

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL

ANA LEONARDO NASSAR DE OLIVEIRA

**Ação coletiva na redução de emissões de carbono por desmatamento e degradação:  
a atuação de organizações da sociedade civil brasileiras entre 2005 e 2010**

Brasília  
2012

ANA LEONARDO NASSAR DE OLIVEIRA

**Ação coletiva na redução de emissões de carbono por desmatamento e degradação:  
a atuação de organizações da sociedade civil brasileiras entre 2005 e 2010**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Ação coletiva, movimentos sociais e poder local

Orientador: Prof. Dra. Marisa von Bülow

Brasília

2012

ANA LEONARDO NASSAR DE OLIVEIRA

**Ação coletiva na redução de emissões de carbono por desmatamento e degradação:  
a atuação de organizações da sociedade civil brasileiras entre 2005 e 2010**

**COMISSÃO EXAMINADORA**

Marisa von Bülow (orientadora)  
IPOL/Universidade de Brasília

Rebecca Neaera Abers  
IPOL/Universidade de Brasília

Adrian Gurza Lavalle (membro externo)  
DCP-FFLCH/Universidade de São Paulo

## **DEDICATÓRIA**

Ao meu querido avô Benê,  
que sempre amou as árvores e a natureza.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que me apoiaram ao longo dos últimos três anos nos quais me dediquei a este projeto de mestrado. Apesar do processo de escrita ser muito solitário, sem a companhia, apoio e força de vocês, teria sido impossível fechar este ciclo de aprendizado e crescimento.

Agradeço à minha família pelo carinho e força, mesmo à distância. Mãe, obrigada pelo cuidado e amor sempre. Pedro e Gabi, por estarem sempre por perto. Um agradecimento especial ao meu pai, meu primeiro professor e grande inspiração para os estudos.

Agradeço aos meus amigos queridos, os de perto e os de longe, principalmente pelos momentos de repouso e distração, que oxigenaram a minha mente para os estudos. Um beijo especial para Jana e Luiz, que estiverem muito perto na reta final, quando precisei de uma forcinha extra.

Agradeço também à equipe da Embaixada Britânica pelo apoio para realização desta pesquisa, especialmente pela flexibilidade que permitiu que eu desenvolvesse meus projetos acadêmicos e profissionais paralelamente.

Obrigada aos meus colegas do programa de mestrado, especialmente à Diana, pela parceria constante desde o início (e pelas aulas de estatística). Agradeço também aos professores e funcionários do Ipol. Um agradecimento especial à Rebecca Abers, que foi meu primeiro contato no Ipol e fez contribuições excelentes a esta pesquisa.

Agradeço aos colegas do CLIM pelos profundos debates sobre mudanças climáticas e pelo amor ao tema. Obrigada especialmente ao Eduardo Viola e à Fernanda Carvalho pelas valiosas contribuições a este trabalho.

Sou grata também àqueles que ofereceram seu tempo para as entrevistas, mais do que essenciais para esta pesquisa. Vocês são também minha fonte de inspiração na luta pela conservação do meio ambiente.

Agradeço também a Adrian Gurza Lavalle, Eduardo Fúlvio Fonseca, Gabriel Feltran, Marcia Nogueira Franceschini, Marilde Loyola, Paula Collet e Paulo Rocha por contribuições acadêmicas ao longo desta jornada.

Por fim, agradeço imensamente à minha orientadora Marisa von Bülow, por ser tão presente e acompanhar de perto o desenvolvimento deste projeto, com muita dedicação, paciência e atenção.

## RESUMO

A busca por soluções para o problema das mudanças climáticas mobiliza representantes dos governos e da sociedade, envolvendo universidades, empresas privadas e organizações da sociedade civil (OSCs), entre outros atores. Esta pesquisa identifica e analisa as características das estratégias de ação coletiva adotadas por um grupo de OSCs brasileiras, entre os anos de 2005 e 2010, no se refere a políticas nacionais e internacionais sobre florestas no âmbito do debate sobre mudanças climáticas. Essa discussão ganha especial importância no Brasil, porquanto a maior parte de suas emissões de GEE é oriunda do desmatamento e degradação das florestas. Além disso, o Brasil conta com grande cobertura florestal conservada e pode ser beneficiado pela construção de um mecanismo internacional dedicado à redução das emissões de GEE por desmatamento e degradação de florestas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com base em um estudo sobre a atuação de 10 OSCs, a qual busca contribuir com uma discussão mais ampla sobre as formas de atuação de OSCs em processos de construção de políticas públicas em nível doméstico e internacional. As hipóteses consideradas foram: 1) as características das estratégias adotadas pelas OSCs podem ser explicadas a partir das interpretações dessas organizações sobre mudanças no contexto político em nível nacional e internacional, a partir de 2005; 2) a percepção das OSCs de que, a partir de 2005, há mais possibilidades para influenciar o processo de tomada de decisão sobre florestas e mudanças climáticas no Brasil do que em nível internacional, fez com que essas organizações priorizassem estratégias direcionadas ao processo de definição de políticas nacionais; 3) o desenvolvimento de estratégias comuns por meio de coalizões nacionais foi geralmente privilegiado pelas OSCs, em detrimento da adoção de estratégias individuais. Ao longo da pesquisa, observou-se a predominância de estratégias de cooperação, voltadas principalmente para a produção e disseminação de conhecimento sobre florestas e mudanças climáticas. Verificou-se, ademais, que o nível doméstico foi o principal locus para desenvolvimento das estratégias dessas OSCs. Por fim, observou-se que, sempre que possível, essas organizações preferiram desenvolver suas estratégias em colaboração com outros atores, por meio de coalizões, ao invés de implementá-las individualmente. A partir da pesquisa, é possível afirmar que as escolhas dessas organizações, não são fixas. Podem mudar a partir da sua inserção em um determinado contexto político e da interação com outros atores sociais.

