoalmente ou por telefone, de acordo com a disponibilidade de cada entrevistado, com duração média de trinta e cinco minutos e direcionadas por um roteiro de entrevistas previamente elaborado. Abaixo estão listados o cargo e uma breve descrição do envolvimento de cada entrevistado com as propostas dessa pesquisa, por questões éticas científicas, não foi mencionado o nome dos entrevistados.

Quadro 3 – Descrição dos Atores Entrevistados.

Ator	Descrição
<i>Setor Público</i>	
<i>Órgão A</i>	Secretária de Estado do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro. A Secretaria Estadual do Ambiente constitui órgão de primeiro nível hierárquico da administração estadual e tem como missão formular e coordenar a política estadual de proteção e conservação do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídrico, visando o desenvolvimento sustentável do Estado do Rio de Janeiro (SEA, 2010). Representante da delegação brasileira na COP-15.
<i>Órgão B</i>	Coordenadora do Grupo de Trabalho Vulnerabilidade do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e Superintendente de Clima e Mercado de Carbono da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Rio de Janeiro. A Superintendência do Clima e de Mercado de Carbono tem o objetivo de estruturar a política estadual de mudanças climáticas. Para isso, são elaborados estudos e diagnósticos das emissões de gases que provocam o aumento do efeito estufa no Estado. A meta da Superintendência é estruturar um plano de ações que articule e implemente projetos, programas e iniciativas que visam o abatimento das emissões de gases-estufa, à adaptação do estado aos impactos provocados pelo aquecimento global (SEA, 2010). Representante da delegação brasileira na COP-15
<i>Órgão C</i>	Secretário-Executivo do Fórum Mineiro de Mudanças Climáticas. O Fórum tem o objetivo de promover a discussão no Estado de Minas Gerais sobre o fenômeno das mudanças climáticas globais e recolher subsídios para a formulação de políticas climáticas a serem implementadas. Compete ao Fórum promover a articulação dos órgãos e entidades públicas estaduais com o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, além de outras iniciativas públicas ou privadas (SEMAD, 2010). Representante da delegação brasileira na COP-15.
<i>Órgão D</i>	Diretora do ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, Secretariado da América Latina e Caribe. O ICLEI é uma associação democrática e internacional de governos locais e organizações governamentais nacionais e regionais que assumiram um

	<p>compromisso com o desenvolvimento sustentável. O ICLEI foi lançado como o Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais pela ONU. O ICLEI ajuda governos locais a promover conscientização política sobre questões-chave, a estabelecer planos de ação para atingir objetivos concretos e mensuráveis, a trabalhar para atingir metas através da implementação de projetos e a avaliar os progressos locais e cumulativos rumo ao desenvolvimento sustentável (ICLEI, 2010). Representante da delegação brasileira na COP-15.</p>
<p>Setor Privado</p>	
<p>Empresa A</p>	<p>Gerente de Meio Ambiente da Haztec. Coordenadora do projeto de criação e implementação da Central de Tratamento de Resíduos (CTR) de Nova Iguaçu, no Estado do Rio de Janeiro, que realiza o aproveitamento energético do biogás produzido pela decomposição da matéria orgânica de resíduos, reduzindo a emissão de gases e efeito estufa na atmosfera. O projeto conta com a parceria do Banco Mundial e está inserido no mercado mundial de créditos de carbono. Foi o primeiro projeto de MDL aprovado pelo Conselho Executivo da ONU (NOVA GERAR, 2010)</p>
<p>Empresa B</p>	<p>Gerente de Projetos de Carbono do Grupo Plantar S.A.; Assessor especial da Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas – ABRAF; Coordenador do Grupo de Trabalho de Mudanças Climáticas da Federação das Indústrias de Minas Gerais – FIEMG. O Grupo Plantar desenvolve o Projeto de Biomassa Cultivada como Fonte de Energia Renovável para a Produção de Ferro Gusa, desenvolvido por meio de uma parceria entre a Plantar S.A. e o Fundo Protótipo de Carbono do Banco Mundial (Prototype Carbon Fund - PCF). Foi o primeiro projeto brasileiro de mitigação de gases de efeito estufa aprovado pelo Banco Mundial. O projeto tem como objetivo garantir o uso de combustível renovável (carvão vegetal de florestas plantadas) no lugar de combustível fóssil (carvão mineral) ou não-renovável (carvão vegetal de florestas nativas), na indústria de ferro gusa do Estado de Minas Gerais. O projeto é baseado no artigo 12 do Protocolo de Kyoto, de acordo com os critérios do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (PLANTAR, 2010). Representante da Delegação Brasileira na COP-15.</p>
<p>Empresa C</p>	<p>Gerente de Meio Ambiente da Companhia Siderúrgica do Atlântico – CSA. A CSA é um complexo siderúrgico do grupo ThyssenKrupp Steel que está sendo construída na Baía de Sepetiba, Rio de Janeiro, para a produção de placas de aço. A CSA foi acusada pelo inventário feito pela prefeitura do Rio de Janeiro de aumentar em 76,3% o lançamento de dióxido de carbono na atmosfera, com isso, a empresa está desenvolvendo projetos juntamente com a Secretaria de Estado do Ambiente para compensar suas futuras emissões de gases de efeito estufa (O GLOBO, 2010).</p>
<p>Empresa D</p>	<p>Coordenadora do Escritório do Carbono – Sistema FIRJAN. Para</p>

	<p>apoiar empresas, sindicatos, prefeituras e demais interessados em ações concretas de enfrentamento das mudanças climáticas, o Sistema FIRJAN criou o Escritório do Carbono. Este escritório atua na busca, organização e divulgação de informações com o objetivo de fomentar a implementação de projetos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (FIRJAN, 2010).</p>
<p>Organizações Não-Governamentais²⁶</p>	
ONG A	<p>Diretor da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável – FBDS. A FBDS é uma fundação sem fins lucrativos que tem como missão o desenvolvimento sustentável, utilizando tecnologia e ciência na formulação de projetos, no debate científico e na formação de recursos humanos. Possui relação com a comunidade científica, entidades de fomento internacionais e corporações nacionais (FBDS, 2010).</p>
ONG B	<p>Coordenador de Meio Ambiente da OSCIP Iniciativa Verde e Consultor do Banco Mundial em assuntos relacionados às Mudanças Climáticas. A OSCIP Iniciativa Verde tem o compromisso de compensar as emissões de gases de efeito com o plantio de árvores em matas ciliares que estão à espera de reflorestamento. É formada por um grupo de técnicos que trabalham na busca de soluções para tomar as atividades humanas menos agressivas ao meio ambiente. A OSCIP trabalha no desenvolvimento de projetos nacionais e internacionais de MDL para governos, indústrias e instituições internacionais governamentais (INICIATIVA VERDE, 2010). Representante da delegação brasileira na COP-14.</p>
ONG C	<p>Diretora da Associação Ambientalista Defensores da Terra. A Associação Ambientalista Defensores da Terra é uma entidade da sociedade civil sem fins lucrativos que investe em educação ambiental, no ativismo e na mobilização da sociedade para assuntos relacionados ao meio ambiente (DEFENSORES, 2010). A associação conta com o apoio direto do Ministro de Estado do Meio Ambiente Carlos Minc, que foi um de seus fundadores.</p>
ONG D	<p>Diretor da Entidade Ambientalista Onda Verde. A entidade trabalha pelo fortalecimento das lutas comunitárias em defesa da questão socioambiental, por meio da mobilização e articulação na implementação das políticas públicas na Baixada Fluminense. Atualmente a Onda Verde tem focado suas atividades no campo da educação ambiental, na realização de projetos demonstrativos e na formação e qualificação de novos educadores (ONDA VERDE,</p>

²⁶ Como já mencionado, para efeito dessa dissertação, o termo Organizações Não-Governamentais envolve as organizações que não fazem parte do setor público. Como as ONGs de desenvolvimento e ambientalistas, os movimentos sociais, assim como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e comunidades epistêmicas compostas por especialistas da área de mudanças climáticas.

	2010).
ONG E	Pesquisadora Sênior do Centro do Clima COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro e Coordenadora do Projeto 'Economia das Mudanças Climáticas no Brasil'. O projeto tem como objetivo identificar as principais vulnerabilidades da economia e da sociedade brasileira em relação às mudanças climáticas, além de calcular os custos de adaptação do Brasil à mudança do clima até 2100. O estudo deve apresentar estratégias para lidar com os riscos climáticos e avaliar a efetividade das medidas de mitigação já em curso. O projeto envolve importantes instituições públicas e privadas do país, e tem o apoio da Embaixada do Reino Unido (ECONOMIA DO CLIMA, 2010).

3.4 Tratamento dos dados

Segundo Vergara (2009), ao se discutir a escolha de uma metodologia de pesquisa, é fundamental ter em mente o que se pretende pesquisar, e o que se espera descobrir e aprender com a pesquisa. Pensar nessas questões conduz, necessariamente, à necessidade de explicitação do paradigma que se escolhe para olhar o mundo. Pode-se falar em três principais escolas de pensamento no cenário da ciência social: a positivista, a fenomenológica e a dialética, as quais apresentam pontos de vista próprios e levam à escolha de diferentes metodologias de pesquisa. Em função da natureza do presente problema de pesquisa, a escolha se volta para o método qualitativo de pesquisa.

A fim de que os objetivos da pesquisa de campo sejam contemplados, o tratamento dos dados constitui-se da técnica de análise de conteúdo. A análise de conteúdo é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema. Bardin (1999) a define como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção destas mensagens.

O procedimento básico da análise de conteúdo refere-se à definição de categorias pertinentes aos propósitos da pesquisa. De acordo com Vergara (2008), três grades podem ser escolhidas pelo pesquisador para a definição das categorias: aberta, fechada ou mista. Na primeira, as categorias são definidas durante o andamento da pesquisa. É uma grade flexível, pois permite alterações até que se obtenha um conjunto final. É recomendada para pesquisas de cunho exploratório. Na grade fechada, o pesquisador recorre à literatura pertinente ao tema da pesquisa para formular as

categorias, ou seja, são estabelecidas *a priori*. A grade mista incorpora características das duas anteriores. No tocante à realização dessa pesquisa, a grade mista compôs o roteiro de entrevistas e permeia suas análises.