**Palavras chave:** sociedade civil; globalização; negociações internacionais; participação; políticas públicas; movimentos sociais; ONGs; mudanças climáticas; ação coletiva; repertório de estratégias.

## ABSTRACT

The quest for solutions for the climate change problem mobilizes representatives from governments and society, involving universities, private companies and civil society organizations (CSOs). This study identifies and make an analysis of the characteristics of the strategies developed and implemented by a group of Brazilian CSOs, between 2005 and 2010, regarding national and international policies on forests and climate change. This discussion is especially important in Brazil where most greenhouse gases (GHG) emissions come from deforestation and forest degradation. Moreover, Brazil still has most of its original forest areas conserved and can benefit from an international mechanism dedicated to reducing GHG emissions from deforestation and forest degradation. This is a qualitative research based on the analysis of 10 CSOs, which aims at contributing to a broader discussion on the influence of CSOs in the development of public policies at the domestic and international levels. The hypotheses considered were: 1) the characteristics of the strategies adopted by the CSOs can be explained by their interpretation of the changes in the political context at national and international level since 2005; 2) the perception of the CSOs that from 2005 there have been more possibilities to influence the decision-making process on forests and climate change in Brazil than internationally led to the prioritization of strategies focused on the national level; 3) the development of common strategies through national coalitions was generally favored by the CSOs at the expense of individual strategies. Throughout this study, we observed the predominance of cooperative strategies, geared mainly to the development and dissemination of knowledge about forests and climate change. Furthermore, we found out that the domestic level was the main locus for the development of CSOs strategies. Finally, we observed that, whenever possible, these organizations preferred to develop their strategies in collaboration with other actors, through coalitions, rather than to implement them individually. Based on this research, we conclude that the choices of these organizations are not fixed. They can change according to their insertion into a particular political context and interaction with other social actors.

**Keywords:** civil society; globalization; international negotiations; participation; public policies; social movements; NGOs; climate change; collective action; repertoire of strategies.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AM - Amazonas

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAN - *Climate Action Network*

CDB - Convenção nas Nações Unidas sobre Diversidade Biológica

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CEBDS - Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável

CENA/ USP - Centro de Energia Nuclear na Agricultura da Universidade de São Paulo

CI - Brasil - Conservação Internacional do Brasil

CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

CNS - Conselho Nacional dos Seringueiros

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CO<sub>2</sub> - dióxido de carbono

COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira

COICA - Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura

COP - Conferência das Partes

CPT-MT - Comissão Pastoral da Terra do Mato Grosso

CQNUMC - Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

DETER - Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real

DF - Distrito Federal

EDF - *Environmental Defense Fund*

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EUA - Estados Unidos da América

FAS - Fundação Amazonas Sustentável

FASE – MT - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação do Mato Grosso

FBMC - Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas

FETAGRI - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do estado do Pará

FGV-CES - Centro de Estudos de Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas

FMI - Fundo Monetário Internacional

FORMAD - Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento

FUNBIO - Fundação Brasileira para Biodiversidade

GCCA - *Global Campaign for Climate Action* (Campanha Global de Ações pelo Clima)

GCF - Fórum Global dos Governadores para Clima e Floresta

GEE - Gases de efeito estufa

GTA - Grupo de Trabalho Amazônico

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICV - Instituto Centro de Vida

IEE/ USP - Instituto de Eletrotécnica e Energia da Universidade de São Paulo

IDESAM - Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas

IMAFLOA - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola

IMAZON - Instituto de Meio Ambiente da Amazônia

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

INPA - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima

IPÊ - Instituto de Pesquisas Ecológicas

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

ISA - Instituto Socioambiental

LULUCF - *Land Use, Land-Use Change and Forestry*/ Uso da Terra, Mudanças no Uso da Terra e Florestas

MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia

MDL - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MMA - Ministério do Meio Ambiente do Brasil

MRE - Ministério de Relações Exteriores

MRV - Monitoramento, Reporte e Verificação

NAMA - ação de mitigação nacionalmente apropriada

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODA - assistência internacional para o desenvolvimento

OMM - Organização Meteorológica Mundial

ONG - Organização não governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OSC - organização da sociedade civil

OSCIP - Organização da sociedade civil de interesse público

PL - Projeto de lei

PT - Partido dos Trabalhadores

PV - Partido Verde

PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima

PPCDAM - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

PPDS/ ISA - Programa de Política e Direito Socioambiental do Instituto Socioambiental

PPG7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais

PRODES - Programa de Monitoramento do Desflorestamento da Amazônia Brasileira

PRONATURA - Instituto Pró-Natura

PSA - Pagamento por serviços ambientais

RED - Redução das Emissões por Desmatamento

REDD - Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação

REDD+ - Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação, conservação, aumento de estoques e manejo florestal sustentável.