3.5 Limitação do método

O método escolhido para a análise da pesquisa apresenta certas limitações. A seleção da amostra deu-se pelo critério de acessibilidade. Dessa forma, pode ser que a amostra selecionada não possua as principais características da população, o que pode levar ao enviesamento da pesquisa. O número de entrevistas realizadas pesquisada também pode ser considerado uma delimitação do estudo, uma vez que os indivíduos entrevistados podem não revelar as características principais de seu respectivo setor.

Outro aspecto a considerar é que os respondentes, por sua vez, podem ter fornecido respostas que não traduzam suas opiniões reais, por razões conscientes ou inconscientes. Não sendo possível, então, a obtenção das informações necessárias para a pesquisa com as respostas dos selecionados.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A estrutura de redes de políticas no cenário global das mudanças climáticas é relativamente recente. O entendimento sobre a questão perpassa pelo entendimento das atitudes dos atores envolvidos e como eles estão organizados. O objetivo desse capítulo é fazer uma análise dos depoimentos dos atores brasileiros relacionados com as políticas de redução e/ou compensação dos gases que provocam o aquecimento global no intuito de verificar a institucionalização da rede global de políticas públicas entre esses atores.

Foi feita uma análise da estruturação da rede entre os atores brasileiros, atentando para os elementos que caracterizam a rede global de políticas públicas. A interdependência entre os atores e a institucionalização do processo de constituição da estrutura também foram observados.

Para isso categorias de análises foram determinadas direcionando a análise para a verificação do objetivo da dissertação. As categorias foram designadas de acordo com os elementos essenciais para a caracterização de uma estrutura em rede encontrados na literatura: objetivo comum, intercâmbio de recursos, relações de poder, ações estrategicamente planejadas e compromisso com metas coletivas. Ademais, foram estabelecidas as seguintes categorias, também baseadas na literatura: meios de interação entre os atores, influência dos atores não-estatais e o papel do Estado na estrutura, para que fosse possível encontrar solução para o problema pesquisado.

4.1 Objetivos Comuns

O grande desafio da governança global reside na pluralidade de agentes e ações que não necessariamente convergem para os mesmos fins no contexto em que se inserem. Segundo a literatura, os atores da rede de políticas públicas devem estar em situação de interdependência pela necessidade de compartilhar recursos para que o objetivo comum seja atingido. Cada ator possui seu objetivo particular, mesmo porque fazem parte de setores diferentes, por isso, para fazerem parte da rede é preciso que acreditem que o relacionamento com os demais atores seja fundamental para a consecução de um objetivo maior. Como propõe Mandell (2000), a capacidade de estabelecer um objetivo comum está relacionada com o grau de compatibilidade e congruência de valores entre os membros do grupo.

A questão das mudanças climáticas e do aquecimento global, é um problema relativamente novo, ameaça as bases e estabilidade do capitalismo contemporâneo, principalmente a busca do lucro a qualquer custo. Uma vez que o problema existe, observa-se uma preocupação de todos os atores

para a mitigação dos gases de efeito estufa, mas isso não quer dizer que as ações realizadas pelos setores individualmente visem esta mitigação. Por isso, pode-se observar que, em tese, existe um objetivo comum entre os atores envolvidos, mas que nem sempre as ações praticadas coincidem com o objetivo do grupo.

Existe consenso entre os Órgãos entrevistados quanto ao objetivo comum a ser alcançado. Para esse setor evitar o aquecimento do Planeta Terra a mais de 2°C (como foi alertado pelo relatório do IPCC e discutido na COP-15) reduzindo-se as emissões dos gases causadores do efeito estufa é o objetivo geral da rede. Segundo o Órgão D:

Em tese, o objetivo de qualquer mobilização pelo clima é a redução das emissões de gases de efeito estufa. A gente tem que partir do pressuposto que todos os atores envolvidos estejam batalhando pela mesma razão. Mas na prática não é bem assim. Mesmo atores relevantes envolvidos estão querendo justificar que não precisam reduzir a emissão, porque vai prejudicar o modelo econômico. (...) existem interesses aí que são, muitas vezes, antagônicos.

Para os atores representantes do setor privado, a redução dos gases de efeito estufa também foi citada como sendo o objetivo comum do grupo de atores envolvido na questão de mudanças climáticas. O objetivo coletivo foi destacado pelo surgimento a partir dos objetivos particulares de cada setor. Porém, a resposta de maior consenso quanto ao objetivo comum foi o desenvolvimento sustentável:

O objetivo de todos os atores é o desenvolvimento sustentável. (...) é importante que esse esforço seja coordenado em termos de política pública com o governo e com as outras redes porque só assim a gente vai conseguir maximizar este objetivo. (Empresa B).

(...) existe um objetivo maior, comum, mas cada ator, claro, tem um interesse numa coisa ou na outra: quer atingir isso (objetivo maior) por quê? O governo porque tem que mostrar para a população que está fazendo alguma coisa. A própria população, sociedade civil, porque se não fizer vai prejudicar ela mesma. E a empresa está fazendo porque quer, talvez, fazer um marketing ambiental ou porque polui em outro lugar (Empresa A).

Dentre os representantes das organizações não-governamentais, observou-se divergência nas respostas. Há quem afirmou não existir um objetivo comum entre os atores envolvidos. Outros disseram ser a maximização do bem estar, o desenvolvimento sustentável e a redução dos gases de efeito estufa. Para a ONG A:

Teoricamente sim (existe um objetivo comum), mas nem todo mundo está focado nas mesmas coisas. Grande parte do setor empresarial – mas não a totalidade – já está

consciente da questão das mudanças climáticas. Mas entre estar consciente e querer agir, e querer pagar um preço por isso, e querer se colocar na vanguarda, aí vai um passo que às vezes é difícil de ser dado. (...) essa questão de mudanças climáticas está se tornando um fator de competitividade das empresas. Mas algumas já se conscientizaram da importância do tema, mas não se conscientizaram de que isso pode se transformar num ativo; elas ainda acham que isso vai gerar custos, que vai gerar problemas, e ainda não deram esse passo.

O setor produtivo tem que se preocupar em produzir de uma maneira mais limpa, em usar fontes renováveis de energia, reduzir o desperdício, etc. E a sociedade tem que se preocupar em consumir menos, com prestar atenção à cadeia produtiva dos produtos, etc. Então, essas medidas práticas, sair da parte teórica, do conhecimento teórico do problema, e começar a adotar medidas prática, seja na nossa vida pessoal, seja nas políticas das empresas, aí é que eu acho que muitas empresas e grande parte da sociedade civil ainda não deram esse passo (ONG A).

Para o estabelecimento de uma governança global e para a constituição da rede é essencial que todos os membros envolvidos convirjam para um objetivo maior com valores compartilhados. Se a institucionalidade entre os atores for baixa, os fins recaem sobre os objetivos específicos de cada setor, fazendo com que o intercâmbio de recursos esteja voltado somente para esta finalidade, descaracterizando a estrutura em rede. No quadro 4 estão listadas as respostas de cada setor quando questionados quanto ao objetivo comum da rede.

Quadro 4 – Objetivo comum dos atores

Atores	Objetivo Comum
<i>Órgãos</i>	- Redução dos gases de efeito estufa
<i>Empresas</i>	- Desenvolvimento Sustentável - Redução dos gases de efeito estufa
<i>ONGs</i>	- Não existe objetivo comum - Maximização do bem estar - Desenvolvimento sustentável - Redução dos gases de efeito estufa

Como é ressaltado por Fleury e Ouverney (2007), a formação de uma estrutura em rede acontece em torno de objetivos comuns, o que envolve a construção de percepções, estratégias e valores compartilhados.

Com a pesquisa de campo, pôde-se constatar que há elementos que induzem a existência de um objetivo comum compartilhado pelos membros da estrutura, onde o *bem* do todo precede o *bem* das partes. Contudo, não é aceitável por alguns atores que todos os membros, na prática, estejam tomando atitudes que visem à consecução do mesmo. A maioria dos envolvidos considera o desenvolvimento sustentável com ações que reduzam a emissão de gases de efeito estufa como sendo o objetivo maior da estrutura.

Com isso, pode-se inferir que existe, entre os atores brasileiros envolvidos no processo de mitigação das mudanças climáticas, uma tentativa de compromisso com o objetivo maior do grupo a partir dos objetivos particulares de cada ator, remetendo a uma interdependência entre as partes, favorecendo a formação da estrutura em rede e proporcionando subsídios para a governança ambiental global.

4.2 Meios de Interação entre os Atores

A interação entre os atores é uma característica da governança global e da estrutura de redes. A pluralidade de atores envolvidos parte do pressuposto da não existência de uma hierarquia formal, proporcionando a todos voz ativa na determinação de regras e estratégias para serem cumpridas em âmbito mundial. A estrutura se desenvolve pelo trabalho coletivo entre os membros e a partir de um padrão de interdependência. Os atores precisam trabalhar juntos, a interação entre eles deve criar uma relação de reciprocidade, já que o sistema de governança e a estrutura em redes se desenvolvem a partir dos fatores que impulsionam a interação desses atores.

De acordo com os atores entrevistados, a interação entre os atores brasileiros da rede global de políticas públicas acontece principalmente no Fórum Nacional e nos Fóruns Estaduais de discussão sobre o tema. O Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas – FBMC foi criado em 2000, com o objetivo de conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e tomada de decisão sobre os impactos das emissões dos GEE pela atividade humana. Participam do FBMC os Ministros de Estado, Presidentes de Agências Reguladoras, Secretários Estaduais de Meio Ambiente, representantes do setor empresarial, de organizações não-governamentais e o Presidente da República, que é quem o preside.

O marco da interação entre os diferentes atores relevantes da questão é a criação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, em 2000, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. (...) A principal contribuição desse fórum foi justamente começar a coordenar os diferentes atores relevantes, através de câmaras técnicas, debates,

seminários; porque até então era um tema restrito à academia e à alguns setores de governo que estavam diretamente envolvidos nas negociações, basicamente, o Ministério de Relações Exteriores e o Ministério de Ciência e Tecnologia – nem mesmo o Ministério do Meio Ambiente, naquela época, se envolvia com a questão climática diretamente. Então, a partir de 2000, começou a haver uma interação maior, através da promoção desses diálogos com os diferentes setores (Órgão D).

(...) a gente se manifesta nos Fóruns, que a gente acha que são propícios para que a gente possa se manifestar, e daí mobilizar os cidadãos pra isso. Para que aquilo que a gente acha bom, seja cumprido, e aquilo que a gente acha que está errado, anular. (...) a gente acredita que deve existir uma gestão participativa; e nessa palavra “participativa” engloba vários atores, e nós nos consideramos como um dos atores (ONG C).

Segundo Fleury e Ouverney (2007) a existência de grupos de interesses integrados e articulados às estruturas do Estado é essencial para o resultado positivo do desenvolvimento de uma política pública. É necessária a manutenção da integração desses grupos juntamente com o setor público, garantindo a integração da rede. Os Fóruns de Mudanças Climáticas podem ser considerados espaços internos de interação dos atores brasileiros relacionados com as políticas de redução e/ou compensação das emissões de GEE, o que, segundo a literatura de governança global faz desses atores parte ativa nas decisões e ações políticas regulatórias, permitindo o deslocamento e a reorganização da autoridade legal.

Os Fóruns proporcionam a comunicação entre os atores, elemento essencial dentro da estrutura em rede e da governança. Estabelecem espaços para a construção conjunta de projetos e políticas, permitindo a representatividade direta dos atores envolvidos, tornando equitativa a capacidade de representação. Além disso, proporcionam a formação construtivista de campos políticos, incentivam a criação de compartilhamento de poder, contribuindo para a institucionalização da rede e a preservação da governança.

Como foi discutido na literatura, para a plena institucionalização da rede, é necessário que as relações com os atores externos estejam bem articuladas. Os organismos internacionais governamentais - OIG possuem relevante papel nessa função, auxiliando na homologação de estratégias e disponibilização de recursos para a rede, proporcionando os parâmetros mínimos relativos ao formato institucional. Segundo os Órgãos entrevistados, as convenções sobre mudanças climáticas promovidas pela ONU são o palco na qual as relações entre os atores brasileiros da rede global de políticas públicas são estabelecidas com os demais atores participantes da estrutura e com atores externos que dela fazem parte.

(...) as conferências são multilaterais, ou seja, a regra vale pra todo mundo, trabalham com consenso, todas elas são voltadas para política pública – política pública dentro dos Estados que dela participam –; elas têm uma carteira de iniciativas, que estão sendo examinadas, para colocar nas políticas públicas de cada país, é uma carteira de projetos, ou de programas, havendo a interação dos diversos países. (...) a convenção também reconhece as organizações não-governamentais de empresas, as não-governamentais ambientais – que o tema de mudança do clima afeta todas –, as de movimentos sociais, que não são nem mesmo ONGs, mas são movimentos sociais. Então, tem um momento de trazer opinião desses diferentes grupos para dentro do plenário, através dos representantes oficiais. A regra geral é de funcionar através de representação oficial. Isso é o formal, porém, na prática, essas redes informais ou organizações não-governamentais, digamos, de empresas, são muito presentes na formação de opinião pública; a opinião pública nos diferentes países, e que vai pressionar o embaixador a adotar certas posições, não é só a posição de governo; nos demais casos, a posição do governo, representado pelo embaixador, é também influenciado por opinião pública nacional, no caso do Brasil, por exemplo. Então, tem aí uma segunda camada de decisão que é a influência desses movimentos sociais dentro do plenário (Órgão C).

Essas pressões dos setores não estatais no governo também foram relatadas por todos os atores entrevistados. Para eles, é uma das formas de interação que ocorre entre o setor público e o setor privado. As Empresas entrevistadas declararam manter um forte relacionamento com os demais atores da rede, parcerias com ONGs e governos são ações que ocorrem no dia-a-dia das Empresas, sendo essencial para o seu desenvolvimento e crescimento (Empresa D). Assim como as Empresas, as ONGs e os Órgãos entrevistados também relataram manter forte interação com os demais membros da rede. Os setores estão bastante envolvidos, em relacionamento constante, e não só se relacionam em questão de negócios, estão envolvidos também nas relações institucionais e científicas, relata a ONG B, “(...) cria-se uma interação com o setor público, privado e científico”.

Segundo a Empresa C, o fluxo de relacionamento e interação que acontece na questão das mudanças climáticas ocorre da seguinte maneira:

(...) (o problema) primeiramente é trazido à tona pela academia; depois, isso é abraçado pela sociedade civil organizada, e também há resposta dos atores envolvidos; se tiver algum envolvimento do tipo do empresariado, eles são conclamados; e depois, se forma um conjunto dos atores mediado pelo governo, no sentido de achar ali o meio termo, que vá dar resposta à ação, a resposta necessária à temática.

No quadro 5 estão sintetizadas as opiniões dos entrevistados com relação à interação dos atores brasileiros na rede.

Quadro 5 – Interação dos Atores

Atores	Interação dos Atores
<i>Órgãos</i>	- Forte interação com os demais atores
<i>Empresas</i>	- Forte interação com os demais atores
<i>ONGs</i>	- Forte interação com os demais atores

Com isso, é possível inferir que existe interação entre os atores brasileiros da rede global de políticas públicas no cenário das mudanças climáticas. Todos os atores entrevistados afirmaram ter alguma relação estabelecida com os demais atores da rede. Esse estreito relacionamento observado teve origem em fenômenos recentes. A interação entre esses setores está em ascensão e a participação ativa dos membros tem acontecido com maior frequência desde o ano 2000, quando houve a criação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Considera-se o nascimento desse Fórum o marco inicial da interação entre os atores brasileiros no cenário mundial das mudanças climáticas. Este espaço de discussão continua a ser o palco principal das relações e discussões dos atores sobre a questão climática no Brasil, fortalecendo as bases nacionais da governança em um assunto global.

4.3 Mecanismos de Intercâmbio de Recursos

Os recursos disponibilizados pelos atores e a retenção deles é o que dá poder aos membros da rede susceptíveis à governança global. Por isso, os recursos passam a ser importantes elementos de domínio, sendo requisitados pelos atores, ao mesmo tempo em que se encontram dispersos entre os setores.

Para os entrevistados do setor público e do setor privado, os recursos estão disponibilizados na rede, sendo possível a articulação dos mecanismos de intercâmbio entre os membros que fazem parte da estrutura. Quanto aos recursos financeiros, os Órgãos entrevistados acreditam que existam vários mecanismos de intercâmbio desse recurso. Os fundos dedicados às mudanças climáticas, como o Fundo Nacional de Mudanças Climáticas, que vem sendo alimentado aos poucos por doações e verbas governamentais e está se articulando para receber futuros recursos do pré-sal; o Funda da Amazônia; os bancos de desenvolvimento como BNDES e FINEP; os bancos estaduais de desenvolvimento, que já têm sua carteira semelhante aos demais; todos esses

fundos podem ser mencionados como recursos financeiros disponíveis ao setor privado e ONGs que estão empenhados na questão das mudanças climáticas. Segundo o Órgão D:

Existem vários (mecanismos de intercâmbio de recursos). Esses fóruns de discussão na internet, a própria conferência das partes, os órgãos subsidiários de implementação da convenção e de aconselhamento técnico e científico. Todas essas entidades, ou esses organismos, todos eles são, de alguma maneira, mecanismos pra conseguir intercâmbio de recursos, de informação. Tem os fundos que investem. Têm vários, vários mecanismos.

Os fundos são administrados, basicamente, pelo setor público, o que proporciona, a esse setor, a gestão do recurso financeiro, que pode ser considerado o recurso mais cobiçado entre os demais recursos disponibilizados na rede. O governo financia alguns projetos de pesquisa para avaliar ações que sejam favoráveis ao governo, além disso, foi colocado também pelos entrevistados do setor público e privado, que os créditos gerados pelo Protocolo de Kyoto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo também são recursos financeiros que fazem parte do mecanismo de intercâmbio dentro da estrutura, assim como os organismos internacionais governamentais que também são fontes de recursos financeiros, e disponibilizam este recurso entre os membros, fazendo com que haja circulação e intercâmbio desse recurso entre os atores da rede.

Existem tanto os mecanismos financeiros, que é basicamente Kioto... tem o MDL, que é mais expressivo, mas tem os voluntários. Hoje já tem essa questão da criação dos fundos de mudanças climáticas, o Fundo Nacional, e alguns estados também estão falando nisso. Então, acho que mecanismos têm. De informação, também tem muito, porque, na medida em que essa informação toda é produzida, é disponibilizada (Órgão A).

Dentre as ONGs entrevistadas não houve uma resposta que fosse comum a todas. Algumas acreditam que existe um grande intercâmbio de recursos financeiros dentro da rede, que existem fontes de financiamento para investimento nessa área tanto para a pesquisa quanto para investimentos setoriais e transferência de tecnologia. “Diversas são as fontes de financiamento que garantem o investimento na área das mudanças climáticas. Fontes de recursos do governo, para captar recursos para estudos de pesquisa na área, fontes de financiamento para investimentos nos setores que podem reduzir as emissões de gases (ONG A). Além desses, assim como foi mencionado pelos entrevistados do setor público e privado, têm disponível para os atores os recursos vindos de fontes internacionais como Banco Mundial e governos de outros países que estejam preocupados com a questão do clima. Segundo a ONG E “existe intercâmbio, os projetos

nessa área são sempre interdisciplinares, então acaba tendo de trabalhar em conjunto, várias instituições trabalhando em conjunto. Tem intercâmbio grande”.

Diferentemente dessa perspectiva, há ONGs que afirmaram haver escassez de recursos financeiros. Segundo a ONG D “os recursos são escassos, existe um grau de dificuldade muito grande de chegar até eles, eles estão direcionados, isso é uma coisa muito difícil”. As ONGs que consideram existir escassez de recursos financeiros são ONGs com características ambientalistas ou sociais. Isso revela que os atores representantes da sociedade civil e com menor capacidade de articulação possuem uma parcela menor dos recursos disponibilizados na rede, fazendo com que seu nível de poder dentro os membros seja baixo.