SAD - Sistema de Alerta de Desmatamento

SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos

SFB - Serviço Florestal Brasileiro

SPVS - Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental

TNC - The Nature Conservancy

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

USP - Universidade de São Paulo

WHRC - *Woods Hole Research Center*

WWF - *World Wildlife Fund*

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Participação de OSCs brasileiras em COPs da CQNUMC, p. 98

Tabela 2 - Submissões feitas por OSCs brasileiras ao Secretariado da CQNUMC sobre florestas e mudanças climáticas, p. 101

Tabela 3 - Ações voltadas à produção de conhecimento, p. 142

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Produção de conhecimento como elemento central das estratégias das OSCs, p. 141

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1 - MOVIMENTOS SOCIAIS E AÇÃO COLETIVA: DO LOCAL AO TRANSNACIONAL.....</b>	<b>28</b>
<b>1.1 Movimentos sociais e ação coletiva .....</b>	<b>28</b>
<b>1.2 Ação coletiva transnacional e caminhos em direção ao transnacionalismo..</b>	<b>32</b>
<b>1.3 A participação de atores não estatais na construção de regimes internacionais ambientais .....</b>	<b>35</b>
<b>CAPÍTULO 2 - AÇÃO COLETIVA PARA REDUÇÃO DO DESMATAMENTO E DEGRADAÇÃO DE FLORESTAS NO BRASIL .....</b>	<b>43</b>
<b>2.1 As ondas de ambientalismo no Brasil: diferentes percepções sobre as florestas.....</b>	<b>43</b>
2.1.1 Primeira onda do ambientalismo .....	44
2.1.2 Segunda onda do ambientalismo .....	45
2.1.3 Terceira onda do ambientalismo.....	48
<b>2.2 Organizações ambientalistas locais e transnacionais unidas para a conservação da Amazônia e das florestas tropicais.....</b>	<b>51</b>
<b>2.3 A mobilização das OSCs brasileiras para proteção das florestas no âmbito do regime internacional de mudanças climáticas .....</b>	<b>60</b>
<b>CAPÍTULO 3 - ATORES E ESTRATÉGIAS DE AÇÃO COLETIVA SOBRE FLORESTAS E CLIMA ENTRE 2005 E 2010.....</b>	<b>73</b>
<b>3.1 Avanços políticos na discussão sobre florestas e mudanças climáticas entre 2005 e 2010 .....</b>	<b>73</b>
<b>3.2 Estratégias e alvos de 10 OSCs brasileiras sobre o tema de florestas e clima entre 2005 e 2010.....</b>	<b>86</b>
3.2.1 As organizações.....	87
3.2.2 As estratégias.....	93
3.2.3 Os alvos das estratégias .....	119

<b>CAPÍTULO 4 - CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES DAS ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELAS OSCS .....</b>	<b>131</b>
<b>4.1 Predominância da cooperação.....</b>	<b>133</b>
<b>4.2 Produção e disseminação de conhecimento.....</b>	<b>141</b>
<b>4.3 Colaboração entre as OSCs no âmbito de coalizões formais e informais....</b>	<b>145</b>
4.3.1 O caso do Observatório do Clima.....	150
<b>4.4 Caminhos transnacionais .....</b>	<b>152</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>161</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>167</b>
APÊNDICE A - LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS.....	177
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA .....	179
APÊNDICE C - AS ESTRATÉGIAS E ATIVIDADES ASSOCIADAS.....	184
APÊNDICE D - A IMPORTÂNCIA DOS ALVOS PARA AS ORGANIZAÇÕES ..	192

## INTRODUÇÃO

Desde os anos 1980, o debate sobre o fenômeno das mudanças climáticas se intensificou e ganhou mais espaço na agenda política nacional e internacional. Esse processo ocorre a partir da publicação de estudos aprofundados sobre o tema e da promoção de debates envolvendo governos e sociedade, os quais aumentaram a repercussão pública sobre o assunto. Além disso, o aumento no número de eventos extremos, como secas, furacões e tempestade, passou a gerar preocupação sobre os possíveis impactos das mudanças climáticas e os riscos existentes para as futuras gerações. Em 2007, a publicação do 4º relatório de avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC)<sup>1</sup> alertou ainda mais a comunidade internacional, ao demonstrar que ações desenvolvidas pelos seres humanos são as principais responsáveis pelas mudanças climáticas (IPCC, 2007)<sup>2</sup>.