Quanto à informação disponibilizada na rede, existe unanimidade entre os Órgãos entrevistados que este recurso é fornecido e bem disseminado entre os atores. Os fóruns de discussão na internet, o Fórum Nacional e Estadual de Mudanças Climáticas, as Conferências das Partes, os órgãos subsidiários de implementação da Convenção e de aconselhamento técnico e científico, são todos mecanismos para o intercâmbio de informação. Para os entrevistados do setor privado, existe o intercâmbio de informações, mas não é uma prática que vêm acontecendo há muito tempo. Segundo a Empresa A “isso é uma coisa nova, principalmente envolvendo (o intercâmbio de informações) entre a iniciativa privada, poder público e ONGs, é uma coisa que está começando, ainda está engatinhando. Essa questão participativa não era uma questão no Brasil”.

Assim como os recursos financeiros, há ONGs que acreditam haver escassez de informação entre os membros da rede. “As informações não são disponibilizadas de forma fácil e acessível aos membros com menor poder de articulação e geralmente nós temos que ir até a fonte da informação para obter-la” (ONG D), aparecendo como um problema para esse tipo de organização.

Diante dessa constatação, novamente pode-se atribuir essa reclamação às ONGs que possuem as mesmas características anteriores: ambientalistas ou sociais. Outras ONGs entrevistadas, que não possuem essas características, afirmaram haver intercâmbio de recursos entre os membros da rede, porém não como um fluxo contínuo. De acordo com a ONG A “nas nossas redes, envolvendo o setor acadêmico, o setor empresarial, o setor público, etc., existe transferência de valores monetários e transferência de informação, não existe dúvida nenhuma”.

Além dos recursos financeiros e de informação, os Recursos Humanos também foram citados pelos Órgãos entrevistados como um importante recurso que está disseminado e ao alcance dos

membros da rede. No quadro 6 estão listados as respostas de cada setor quando questionados quanto ao intercâmbio de recursos na rede.

Quadro 6 – Intercâmbio de Recursos

Atores	Intercâmbio de Recursos	
	Financeiros	De informação
Órgãos	- Forte e contínuo	- Forte e contínuo
Empresas	- Forte e contínuo - Forte e descontínuo	-Forte e contínuo
ONGs	-Forte e contínuo -Fraco	- Forte e contínuo - Fraco

Com os depoimentos dos entrevistados, pode-se inferir que existem mecanismos de intercâmbio de recursos entre os atores envolvidos na estrutura, mesmo não sendo contínuo. O fato de haver algumas ONGs que não acreditam existir esse intercâmbio, pode estar sendo confundido com a ausência do estabelecimento de estratégias para/com esses recursos, pois essas organizações declararam receber financiamento e informações de alguma maneira.

4.4 Ações Estrategicamente Planeadas

Dentre os principais elementos que constituem uma estrutura em rede está a existência de ações estrategicamente planejadas, uma missão comum, o compromisso com metas acordadas coletivamente e o intercâmbio constante de recursos (FLEURY; OUVÉRY, 2007).

A adoção de estratégias específicas tem como objetivo mediar os conflitos entre os interesses particulares e o propósito maior da rede. Devido às relações de dependência que se estabelecem entre os membros no tocante aos recursos, a construção de estratégias comuns se apresenta como uma solução viável ao conflito de interesses, que, como colocado pela literatura, é um dos principais desafios enfrentados pela governança global. As redes promovem estratégias visando a convergência de percepções, interesses e objetivos e a redução da incerteza entre os membros.

As estratégias são estabelecidas com base nos recursos possuídos pelos membros, para que estes recursos sejam usados da melhor maneira possível, proporcionando benefícios a todos os atores envolvidos.

Para parte dos entrevistados representantes do setor público, não existe uma estratégia pré-estabelecida para tratar dos recursos que estão disponíveis entre os membros da rede. Foi ressaltado que o principal entrave à existência de uma estratégia comum é a divergência de interesses existente entre os diferentes setores que compõe a estrutura, confirmando o que foi verificado na literatura. Como cada ator possui o seu objetivo específico, eventualmente, estes objetivos particulares se sobrepõem ao objetivo comum da rede, levando a um conflito de interesses e impossibilitando o estabelecimento de estratégias pertinentes que satisfaçam aos anseios de todos os atores.

Estratégia ainda não existe. O que existe é uma forma de comunicação, em que um (ator) expressa suas ansiedades ou propostas, e os outros escutam, e comentam. (...) O Fórum Brasileiro é um lugar dele; o outro são os mecanismos normais de grupo de pressão, no Congresso ou nos Ministérios (Órgão C).

(...) São tantos os interesses envolvidos. E, por exemplo, essa reunião de Copenhague, quantas anteriores aconteceram? Sei lá, quatro, cinco, de negociação, mas tem que chegar alguém muito forte, com muito poder e dizer assim: “Eu quero isso, eu quero aquilo”, senão, fica uma briga de interesses (Órgão B).

Porém, os planos estabelecidos pelos governos, juntamente com outros setores interessados, voltados para a redução dos gases de efeito estufa, como o Plano Nacional de Mudanças Climáticas e os fundos para o controle do clima, foram considerados por algumas Empresas, estratégias estabelecidas pelo grupo para a administração dos recursos financeiros disponíveis. O palco para a discussão dessas estratégias são os Fóruns de Mudanças Climáticas, que, como mencionado anteriormente, podem ser considerados um ambiente de integração, interação e discussão dos atores brasileiros que compõem a rede de políticas públicas no cenário das mudanças climáticas. De acordo com a Empresa A: “Está se tentando montar (uma estratégia)... eu acho que pra alguns setores isso está tentando ser montado, mas não é regra.”

Houve unanimidade nas respostas das organizações não-governamentais entrevistadas com relação ao estabelecimento de estratégias para uma melhor distribuição dos recursos e diminuição das incertezas. Segundo a ONG E:

Eu acho que no Brasil é tudo muito pouco estratégico. Eu acho que não tem assim, uma estratégia coordenada dos atores; eu acho que quem grita mais alto, leva. (...) Não tem

uma estratégia coordenada de todo mundo, fazendo uma coisa que seja previamente já identificada; eu acho que tudo é uma manifestação espontânea, conforme a percepção dos atores. (...) A própria política nacional, ela surge assim, de uma maneira inesperada, no contexto político brasileiro, contraria a história do Brasil na projeção internacional nesse setor. Então, eu acho que tudo é uma manifestação, de desejos, de percepções individuais, que não tem uma coordenação e uma estratégia por trás.

Todas as ONGs entrevistadas responderam não haver uma estratégia pré-estabelecida entre os atores, mostrando que os recursos disponíveis na rede estão dispersos dentre os membros, não havendo técnica estabelecida para a convergência de percepções, interesses e objetivos. “Para se estabelecer uma estratégia é preciso estar sentado com todos os órgãos competentes, e a gente não está sentado, então não existe estratégia” (ONG D).

O Plano Nacional de Mudanças Climáticas foi citado como uma pré-estratégia, uma vez que nesse Plano contém uma indicação sobre o qual deveria ser o papel da sociedade civil, apontando maneiras de “como é que ela pode se comportar para contribuir para a mitigação, a redução.” (ONG C).

O que se observa com os depoimentos dos entrevistados é a ausência de instâncias estratégicas estabelecidas e uma articulação incipiente da base de recursos. Essa incerteza estratégica leva a uma baixa interdependência entre os membros, podendo dificultar a solução de problemas e aumentar a desconfiança entre os atores, descaracterizando a estrutura em rede. No quadro 7 é possível observar uma síntese das respostas dos setores quando questionados quanto às ações estrategicamente planejadas.

Quadro 7 – Estratégias

Atores	Estratégias
<i>Órgãos</i>	- Não existem estratégias estabelecidas
<i>Empresas</i>	- Não existem estratégias estabelecidas - Planos de governo: Plano Nacional de Mudanças Climáticas, Fundos para controle do clima
<i>ONGs</i>	- Não existem estratégias estabelecidas

4.5 Relações de Poder

As relações de poder dentro da rede estão diretamente relacionadas à distribuição de recursos envolvidos entre os atores, que orienta o padrão de interdependência entre eles.

Segundo Pereira e Mueller (2000), no Brasil, o Executivo detém significativo poder de influenciar o processo legislativo para assegurar resultados consistentes com suas preferências, sendo considerado um poderoso ator dentre os setores. A visão dos Órgãos entrevistados remete exatamente a essa colocação encontrada na literatura. Para esses Órgãos, o Executivo federal é o ator que detém o maior poder dentro da estrutura. Segundo o Órgão C “o executivo federal é o grupo que tem mais atuado, tanto na coleta de informação, quanto em convidar os demais grupos para mediar sobre o assunto”. Além disso, o governo brasileiro é quem está tendo a iniciativa na execução de projetos com relação ao aquecimento global, o avanço que se verifica no Brasil nessa área só está acontecendo devido à posição mais arrojada desempenhada pelo governo brasileiro (Órgão A).

Assim como para os Órgãos, para as Empresas entrevistadas, o Estado também é o ator que detém o maior poder dentro da rede. “A força está no poder público” (Empresa D), que é quem sanciona as leis e obriga-as a serem cumpridas. Além disso, o setor público é quem preside e quem tem a maior participação oficial no Fórum Nacional de Mudanças Climáticas, que foi considerado pelos entrevistados o palco da interação entre os atores da rede.

Além de conscientizar e mobilizar a população, em 2007, foi colocado na pauta de atividades do governo a elaboração de um plano, inicialmente denominado Plano de Ação Nacional de Enfretamento das Mudanças Climáticas, visando estruturar e coordenar as ações do governo concernentes às repercussões do aquecimento global advindo das atividades antrópicas. Em 2008 o Plano Nacional sobre Mudança do Clima foi concebido, definindo ações e medidas que visem à mitigação, bem como à adaptação à mudança do clima.

Iniciativas como essas é que torna, na visão das Empresas e Órgãos entrevistados, o setor público o ator detentor maior da autoridade legal. Contudo, diferentemente dos Órgãos e Empresas que foram unânimes com relação ao poder do Estado, a maioria das ONGs entrevistadas acreditam que o setor privado é o ator mais poderoso dentro da estrutura. Uma vez que o mundo segue as regras capitalistas, ditada por valores econômicos e recursos financeiros, o maior detentor desse recurso é que terá a maior parcela de poder entre os demais membros (ONG A). Por isso, o setor privado aparece como sendo o membro mais poderoso da rede, por possuir a maior parte do recurso financeiro, “em seguida encontra-se o setor público e por última as ONGs” (ONG C).

Ainda segundo a ONG C, o poder público e o setor privado têm um peso mais forte que a sociedade civil na estrutura, até mesmo pela própria responsabilidade com relação ao meio ambiente dentro do processo de desenvolvimento econômico e social.

Na opinião de duas ONGs, o setor mais poderoso é o Estado. Assim como a opinião dos Órgãos e Empresas entrevistadas. Como colocado nas referências, Bento (2007) afirma que a assimetria de poder é uma característica da governança global. As diferenças de poder decisório e de recursos permitem a alguns atores especializarem-se na elaboração da governança, enquanto outros atores especializaram-se na implementação das políticas e normas, que cuja concepção tiveram pouca ou nenhuma participação. A decisão final sempre será ostentada por um órgão público, é o setor que detém o poder de aprovar ou vetar uma política ou um projeto (ONG B), ademais, tem a custódias das leis implementadas.

Com a acepção do Plano Nacional, a Presidência do Fórum Nacional e a detenção de Fundos destinados às mudanças climáticas, o Estado, pode ser considerado o detentor da maior parcela dos recursos políticos, de informação e financeiros disponíveis aos membros da rede. Com isso, esse setor passa a ser considerado o ator mais poderoso da estrutura, mesmo não sendo o ator que mais possui recursos financeiros. Entretanto, detém o poder de decisão e é considerado a autoridade planejadora e controladora dos recursos disponíveis dentro da rede. Como colocado por Migueletto (2001), a concentração de poder na rede não está na propriedade dos recursos, mas na capacidade de manipulação deles para influenciar o comportamento dos demais. O quadro 8 sintetiza as respostas dos entrevistados quanto às relações de poder na rede.

Quadro 8 – Ator de Maior Poder

Atores	Ator de Maior Poder
Órgãos	- Setor Público: Executivo
Empresas	- Setor Público
ONGs	- Setor Público - Setor Privado

De acordo com o referencial sobre governança global, o Estado permanece na estrutura como um ator estratégico para a coordenação das diversas estruturas de governança e para conferir legitimidade à regulação elaborada por eles nos níveis regionais e mundiais, o que pôde ser comprovado com a pesquisa empírica.

Com o poder ainda centralizado no Estado, a ausência de estratégias estabelecidas de compartilhamento decisório passa a ser uma característica da estrutura. Vale lembrar ainda que segundo a abordagem de redes, a existência de grupos de interesses integrados articulados às estruturas do Estado estabelece um elemento essencial no resultado das políticas públicas, e somente com a manutenção desses grupos é que a rede se manterá integrada. Isso remete à importância do estabelecimento de equidade de representação entre os atores, principalmente entre as ONGs envolvidas, evitando possíveis impasses por parte dos atores com menos poder.

4.6 Compromissos com Metas Coletivas

Para que haja interdependência entre os atores da rede é necessário que existam fatores que proporcionem a coesão dos membros em torno de uma causa. Como visto no referencial teórico, a abordagem de redes como sistema de intermediação de interesses considera a dependência de recursos e o interesse comum dos membros os principais fatores de coesão da estrutura.

Os grupos que fazem parte da rede são dotados de certa coesão emergente de determinados arranjos de recursos e buscam defender seus interesses e influenciar as decisões políticas setoriais que os afetam. A coesão em torno de um interesse comum pôde ser claramente observada entre os entrevistados, apontando para a convergência dos atores na defesa de um objetivo comum.

Para os Órgãos, Empresas e ONGs entrevistadas, o que une o setor público, o setor privado e as organizações não-governamentais em torno da causa é o reconhecimento de que o problema existe, das conseqüências que poderão ocorrer se a temperatura média do mundo aumentar em 2°C até 2020, ameaçando a sobrevivência de todo o planeta.

O idealismo une os atores, a certeza de que a humanidade irá sofrer as conseqüências e que depende de todos para o problema ser sanado (Órgão C). Para isso não basta apenas um setor ou apenas parte dele ter a consciência e trabalhar em prol da causa, é necessário que haja uma articulação entre todos os membros envolvidos, uma mudança cultural da sociedade e a percepção de todos os atores da gravidade do problema.

(...) o que une (os atores) é que realmente o planeta é um só. (...) A coisa chegou num ponto que a gravidade da situação já é de tal ordem, que ela vai afetar ricos e pobres. Então, não adianta o empresário pensar em ter uma atividade econômica, que depois ele nem vai ter consumidor pra comprar o produto dele, e ele não vai nem ter condição de continuar explorando esse investimento que ele fez. É uma questão de sobrevivência também. A coesão vem da convivência de se tomarem medidas, e da gravidade da

situação, tal qual ela está se apresentando. Se fosse algo que ainda fosse colocado numa maneira muito distante, talvez fosse diferente, agora, acredito que a coisa já está num patamar que une todo mundo, cada um fazendo a sua parte, dentro da sua esfera de atuação (ONG C).

Além do reconhecimento do problema e a necessidade da redução das emissões de gases de efeito estufa, há Órgãos, Empresas e ONGs que acreditam haver outro fator de coesão: o surgimento de oportunidades reais. Para o setor privado, a transferência de tecnologia aparece como oportunidade viável para o desenvolvimento do setor. A economia de baixo carbono juntamente com os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo viabilizam a transferência e criação de novas tecnologias, novos produtos, que provavelmente não existiriam se não houvesse a pressão para a redução das emissões. A questão das mudanças climáticas pode ser vista como um fator de competitividade seja para a economia brasileira como um todo ou para um setor específico.

As ONGs vislumbram oportunidades de mudança no comportamento da sociedade no seu posicionamento com relação ao meio ambiente, na conscientização em torno da questão ambiental, na responsabilidade socioambiental das empresas e no desenvolvimento limpo e sustentável.

O que une, na realidade, é querer resolver o problema. O setor privado, na realidade, ele está sempre atrás de um setor onde ele possa ter o lucro dele. A iniciativa privada busca o lucro e estar em setores sobre questões ambientais, que ela possa também se dizer uma empresa socialmente responsável, ambientalmente responsável, isso tudo, porque vai ser bom para a imagem dela, mas a empresa em si existe pra gerar lucro, senão seria uma ONG, não seria empresa. Então, a idéia da empresa é estar num negócio que ela possa vislumbrar um mercado que ainda não tenha muita gente, que ela possa entrar, e gerar o lucro, e também fazer o marketing ambiental, porque, na realidade, a empresa pensa nisso. Acho que a empresa privada precisa dessa coesão para fazer também as coisas acontecerem. O poder público precisa do serviço; ele mesmo não consegue prestar aquele serviço tecnológico, técnico e especializado, precisa de uma empresa que tenha tradição nisso. Então, um precisa do outro. Acho que a sociedade civil vem aí por conta da democracia mesmo. A sociedade civil vem exigir as coisas legitimamente, grande parte legítima, que é o meio ambiente equilibrado pra todos, melhor para ela; e é o dever do cidadão, o direito do cidadão é exigir. O governo não consegue fazer, se não tiver a sociedade a seu lado, a empresa também não consegue, então isso vai unindo os interesses de todos para poder executar, cada um com seu interesse. Tem do poder público, que é a obrigação dele, tem que resolver o problema, a iniciativa privada acha que aquele mercado é interessante para ela, e a sociedade civil tem que resguardar seus interesses (Empresa A).

O quadro 9 sintetiza as respostas dos entrevistados quando questionados sobre qual seria o fator que une o setor público, privado e ONGs em torno da causa mudanças climáticas.

Quadro 9 – Fatores de Coesão

Atores	Fatores de Coesão
<i>Órgãos</i>	- Reconhecimento da gravidade do problema - Surgimento de oportunidades reais
<i>Empresas</i>	- Reconhecimento da gravidade do problema - Surgimento de oportunidades reais
<i>ONGs</i>	- Reconhecimento da gravidade do problema - Surgimento de oportunidades reais

A realização da pesquisa de campo mostrou a existência de um forte fator de coesão entre os atores pesquisados: o interesse comum em busca da causa, o que possibilita o consenso necessário para a realização de ganhos coletivos. Esta coesão aponta para uma possível interdependência entre os membros da estrutura e a possibilidade de institucionalização da rede global de políticas públicas no cenário das mudanças climáticas dentre os atores brasileiros.

4.7 Influência dos Atores Não-Estatais

Como a rede global de que trata esta dissertação é de políticas públicas, é necessário entender e analisar a interação dos setores não-estatais com o setor público. As políticas públicas constituem uma das principais ações do Estado, porém, alavancados pelo processo de globalização e da governança global, os atores privados passaram a ficar mais poderosos politicamente e a sociedade civil passou a ter uma atuação mais pró-ativa nas questões de interesse público, influenciando a formulação e implementação dessas políticas.

Segundo os Órgãos entrevistados, os atores não-estatais influenciam as políticas públicas de diversas maneiras: exercendo pressão sobre os órgãos estatais, propondo tecnologias alternativas, novos projetos na área de mudanças climáticas e sugerindo mudanças das políticas que estão em vigor. “O setor privado está mais apto a identificar oportunidades que surgem no cenário das mudanças climáticas” (Órgão A) e melhor identificam as necessidade e demandas da sociedade a esse respeito, com isso, esse setor identifica as oportunidades e mostra seus interesses ao setor

público, que através da formulação e implementação de certas políticas atendem aos interesses empresariais.

A ação das ONGs se assemelha às ações do setor privado, mas não na mesma intensidade. Elas levam aos órgãos públicos suas preocupações e reivindicações sobre as questões climáticas, exercem alguma influência nas políticas elaboradas para esta área, e ajudam o Estado a identificar pontos a serem melhorados.