A busca por soluções para esse problema mobiliza representantes dos governos e da sociedade, envolvendo universidades, empresas privadas, organizações da sociedade civil (OSCs), entre outros atores. Nesse contexto, um grupo expressivo de OSCs vêm desenvolvendo ações em todo o mundo para reivindicar ações rápidas para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e para adaptação de populações que já enfrentam as consequências das mudanças climáticas. Esta pesquisa tem como objetivo central **identificar e analisar as estratégias de ação coletiva adotadas por um grupo de OSCs brasileiras para influenciar o processo de definição de políticas nacionais e internacionais sobre florestas no âmbito do debate sobre mudanças climáticas, entre os anos de 2005 e 2010.**

No âmbito internacional, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre

---

<sup>1</sup> O IPCC foi criado em 1988 pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) com o objetivo de fornecer ao mundo uma visão científica sobre o estado atual das mudanças climáticas e suas potenciais consequências ambientais e socioeconômicas (IPCC, 2010).

<sup>2</sup> O conhecimento científico assume grande importância em temas ambientais caracterizados pela complexidade e pela incerteza, como é o caso do tema das mudanças climáticas (NEWELL, 2000). Nesse sentido, as conclusões apresentadas pelo IPCC nos últimos anos têm tido grande influência no fortalecimento da agenda de mudanças climáticas internacionalmente.

Mudanças Climáticas (CQNUMC) é o principal tratado que rege a questão<sup>3</sup>. Ela foi elaborada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) e está em vigência desde 1994. A Convenção foi ratificada por 175 países e tem como objetivo principal estabilizar a emissão de GEE em um nível seguro no qual a atividade humana não interfira seriamente no sistema climático (BORN; PICCHIONI; PIVA, 2007).

O Protocolo de Quioto, acordo vinculado à Convenção, foi elaborado em 1997 e estabelece diretrizes para a redução de GEE para países industrializados. É hoje o principal instrumento existente em que se baseiam os países signatários para definição de metas nacionais de redução (BORN; PICCHIONI; PIVA; 2007). Entretanto, esse acordo está passando por um processo de revisão, já que o primeiro período de compromissos, de 2008-2012, está perto do fim e ainda não foi definido um acordo pós 2012.

Um dos principais temas de embate no âmbito da Convenção é a inclusão de medidas para reduzir as emissões de GEE provenientes do desmatamento e degradação de florestas. Enquanto a maior parte das emissões de GEE nos países desenvolvidos provém da queima de combustíveis fósseis, as emissões de GEE decorrentes das mudanças no uso da terra têm como seus maiores responsáveis os países em desenvolvimento. As emissões anuais de GEE geradas pelo desmatamento em todo o mundo correspondem de 10 a 35% do total, um volume equivalente às emissões anuais dos Estados Unidos da América (EUA) (ACHARD et al., 2002<sup>4</sup>; DEFRIES et al., 2002<sup>5</sup>; HOUGHTON, 2005<sup>6</sup>; IPCC 2007<sup>7</sup> apud CGEE; IPAM; SAE, 2011, p. 21). Evidências científicas demonstram que não é possível estabilizar a concentração de

---

<sup>3</sup> A CQNUMC define mudança do clima como "mudança que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana, que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis" (FURRIELA, 2005, p. 7).

<sup>4</sup> ACHARD, F.; EVA, H.; STIBIG, H.; MAYAUX, P.; GALLEGOS, J.; RICHARDS, T.; MALINGREAU, J. P. Determination of deforestation rates of the world's humid tropical forests. *Science* 297, pp. 999-1002, 2002.

<sup>5</sup> DEFRIES, R. S.; HOUGHTON, R. A.; HANSEN, M. C.; FIELD, C. B.; SKOLE, D.; TOWNSHEND, J. Carbon emissions from tropical deforestation and regrowth based on satellite observations for the 1980s and 1990s. *PNAS* 99, pp. 14256-14261, 2002.

<sup>6</sup> HOUGHTON, R. A. et al. Amazon Deforestation, *Nature*, 2000.

<sup>7</sup> INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC): Summary for Policymakers. In: **Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (eds)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2007.

GEE na atmosfera sem solucionar o problema das emissões de GEE geradas pelo setor florestal (BOSETTI; LUBOWSKI, 2010, p. 1). Além disso, um estudo independente contratado pelo governo britânico em 2008 demonstrou que o dano econômico gerado pelas emissões de GEE decorrentes do desmatamento pode chegar a 12 trilhões de dólares em 2200 (ELIASCH, 2008, p. 55).