Uma reclamação das ONGs entrevistadas é a baixa capacidade de persuasão destas organizações dentro do Estado. Muitas vezes não são ouvidas ou simplesmente ignoradas (ONG D), deixando de haver uma relação de interdependência entre eles, descaracterizando a estrutura em rede. Esta reclamação vai de encontro à literatura que tem verificado, ao lado do incremento da capacidade de atuação política dos atores econômicos, a consolidação de atores sociais como atores políticos relevantes, embora o setor público não coloca em primeiro plano a capacidade de atores da sociedade civil de intervir diretamente na formulação de políticas públicas. O quadro 10 mostra a consolidação das respostas dos entrevistados com relação à influência dos atores não-estatais no Estado.

Quadro 10 – Influência dos Atores Não-Estatais

Atores	Influência dos Atores Não-Estatais
<i>Órgãos</i>	- Alto poder de influência
<i>Empresas</i>	- Alto poder de influência
<i>ONGs</i>	- Baixo poder de influência

As Empresas analisadas, assim como as ONGs entrevistadas, acreditam que influenciam a formulação e implementação de políticas públicas através das sugestões e das pressões que são feitas dentro dos órgãos estatais. Os depoimentos colhidos no campo mostram que a influência exercida pelo setor não-governamental no setor público garante o envolvimento dos atores, contribuindo para a relação de interdependência e a institucionalização da estrutura. Como colocado por Przerworky (1995), no capitalismo, a capacidade de formular e implementar não necessariamente andam juntas, por dois motivos: por um lado, os governantes podem contar com a capacidade institucional de estabelecer seus próprios objetivos, mas podem encontrar obstáculos na implementação, devido à estrutura da economia, uma vez que a propriedade privada do capital implica que o Estado não comanda sozinho o investimento. Por outro lado, se o Estado possui a

capacidade de intervir na economia, os agentes econômicos têm motivos suficientes para tentar se envolver com as políticas do Estado, já que serão afetados diretamente. Nesse sentido, quanto maior a facilidade do Estado de implementar suas preferências, menor tende a ser sua capacidade de formular políticas de forma independente, abrindo espaço para a atuação mais ativa dos atores não-governamentais, beneficiando a formação da estrutura em rede e da governança global.

4.8 Papel desempenhado pelo Estado

Como visto na literatura, segundo a abordagem de redes como formas de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, as características das relações e da estrutura composta por diferentes grupos de interesses ou setores, possui uma relação causal com os resultados das políticas daquele setor, podendo influenciar ou mesmo determinar as estratégias estatais. Com isso, o Estado pode apresentar-se como ator independente que estabelece as regras e as metas de acordo com seu próprio interesse ou pode ser influenciado e pressionado pelos outros setores. De acordo com Fleury e Ouverney (2007) o Estado pode assumir o papel de gestor, promotor ou facilitador/mediador dos projetos e políticas adotadas.

Os Órgãos entrevistados acreditam que o papel do Estado na estrutura deveria ser o de articulador e direcionador das políticas relacionadas às mudanças climáticas. O Estado é o ator que deveria nortear as transformações que devem acontecer na busca da redução das emissões, além de estabelecer uma política de combate ao aquecimento global. No desenvolvimento de projetos e políticas, o Estado deveria liderar e ser o articulador dos demais atores, promovendo o contato e o envolvimento das partes envolvidas, visando a consecução dos objetivos comuns.

Não considero que o Estado tenha que assumir qualquer papel ativo. Ele tem, na sua forma de conduzir as políticas, vários instrumentos, mecanismos que ele pode usar, e até mesmo criar, para poder favorecer a condução das coisas em um determinado caminho (Órgão B).

O papel do estado, eu acho que vai continuar o que tem sido feito até hoje, que é o ponto central da articulação, e de iniciativas, que não ocorreriam por iniciativas dos demais atores; e entre estas iniciativas estão os investimentos de futuro, tanto para a contenção do impacto da mudança, quanto para conhecer o fenômeno, desenvolvimento de pesquisas, e tecnologias (Órgão C).

Na visão das Empresas entrevistadas, o papel principal do Estado no sistema deveria ser o de facilitador e gestor de todo o processo de formulação e implementação das políticas e projetos. “O Estado não deve atuar apenas como um continente de comando e controle” (Empresa B).

Seguindo a visão das Empresas, as ONGs entrevistadas acreditam que o Estado deveria assumir diferentes papéis relacionados à questão das mudanças climáticas. Para essas organizações, além de facilitador, o Estado deveria atuar como mediador do processo em se tratando dos projetos e políticas que já estão em andamento ou dos projetos contendo o envolvimento de mais de um setor e que seja necessária uma força maior para estabelecer a intermediação das relações.

O Estado, nesse sistema funciona primeiramente como um promotor e facilitador. O Estado frequentemente encomenda estudos, une a todos pra realizar determinadas discussões; ele se aproveita da experiência que os atores do setor privado e ONGs têm, desenvolve esse outro lado da rede, e a partir daí ele começa a implementar programas próprios, leis e políticas, e se torna gestor disso tudo. É basicamente assim que essa rede acontece (ONG B).

(...) (O Estado) não pode ter apenas um papel; ele deve realmente promover uma gestão participativa, e poder ter a sensibilidade de ver o que é mais ou menos importante, num determinado momento; como é que pode realmente contribuir mais para a coletividade dos cidadãos como um todo (ONG C).

Essas funções, colocadas pelas Empresas e pelas ONGs, quanto ao que deveria ser o papel do Estado dentro da rede global de políticas públicas, vão de encontro ao que é encontrado na literatura, do Estado assumindo as funções de gestor e mediador/facilitador de todo o processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Ao contrário do que foi colocado pelos atores não-governamentais e do que está referenciado pelos autores pesquisados, os Órgãos entrevistados acreditam que a principal função do Estado deveria ser a de articulador e direcionador das políticas e projetos voltados à redução da emissão de GEE. Essa diferença de percepção de papel entre os atores pode tolher as expectativas dos atores não-governamentais com relação ao poder público, provocando a desarticulação dos membros e diminuindo a confiança e comunicação dentro da rede. Devido a isso, as relações de interdependência podem ficar comprometidas, tornando um obstáculo para a institucionalização de toda a estrutura e do processo de desenvolvimento de uma governança ambiental global. No quadro 11 estão sintetizadas as respostas dos entrevistados quanto ao papel do Estado na estrutura.

Quadro 11 – Papel do Estado

Atores	Papel do Estado
Órgãos	- Articulador - Direcionador
Empresas	- Gestor - Facilitador/mediador
ONGs	- Gestor - Facilitador/mediador

Verificando os elementos supra-analisados e confrontando com a tipologia ideal de redes proposta por Marsh (1997) pode-se observar que as peculiaridades apresentadas pelos atores brasileiros integrantes da rede global de políticas públicas voltadas às mudanças climáticas, apresentam características relacionadas à Comunidade Política como à Rede Pontual. Quanto à composição, o número de participantes é amplo e apesar de existir um forte fator de coesão, a consecução do objetivo comum não é sempre observada nas ações praticadas pelos atores, devido à divergência de interesses, levando a caracterização da estrutura como uma rede pontual. Aspectos da rede pontual também são observados na integração entre os membros, que apesar da existência do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, os contatos variam em frequência e intensidade, ademais, os conflitos fazem parte das negociações. Com relação aos recursos disponíveis, a rede analisada possui a característica de comunidade política devido à disponibilidade de recursos entre seus membros e a concentração desses em um único ator, o Estado. Devido a isso, a rede pode ser caracterizada também pela tipologia proposta por Loiola e Moura (1997) como uma rede unidirecional. Contudo, mesmo o Estado possuindo a maior parcela de recursos e consequentemente o poder, há benefícios para os atores envolvidos, constituindo-se em um jogo de soma positiva, característico da comunidade política. Esta interação entre Estado e setores não-estatais revela a contestação da globalização de “cima para baixo”, caracterizando a governança global transnacionalista.

Com relação à proposta de Fleury e Ouverney (2007), as relações entre os atores brasileiros da rede apresentam as características de estruturação da fase *Network*, devido à consistência das relações entre os atores, conferindo certo grau de institucionalização às interações da rede.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação de redes busca promover mudanças na organização do poder e no processo decisório, podendo trazer melhorias para a estabilidade da governança, o desenvolvimento de formas plurais de intermediação de interesse e a provisão de processos decisórios mais igualitários, fazendo com que sua institucionalização seja aspirada por setores atuantes em contextos complexos envolvendo grande número de atores.

O objetivo proposto pela dissertação, de verificar a institucionalização da rede global de políticas públicas voltada à mitigação das mudanças climáticas entre os atores brasileiros relacionados com as políticas de redução e/ou compensação das emissões de gases de efeito estufa, foi alcançado por meio da pesquisa empírica, embasada nas teorias abordadas pela revisão bibliográfica, atingindo os objetivos intermediários propostos para a dissertação.

A pesquisa mostrou que dos elementos analisados no intuito de verificar a institucionalização da rede global de políticas públicas, somente parte deles apontaram para essa institucionalização. Os atores brasileiros envolvidos na questão mantêm uma relação de interação e vislumbram um objetivo comum que se traduz em um alto fator de coesão em torno da causa. Esses elementos, considerados essenciais para a formação de redes, colaboram para a interdependência entre os atores brasileiros e são favoráveis à institucionalização da estrutura em rede.

As relações de poder existentes entre os atores brasileiros apontaram o Estado como o maior detentor dessa competência. Porém, munindo-se de uma governança mais integrada, participativa e informal, o Estado passou a favorecer formas cooperativas de atuação aos atores não-estatais, permitindo a influência desses membros na tomada de decisão.

Todas essas características apresentam desafios e oportunidades para a arquitetura de governança presente nas relações entre países, Estado e sociedade. A interação entre os atores brasileiros e a interdependência entre eles em algumas áreas mostra que a formação de redes abrolha como uma inovação institucional dentre a iniciativa multissetorial. Faz uso das oportunidades promovidas pela globalização combinando a legitimidade das organizações não-governamentais com a força e o interesse do setor privado e o poder do Estado de zelar pela administração e bem estar da sociedade, mostrando ser uma ferramenta viável para lidar com as atuais questões mundiais na tentativa de encarar os desafios e interesses na busca do desenvolvimento e sustentabilidade.

A ausência de ações estrategicamente planejadas para lidar com os recursos disponíveis entre os membros apareceu como um fator desfavorável à institucionalização da rede entre os atores brasileiros, assim como as diferenças de percepções relacionadas ao papel do Estado na estrutura.

Esses elementos reforçam a perspectiva de que a governança global implica em sistemas poliárquicos de tomada de decisão cujo poder distribuído entre diversos atores, proporciona a difusão da autoridade política antes concentrada no Estado.

Contudo, nota-se que existe uma tentativa de institucionalização da rede global de políticas públicas voltada às mudanças climáticas entre os atores brasileiros. Muitos dos elementos essenciais à formação de redes foram observados; entretanto, muito ainda há de ser desenvolvido para uma perfeita institucionalização.

Como colocado por Esty e Ivanova (2002), as preocupações da nova era de políticas públicas ultrapassam as fronteiras e transcendem os interesses nacionais. Os desafios globais relacionados ao meio ambiente representam um conjunto de questões na qual a ação coletiva é essencial. “Os problemas globais cederão apenas a um esforço cuidadosamente focado, permanente e coordenado, que envolva novas coalizões de atores e arranjos institucionais inovadores” (ESTY; IVANOVA, 2002:273).

Assim, a formação de redes responde aos desafios atuais da administração pública como espaço de construção da democracia, sendo consideradas formas de intermediação de interesse e de sustentação da pluralidade política, tornando possível a construção de uma governança global capaz de atender aos requisitos contemporâneos de relacionamento entre setores.

Sob essa perspectiva, de que a governança global e as redes globais de políticas públicas constituem uma nova amplitude de coordenação e relacionamento, espera-se que as conclusões e *insights* gerados ao longo desse estudo contribuam para a adaptação dos atores brasileiros nesse cenário e que funcione como estímulo à cooperação entre eles no desenvolvimento de políticas públicas favoráveis à redução das mudanças climáticas e a sustentabilidade do planeta.

5.2 Sugestões de Pesquisa Futuras

Como sugestão de pesquisas futuras, pode-se listar quatro propostas:

- Analisar toda a rede global de políticas públicas no cenário das mudanças climáticas verificando sua institucionalização e o relacionamento dos Estados

nacionais com os atores não-estatais de outros países, verificando a cooperação internacional e a construção da governança global;

- Fazer uma comparação da institucionalização da rede global de políticas públicas entre os atores brasileiros e os atores de outros países que fazem parte dessa rede, no intuito de verificar o nível de institucionalização da rede no Brasil;
- Analisar outras redes de políticas no Brasil que sejam restritas aos atores brasileiros a fim de verificar diferenças de envolvimento e participação dos atores brasileiros em uma rede de política “nacional” para uma rede que envolve assuntos e atores globais;
- Analisar a governança ambiental global sobre outras perspectivas ambientais, não restringindo às mudanças climáticas, gerando *insights* sobre a credibilidade e legitimação da governança global nessa área.

5. REFERÊNCIAS

- AGRANOFF, Robert; McGUIRE, Michael. Big Questions in Public Network Management Research. **Journal of Public Administration Research and Theory**. July, 2001, p.295-326.
- ANDRADE, Jackeline A. Redes de Atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil? **Gestão & Regionalidade**, n 64, mai-ago, 2006, p 52-66.
- ANDRADE, J. C. S. e COSTA, P. Mudança Climática, Protocolo de Kyoto e Mercado de Créditos de Carbono: desafios à governança ambiental global. **Organização & Sociedade**. v.15, n°45, 2008.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1999, 281p.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Novos Atores, governança global e o direito ambiental internacional. Brasília: **Publicações Escola Superior do Ministério Público da União**. Série grandes eventos – Meio Ambiente. 2002.
- BENTO, Leonardo Valles. Governança Global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização. Tese de Doutorado. Florianópolis: **Universidade Federal de Santa Catarina**, 2007.
- BERGER, Peter & LUCKMANN, Thomas. **Social Construction of Reality**. New York: Anchor Books, 1967.
- BRUNDTLAND, G. H. **Nosso Futuro Comum: Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2ªad.. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 429p., 1991
- BÖRZEL, Tanja.A. What's So Special About Policy Networks? An exploration of the concept an its useful studying in European governance. **European Integration online Papers (EIoP)**, v.1, n.16, 1997.
- BOYER, William, W. Political Science and the 21st Century: from government to governance. **Political Science and Politics**, v.23, n 1, 1990. p.50-54.
- CALDWELL, Lynton K. **International Environmental Policy: from the twentieth to the twenty-first century**. Durham: Duke University Press, 3ºed, 1996.

- CAMARGO, Sonia de. Governança Global: utopia, desafio ou armadilha? *In*: NEVES, Carlos Augusto dos Santos. **Governança Global – A reorganização da política em todos os níveis de ação**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung. 1999.
- CAVALCANTI, Bianor S. LYRA, Irapoan C. Explorando as Novas Fronteiras da Descentralização: o caso da gestão integrada dos recursos hídricos no Brasil. **Revista de Administração Pública**, n 32, set-out, 1998.
- CEBDS – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável. Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, 2008. Disponível em www.cebds.org.br. Acessado em 09 de agosto de 2009
- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. **Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. 1996.
- COSTA, P.O. Resposta Político-Econômica às Mudanças Climáticas: origens, situação atual e incertezas do mercado de créditos de carbono. **Universidade Federal da Bahia**: Dissertação de Mestrado, 2004.
- COX, Robert W. Reconsiderations in The New Realism. **Perspectives on Multilateralism and World Order**. United Nations: University Press, 1997.
- DEFENSORES. Associação Ambientalista Defensores da Terra. Disponível em < http://www.defensoresdaterra.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=28#contentskip>. Acessado em janeiro de 2010.
- DIAS, Lúcia C. Os sentidos das redes. *In*: DIAS, Lúcia C.; SILVEIRA, Rogério L. **Redes, Sociedades e Territórios**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2005.
- DINIZ, Ely. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Revista de Ciências Sociais**, v. 1, n. 3, 1995.
- ECONOMIA DO CLIMA. Estudo Econômico das Mudanças Climáticas no Brasil. Disponível em < <http://www.economiadoclima.org.br/site/>>. Acessado em janeiro e 2010.
- EVANS, Peter. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World Development**. v.24, n.6, 1996.

ESTY, Daniel, C.; IVANOVA, Maria, H. *In*: ESTY, Daniel; IVANOVA, Maria (Org.). *The Road Ahead: Conclusions and Action Agenda. **Global Environmental Governance: options and opportunities***. Yale School of Forestry & Environmental Studies. 2002, 256p.

FAPESP. Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo. Relatório do IPCC aponta que aquecimento global pode ser detido. 07/05/2007. Disponível em: <<http://360graus.terra.com.br/ecologia/default.asp?did=23091&action=reportagem>>. Acesso em novembro de 2009.

FBDS. Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <http://www.fbds.org.br/fbds/rubrique.php3?id_rubrique=1>. Acessado em janeiro de 2010.

FERREIRA, L. C. Os “Ecos” da Eco-92. **Sociedade Civil Planetária**: discussão de tratados do Fórum Global. Campinas: UNICAMP/NEPAM, 1992.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9234D9BDA01234E532B007D5D.htm>>. Acessado em janeiro de 2010.

FLEURY, Sonia; OUVÉRY, ASSIS. **Gestão de Redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, 204p.

FÓRUM BRASILEIRO DE ONGs. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. As negociações Internacionais de Clima: Expectativas do GT Clima – FBOMS para a COP-13. 2007. Disponível em <<http://www.vitaecivilis.org.br/anexos/doc%201%20GT%20Clima%20versao%2021-11.PDF>>. Acessado em agosto de 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: *Atlas*, 2002

GPPi – Global Public Policy Institute. Global Public Policy Networks: methods for authors of the GPP project. Disponível em: <http://www.gppi.net/publications/gpp_cases/>. Acessado em 10 de outubro de 2009.

GUEDES, Ana Lucia; FARIA, Alexandre. Entendendo Governança Internacional: Estudo de caso no setor de petróleo. **Organização & Sociedade**, v. 11, n. 31, set/dez, 2004.

GONÇALVES, Alcindo. A legitimidade na Governança Global. *In*: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito – CONPEDI, 20, 2006. **Anais...** Manaus: 2006.