Ainda não há um mecanismo estabelecido internacionalmente no âmbito da CQNUMC que considere válidas as ações de redução do desmatamento e degradação florestal e a conservação florestal para mitigação das mudanças climáticas. Entre as soluções propostas, há o mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação<sup>8</sup> (REDD), que vem sendo discutido desde 2005 no âmbito da Convenção e ganha cada vez mais força, mas ainda há diversas questões técnicas e políticas a serem discutidas antes que ele seja institucionalizado. Entre elas, discute-se quais são os mecanismos apropriados para reconhecer e gerar créditos de carbono florestal, metodologias para monitoramento, reporte e verificação (MRV), formas de participação de comunidades e povos indígenas dependentes das florestas, entre outros temas (BOSETTI; LUBOWSKI, 2010, p. 2).

O papel de um grupo de OSCs brasileiras na discussão nacional e internacional sobre florestas no âmbito do debate sobre mudanças climáticas tem sido notório. A agenda de proteção das florestas tropicais, com foco especial na Amazônia, sempre foi central para as organizações ambientalistas brasileiras e o enquadramento desse tema na discussão nacional e internacional sobre mudanças climáticas ofereceu a possibilidade de angariar recursos financeiros e apoio político adicionais para essa causa.

Esta pesquisa pretende contribuir para os debates teóricos sobre ação coletiva e movimentos sociais com novas informações sobre a participação de OSCs na construção de políticas públicas nacionais e internacionais na área ambiental. Não se trata de uma análise que dirá se esses atores têm ou não influência, pois se considera que as OSCs têm um papel relevante no âmbito nacional e internacional no que diz respeito à construção de um regime internacional de mudanças climáticas. A análise

---

<sup>8</sup> Uma política internacional de REDD incluiria incentivos positivos aos países em desenvolvimento que executarem ações para redução das emissões oriundas do desmatamento e da degradação das florestas, aumento das reservas florestais de carbono, gestão sustentável das florestas e/ou conservação florestal. Experiências nacionais e subnacionais de REDD já vêm sendo desenvolvidas. Entretanto, somente no âmbito da CQNUMC serão definidas regras e critérios para que esse mecanismo seja formalmente parte dos esforços internacionais de mitigação das mudanças climáticas.

buscará compreender quais são as características das estratégias de ação coletiva executadas por esses atores para ampliar sua influência e quais são as oportunidades e desafios enfrentados nesse processo.

### **Justificativa**

É crescente a importância da participação de OSCs na construção de regimes internacionais na área ambiental. Em um contexto em que os temas ambientais se tornam cada vez mais complexos e multifacetados, a literatura sobre o tema tem mostrado que é impensável que os governos promovam as mudanças econômicas, tecnológicas e culturais necessárias para frear a degradação ambiental sem uma relação forte com atores não estatais, como as OSCs, o setor privado e as universidades. A permanência dos Estados como os atores centrais nas discussões sobre manejo dos recursos naturais e outros temas ambientais é inegável, mas é necessário reconhecer a contribuição de atores não estatais nos avanços alcançados na construção e implementação de regimes internacionais ambientais (ELLIOTT, 2004; YOUNG, 1997).

Na agenda de combate às mudanças climáticas, as OSCs têm sido muito ativas, tanto em nível doméstico como em nível internacional. Por meio da realização de campanhas globais, estudos em parceria com a comunidade científica, eventos e articulação direta com os governos, elas podem desempenhar papel fundamental na determinação da natureza e do grau da resposta política desenvolvida no nível internacional (NEWELL, 2000). No entanto, diversos mecanismos ainda precisam ser definidos para que tenhamos um regime internacional efetivo de combate às mudanças climáticas e a seus impactos.

No referido contexto, é cada vez mais relevante compreender quais são as estratégias utilizadas pelas OSCs para ampliar sua influência na construção de um regime internacional de mudanças climáticas. Dentre elas, podemos destacar as estratégias voltadas à mobilização da opinião pública, apoio à elaboração de políticas públicas e monitoramento de acordos internacionais (ELLIOTT, 2004; RAUSTIALA,

2001). É interessante notar que ainda há poucos estudos<sup>9</sup> que descrevem e analisam as estratégias utilizadas pelas OSCs para influenciar as negociações internacionais ambientais, especialmente estudos que abordem a atuação de organizações brasileiras.

O estudo de caso sobre as OSCs brasileiras envolvidas com o tema de florestas e mudanças climáticas é relevante, pois elas têm atuado diretamente no processo de definição de políticas nacionais e internacionais relacionadas ao assunto, como ativistas em campanhas para mobilização da opinião pública, como “consultoras” do governo brasileiro e até como lideranças em pesquisas internacionais sobre o tema. Ao analisar a forma como um grupo de OSCs interage com governos, universidades, setor privado e outros atores no processo de construção de políticas públicas para mudanças climáticas, espera-se aumentar a compreensão sobre as complexas interações existentes entre esses atores, podendo contribuir para futuras discussões sobre mecanismos de governança multissetorial com o objetivo de reduzir os riscos das mudanças climáticas.