- GULATI, Ranjay. Alliances and networks. **Strategic Management Journal**. v. 19, 1998, p. 293-317
- HALL, T. E.; O'TOOLE, L.J.O. Shaping formal networks through the regulatory process. **Administration & Society**, v.36, n.2, 2004, p.186-208.
- HELD, David e MCGREW, Anthony. Introduction. *In*: HELD, David e MCGREW, Anthony (ed.). **Governing globalization: power authority and global governance**. Cambridge (UK): Polity Press, 2002. p. 1 a 21.
- HEWSON, Martin; SINCLAIR, Timothy. The emergence of global governance theory. *In*: HEWSON, Martin; SINCLAIR, Timothy (ed.). **Approaches to global governance theory**. Albany: New York, University Press, 1999. p. 3 a 22.
- ICLEI. Governos Locais para a Sustentabilidade. América Latina e Caribe. Disponível em <<http://www.iclei.org/index.php?id=577>>. Acessado em janeiro de 2010.
- INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Disponível em <www.inpe.br>. Acessado agosto de 2009
- INICIATIVA VERDE. Iniciativa Verde – Carbon Free. Disponível em <<http://www.iniciativaverde.org.br/pt/>>. Acessado em janeiro de 2010.
- JACOBI, Pedro. Meio Ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. **Revista de Administração Pública**, v.34, n.6, 2000.
- JANSEN, J. Implementing the kyoto mechanism: potencial contribution by banks and insurance companies. **The Geneva Papers on Risk and Insurance**, v. 25, n.4, p. 602-618. Oct. 2000
- JONES, Candace; HESTERLY, William; BORGATTI, Stephen. A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. **Academy of Management Review**, v.22, n.4, 1997, p. 911-945.
- KECK, Margaret, SIKKINK, Kathryn. **Activist Beyond Borders**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

- KEOHANE, Robert O. Global Governance and Democratic Accountability. *In: HELD, David; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. **Taming Globalization: frontiers of governance.*** Polity: Cambridge, 2003. p. 130-151.
- KLIJN, Erik-Hans. Analysing and managing policy process in complex networks: a theoretical examination of the concept policy network and its problems. **Administration and Society**. v. 28, n. 1, 1996, p 90-119.
- KLIKSBERG, Bernardo. Como avanzar la participación en el continente más desigual de todos? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v.41, n.3, maio/jun, 2007, p.537-581.
- KRAHMAN, Elke. National Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many? *In: **Global Governance***, 2003, p 323-346.
- KOPPENJAN, Joop; KLIJN, Erik-Hans. **Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making**. London: Routledge, 2004.
- LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2007.
- LATOUR, Bruno. On actor-network theory – a few clarifications. **Socialize Welt**. n. 47, 1997, p. 369-381.
- LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Senac. 2ª ed. 2005.
- LEIS, H. Ambientalismo e Relações Internacionais na Rio-92. **Revista Lua Nova**, n. 31, 1993.
- LEITÃO, P. Ambiental desenvolvimentismo: ideário nacional brasileiro dos anos 90? *In: BURSZTYN, M (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável***. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- LOHBAUER, Christian. Governança Global: regras para ordenar um mundo anárquico. *In: **Governança Global – A reorganização da política em todos os níveis de ação***. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung. 1999.
- LOIOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. *In: FISCHER, Tânia (Org.) **Gestão Contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais***. 2ª ed., Rio de Janeiro: FGV, 1997, p 53-68.

- LUSTOSA, M.C.; CÁNEPA, E.M.; YOUNG, C.E.F. Política Ambiental. *In*: MAY, P.H.; LUSTOSA, M.C.; VINHA, M. **Economia do Meio Ambiente: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- MALHOTRA, Naresh. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- MANDELL, Myrna. Community Collaborations: working through network structures. **Policy Studies Review**, Spring 1999, p. 42-64.
- _____. The Impact of Collaborative Efforts: changing the face of public policy through networks and network structures. **Policy Studies Review**, Spring 1999, p. 04-17.
- MANDELL, Myrna; STELLMAN, T. Understanding what can be accomplished through interorganizational innovations. **Public Management Review**, v.5, n.2, 2003, p. 197-225.
- MARCOVITCH, Jacques. **Para Mudar o Futuro: mudanças climáticas, políticas públicas e estratégias empresariais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, 366p.
- MARSH, D. **Comparing policy Networks**. Buckingham: Open Univ. Press, 1997.
- McGREW, Anthony. Power shift: from national government to global governance? *In*: HELD, David. **A globalizing world? Culture, economics, politics**. Routledge, New York, 2000. p. 127-167.
- MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia. Status atual das atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil e no mundo. Disponível em: <www.mct.gov.br>. Acessado em agosto de 2009
- MIGUELETTO, Danielle. **Organizações em Rede**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: FGV, 2001, 96p.
- MILANE, Carlos R. S. O meio Ambiente e a Regulação de Ordem Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 20, n.2, p. 303-347, jul./dez. 1999.
- MILLER, H. Post-Progressive Public Administration: lessons from policy networks. **Public Administration Review**, v.54, n.4, 1994.
- MOURA, Suzana. A construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes. **Revista de Administração Contemporânea**. ANPAD, v. 1, n.1, jan/abr, 1997.

- NOVA GERAR. Central de Tratamentos de Resíduos de Nova Iguaçu. Disponível em < <http://www.novagerar.com.br/>>. Acessado em janeiro de 2010.
- NOHRIA, N. Is a Network Perspective a Useful Way of Studying Organizations? *In*: NOHRIA, N.; ECCLES, R. (Ed.) **Networks and Organizations: structure, form and action**. Boston: Harvard Business School Press, 1992, p 1-22.
- O GLOBO. CSA aumentará em 76% o lançamento de dióxido de carbono na atmosfera. 05 de novembro de 2009. Disponível em < <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/11/05/csa-aumentara-em-76-lancamento-de-dioxido-de-carbono-na-atmosfera-914629793.asp>>. Acessado em janeiro de 2010.
- ONDA VERDE. Associação Ambientalista Onda Verde. Disponível em < <http://www.ondaverde.org.br/ainstituicao/missao.htm>>. Acessado em janeiro de 2010.
- O'TOOLE, Laurence. Treating network seriously: practical and research-based agendas in public administration. **Public Administration Review**. v 57, n 1, 1997, p 45-52.
- PLANTAR. Projeto de Biomassa Cultivada como Fonte de Energia Renovável para a Produção de Ferro Gusa. Disponível em < http://www.plantar.com.br/portal/page?_pageid=73,90629&_dad=portal&_schema=PORTAL> . Acessado em janeiro de 2010.
- PORTER, Gareth; BROWN, Janet W. **Global Environmental Politics**. Colorado: Boulder. 1991.
- POWELL, Walter. Neither market nor hierarchy: network forms of organization. **Research in organizational behaviour**. v.12, 1990, p 67-86.
- PRZERWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- REINICKE, Wolfgang; DENG, Francis. **Critical Choices: the United Nations, Networks, and the future of global governance**. Ottawa: Development Research Council, 2000.
- RHODES, R. **European Policy-Making, Implementation and Subcentral Governments: a survey**. Maastricht. European Institute of Public Administration, 1986.
- RIBEIRO, Wagner C. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Contexto, 2005.
- ROSENAU, James N. Governance in the twenty-first century. **Global Governance: a Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 1, n. 1, p. 13- 44, 1995.

_____. Governance in a Globalizing World. *In*: HELD, David; McGREW, Anthony. **The Global Transformations Reader: an introduction to the globalization debate**. Cambridge: Polity Press, 2003.

ROSENAU, James N. CZEMPIEL, Ernest-Otto. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

ROWLEY, Timothy. Moving Beyond Dyadic Ties: a network theory of stakeholder influence. **Academy of Management Review**, v 22, n4, 1997.

SALOMONI, Cleomara E. Comércio de Carbono a partir da Convenção do Clima, ratificado pelo Brasil, e a exploração econômica da reserva legal. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n 63, mar. 2003.

SANTOS, Julio Cesar Borges dos. A evolução da idéia de governança global e sua consolidação no século XX. Dissertação de Mestrado. Brasília: **Universidade de Brasília**, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

SANTOS, R. Governabilidade e governance: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente. *In*: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. **Anais... ANPOCS**. Caxambu, 1996.

SARAVIA, Enrique. Redes, organização em redes e organizações virtuais: As novas configurações organizacionais. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**. Rio de Janeiro, FGV, 2002.

_____. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42

SCHERER-WARREN, I. Redes e espaços virtuais: uma agenda para a pesquisa de ações coletivas na era da informação. **Cadernos de Pesquisa**, UFSC/PPDSP, n.11, 1997, p.7-20.

SCHREINER, Camila. Como Estamos a Alterar o Clima? Tradução João A. Santos. Disponível em <www.atmosphere.mpg.de>. Acessado em outubro de 2009.

SCHUTZ, Alfred. **Collected Papers: The Problem of Social Reality**, ed. por M. Natanson. Haia, Martinus Nijhoff, 1962.

SEA. Secretaria de Estado do Ambiente. Disponível em < <http://www.ambiente.rj.gov.br/>>. Acessado em janeiro de 2010.

- SEMAD. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Fórum Mineiro de Mudanças Climáticas. Disponível em < <http://www.meioambiente.mg.gov.br/mudancas-climaticas/forum-mineiro-de-mudancas-climaticas-globais>>. Acessado em janeiro de 2010.
- SENARCLENS, Pierre de. Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulations. **International Social Science Journal**, n. 155, 1998, p. 91-104.
- SILVA, L. A. T. A Amazônia na Governança Global: o caso do PPG-7. Tese de doutorado. Campinas: **UNICAMP**, 2003.
- SOARES, Guido F. S. **A Proteção Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Manole, 2003.
- SPETH, James Gustave. The Global Environmental Agenda: origins and perspectives. *In*: ESTY, Daniel; IVANOVA, Maria (Org.). **Global Environmental Governance: options and opportunities**. Yale School of Forestry & Environmental Studies. 2002, 256p.
- STRECK, Charlotte. Global Public Policy Networks as Coalitions for Change. *In*: ESTY, Daniel; IVANOVA, Maria (Org.). **Global Environmental Governance: options and opportunities**. Yale School of Forestry & Environmental Studies. 2002, 256p.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 10ª ed. 2009.
- _____. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 3ª ed. 2008.
- VIGEVANI, Tullo. Meio Ambiente e Relações Internacionais. **Revista Ambiente & Sociedade**, v. 1, n. 1, 1997.
- _____. Obstáculos e possibilidades para a governança global. *In*: **Governança Global – A reorganização da política em todos os níveis de ação**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung. 1999.
- VILLA, R.A.D. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**. Universidade Federal do Paraná, v.12, 1999.
- VIOLA, E. O Brasil e o Protocolo de Kyoto. **Revista ECO**, ano XIII, número 66, maio de 2002.
- _____. O Brasil na Arena Internacional da Mitigação da Mudança Climática. **CINDES - Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento**, 2009.

WAPNER, P. **Environmental activism and world civic politics**. New York: State University Press, 1996.

WITTE, Jan Martin; REINICKE, Wolfgang, H; BENNER, Thorsten. **Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks**. In: The Challenges of Globalization: new trends in international politics and society. PFALLER, Alfred. e LERCH, Marika (Org.). New Jersey: Transaction Publishers. 2005, 267p.

WORLD BANK. Development in Practice. Governance. **The World Bank's Experience**. Washington, DC: The World Bank, 1992.

YOUNG, Oran. **International governance: protecting the environment in a stateless society**. Ithaca: Cornell University Press. 1994.