É importante destacar que a primeira proposta para lidar com o problema das emissões de GEE por desmatamento e degradação foi apresentada em 2003 por um grupo de pesquisadores coordenado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), uma organização não governamental (ONG) brasileira, antes do tema fazer parte formalmente nas negociações da CQNUMC. À época, a redução do desmatamento não era vista como uma medida de significativa importância nos esforços de mitigação das mudanças climáticas. Dois anos depois, em 2005, essa proposta foi formalizada pela Papua Nova Guiné, Costa Rica e outras nações tropicais durante a Conferência das Partes (COP) 11 realizada em Montreal. Finalmente, durante a COP 13, ocorrida em Bali, em 2007, foram estabelecidas diretrizes para um acordo político global sobre clima pós 2012, que incluía a necessidade de definir mecanismos para reduzir as emissões de GEE provenientes do desmatamento de florestas em países em desenvolvimento (IPAM, 2008).

O tema de florestas no âmbito do debate sobre mudanças climáticas ganha especial importância no Brasil porque a maior parte de suas emissões de GEE é gerada pelo desmatamento e degradação das florestas. O Segundo Inventário Brasileiro de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito

---

<sup>9</sup> Entre os estudos que abordam o tema, destaco McCormick, 1989; Arts, 1998; Newell, 2000; Hochstetler; Keck, 2007 e Betsill; Corell, 2008.

Estufa, divulgado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) em 2010, estima que em 2005 as emissões de GEE geradas pelo uso da terra, mudança no uso da terra e florestas corresponderam a 77% do total (BRASIL, 2009, p. 140). Outro estudo, coordenado por Carlos Cerri, do Centro de Energia Nuclear na Agricultura (CENA) da Universidade de São Paulo (USP), estima que em 2005, 54,5% das emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) equivalente foram geradas pelo desmatamento e mudanças no uso da terra (54,5%), enquanto 23,1% das emissões são provenientes da agropecuária (VIOLA, 2010, p. 96). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010), essas emissões colocam o Brasil entre os 10 maiores emissores de GEE do mundo. Além disso, o Brasil é um país-chave nessa discussão, pois conta com grande cobertura florestal conservada e pode ser beneficiado pela construção de um mecanismo internacional dedicado à redução das emissões de GEE por desmatamento e degradação de florestas.

O período coberto por esta pesquisa – entre a realização das COP 11 (2005) e da COP 16 (2010) da CQNUMC - justifica-se, pois é durante a COP 11 que o tema de redução das emissões de GEE decorrentes do desmatamento e degradação de florestas passa a fazer parte da agenda oficial nas negociações internacionais no Mapa do Caminho de Bali. Além disso, a partir de 2005, observa-se no Brasil grandes esforços para redução do desmatamento na Amazônia, o que resulta em forte redução das emissões de GEE brasileiras (VIOLA, 2010, p. 92).

## **Objetivos**

### **Objetivo geral**

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar as estratégias de ação coletiva adotadas por um grupo de 10 OSCs brasileiras para influenciar o processo de definição de políticas nacionais e internacionais sobre florestas no âmbito do debate sobre mudanças climáticas, entre os anos de 2005 e 2010.

## **Objetivos específicos**

- Mapear as principais estratégias adotadas por um grupo de OSCs com o objetivo de influenciar o processo de definição de políticas nacionais e internacionais sobre florestas no âmbito do debate sobre mudanças climáticas, entre os anos de 2005 e 2010.
- Identificar os principais fatores que tiveram influência na definição das estratégias de ação coletiva por essas organizações.
- Analisar se e de que forma essas OSCs se engajaram em ações coletivas transnacionais.
- Analisar como a formação de coalizões nacionais e internacionais de OSCs teve impacto na definição e execução de suas estratégias.
- Descrever o histórico de participação dessas OSCs no debate nacional e internacional sobre florestas e clima, entre 2005 e 2010.

## **Hipóteses**

- 1) As características das estratégias adotadas pelas OSCs entre 2005 e 2010 com o objetivo de influenciar a discussão sobre florestas e mudanças climáticas podem ser explicadas a partir das interpretações dessas organizações sobre mudanças no contexto político em nível nacional e internacional, a partir de 2005. A mudança de posicionamento do governo brasileiro sobre o tema - de veto para uma postura mais propositiva a relação entre florestas e mudanças climáticas - e a inclusão do tema na agenda oficial da UNFCCC foram percebidos pelas OSCs como constituidores de um ambiente favorável para a adoção de estratégias de cooperação, baseadas na disseminação de conhecimento.
- 2) A percepção das OSCs de que, a partir de 2005, há mais possibilidades para influenciar o processo de tomada de decisão sobre florestas e mudanças climáticas no Brasil do que em nível internacional, fez com que essas organizações priorizassem

estratégias direcionadas ao processo de definição de políticas nacionais, nas quais foram privilegiados alvos domésticos, como o governo federal, governos subnacionais e mídia nacional.

3) O desenvolvimento de estratégias comuns por meio de coalizões nacionais, como o Observatório do Clima, o GT Clima, entre outras, foi geralmente privilegiado pelas OSCs, em detrimento da adoção de estratégias individuais. As coalizões foram importantes recursos para a elaboração e execução de estratégias voltadas à discussão sobre florestas e mudanças climáticas entre 2005 e 2010, na medida em que: 2.1 facilitaram a cooperação e troca de informações entre as organizações; 2.2 fortaleceram sua capacidade de barganha; e 2.3 facilitaram a reunião de recursos organizacionais, humanos e financeiros para a execução de ações coletivas.

### **Principais referências teóricas**

Para a compreensão sobre os temas abordados nesta pesquisa, é necessária uma abordagem multidisciplinar, com referências teóricas de diferentes debates acadêmicos sobre movimentos sociais, ação coletiva e relações internacionais, como será apresentado detalhadamente no capítulo 1 desta dissertação. A seguir, apresento os conceitos centrais utilizados.

Defino as **organizações da sociedade civil (OSCs)** como atores políticos institucionalizados que buscam, de fora dos partidos políticos e do Estado, moldar as regras que governam a vida política e social (VON BÜLOW, 2010, p. 6). Elas incluem “desde empreendimentos cívicos, associações voluntárias e organizações sem fins lucrativos até redes mundiais, organizações não governamentais, grupos de defesa dos direitos humanos e movimentos sociais transnacionais” (COHEN, 2003, p. 419). A compreensão desse conceito é relevante para diferenciar essas organizações de governos, instituições privadas, universidades, entre outros atores, que têm interação direta com as OSCs.

Em seguida, sugiro que as **oportunidades e ameaças políticas** devem ser entendidas como "dimensões consistentes - mas não necessariamente formais ou

permanentes - do ambiente político que fornecem incentivos [ou desincentivos] para a ação coletiva ao afetarem as expectativas das pessoas quanto ao sucesso ou fracasso" (GAMSON; MEYER, 1996<sup>10</sup> apud TARROW, 2009, p. 105). Esse conceito é importante já que, ao longo da dissertação, tentaremos compreender como o contexto político em que as OSCs estão inseridas têm relação com as estratégias adotadas por elas.

Entendo que essas **estratégias** são as opções feitas pelas OSCs com o objetivo de alcançar certos resultados. Elas estão reunidas em um **repertório de estratégias**, que contém um conjunto variável de atividades, contenciosas ou não, que podem ser combinadas pelas OSCs e movimentos sociais em suas ações (ROSSI, 2011). Para Rossi, as opções estratégicas feitas pelos atores sociais são limitadas pelo processo de socialização e dependem da percepção dos atores sobre as suas possibilidades de ação. A adoção de uma estratégia está relacionada à configuração do contexto político e ao histórico de ações desenvolvidas por uma organização. Assim, as organizações avaliam o sucesso ou fracasso de estratégias desenvolvidas no passado e a partir dessa avaliação, copiam, readaptam ou evitam certas estratégias no futuro.

Como veremos, algumas estratégias são desenvolvidas pelas organizações individualmente e outras no âmbito de **coalizões**, definidas como agrupamentos voluntários de organizações que agem coletivamente para reivindicar ou defender causas específicas. Essas coalizões podem se desenvolver espontaneamente a partir de redes de indivíduos que já compartilham experiências ou afiliações ou serem criadas deliberadamente como redes políticas (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 20). Podem ter abrangência nacional ou internacional.

Por fim, ao longo da pesquisa, analisaremos de que forma as OSCs atuaram entre as escalas doméstica e internacional, desenvolvendo **ações coletivas transnacionais**, definidas como "processos nos quais indivíduos, grupos não estatais e/ou organizações se mobilizam conjuntamente em torno de objetivos, temas e alvos que conectam as escalas nacional e internacional" (VON BÜLOW, 2010, p. 5, tradução nossa).

---

<sup>10</sup> GAMSON, William; MEYER, David. The framing of political opportunity. In: McADAM, Doug; McCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. (coord.). Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 275-290, 1996.

## **Metodologia de pesquisa**

Esta dissertação apresenta um estudo de caso sobre a atuação de um grupo de OSCs para influenciar o processo de definição de políticas nacionais e internacionais sobre florestas no âmbito do debate sobre mudanças climáticas, entre os anos de 2005 e 2010. Parte-se da observação de um grupo específico de OSCs, com o objetivo de contribuir com uma discussão mais ampla sobre as formas de atuação de OSCs em processos de construção de políticas públicas em nível doméstico e internacional.

Por um lado, a pesquisa é amplamente descritiva, na medida em que "busca apresentar os fatores que identificam um fenômeno", apresentando as características das estratégias das OSCs contempladas pela pesquisa, com base nos dados coletados. Por outro lado, a pesquisa vai além da descrição ao trazer elementos explicativos, já que pretende identificar os fatores que influenciaram as escolhas dessas organizações, ou seja, tem como preocupação "identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos" (GIL, 1999, p. 44). Dessa forma, trata-se de uma pesquisa "descritiva-explicativa".

Primeiramente, foi realizada pesquisa documental sobre o tema de florestas no âmbito das negociações internacionais da CQNUMC entre as COP 11 e COP 16, incluindo documentos oficiais emitidos pelo secretariado da Convenção, documentos e pesquisas elaborados por OSCs brasileiras, documentos oficiais emitidos pelo governo brasileiro, matérias publicadas pela mídia, atas de reuniões e mensagens divulgadas em listas eletrônicas relacionadas a mudanças climáticas e florestas. Também foram coletados documentos produzidos pelas OSCs sobre florestas e mudanças climáticas em âmbito nacional, além de atas de reuniões e encontros sobre o tema realizados no Brasil no período de 2005 a 2010.

Com relação às publicações elaboradas pelas OSCs, buscou-se observar o contexto em que os documentos foram produzidos, com o objetivo de relacionar seu conteúdo com o contexto político em que foram apresentados e as estratégias das OSCs naquele momento. Como afirma Cellard:

O exame do contexto global, no qual foi produzido o documento e no qual mergulhava seu autor e aqueles a quem foi destinado, é primordial, em todas as etapas de uma análise documental, seja qual tenha sido a época em que o texto em questão foi escrito (CELLARD, 2008, p. 299).

Com base em um mapeamento preliminar das OSCs envolvidas no debate nacional e internacional, definiu-se que a análise cobriria 10 organizações sediadas no Brasil<sup>11</sup>. Trata-se de uma escolha não aleatória, que inclui um grupo de OSCs brasileiras que atuam com o tema de florestas no âmbito do debate de mudanças climáticas no Brasil e internacionalmente. Todas as organizações mapeadas atendem aos seguintes critérios: 1) participação de membros da organização em pelo menos uma COP da CQNUMC; 2) participação em pelo menos 1 reunião promovida pelo governo brasileiro para consulta sobre o tema de mudanças climáticas; 3) envio de contribuição oral ou por escrito sobre o tema de florestas e mudanças climáticas em reuniões nacionais e/ou internacionais individualmente ou como membro de uma coalizão de organizações. Ao longo desse mapeamento, outras OSCs atuantes na discussão sobre florestas e mudanças climáticas foram identificadas, mas elas não foram contempladas pela pesquisa<sup>12</sup>.

As opiniões dessas organizações sobre como deve ocorrer a inserção das florestas no âmbito CQNUMC e/ou em políticas públicas domésticas, incluindo questões técnicas como a distribuição de benefícios advindos de REDD ou possíveis incentivos financeiros para REDD, entre outros temas, podem variar. Para os fins desta pesquisa, não serão discutidas exaustivamente as diferenças entre os pontos de vista dessas organizações sobre essas questões. A característica que aproxima essas organizações no período de 2005 a 2010 é a visão de que as florestas devem ser consideradas nas políticas nacionais e internacionais sobre mudanças climáticas, mesmo

---

<sup>11</sup> As organizações consideradas por esta pesquisa são: Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, Conservação Internacional - Brasil, Greenpeace Brasil, Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Instituto Socioambiental (ISA), The Nature Conservancy (TNC), Vitae Civilis e WWF-Brasil.

<sup>12</sup> Outras organizações mapeadas são: Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS); Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB); Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA); FASE – Solidariedade e Educação; Fundação Amazonas Sustentável (FAS); Fundação Brasileira para Biodiversidade (FUNBIO); Fundação SOS Mata Atlântica; ICLEI; Instituto Centro de Vida (ICV); Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável (IDESAM); Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora); Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ) e Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental (SPVS).

que suas estratégias sejam distintas.

Outra característica que aproxima as organizações analisadas por esta pesquisa é a grande importância dada por elas ao bioma amazônico no âmbito da discussão sobre florestas e mudanças climáticas. A importância da Amazônia reside no fato de que o desmatamento na região corresponde a mais da metade das emissões de GEE do Brasil por essa via. Apesar disso, a Amazônia contém o maior bloco de vegetação tropical remanescente e contínua do mundo e 80% da região ainda está preservado (CGEE; IPAM; SAE, 2011, p. 25).

Foram mapeadas também algumas iniciativas promovidas por grupos de organizações, também contempladas por esta pesquisa. São coalizões que reúnem mais de uma das organizações citadas anteriormente e por meio delas são desenvolvidas ações em cooperação. Entre as coalizões nacionais, é possível citar o Observatório do Clima, o Observatório de REDD e o GT Clima, que são muito ativas nos debates sobre florestas e mudanças climáticas.

Foram realizadas entrevistas com pelo menos um representante de cada uma das 10 OSCs selecionadas pela pesquisa, que esteve diretamente envolvido com as discussões nacionais e internacionais sobre o tema de florestas e mudanças climáticas. Também foram realizadas entrevistas com outras pessoas envolvidas na discussão sobre florestas e mudanças climáticas no período observado. A lista completa das 14 entrevistas realizadas encontra-se no APÊNDICE A.

Foi elaborado um roteiro para estruturar a entrevista e orientar o entrevistado (APÊNDICE B), mas também foi utilizada a técnica da não diretividade, com o objetivo de explorar elementos não previstos anteriormente no roteiro. Como afirma Poupard:

[...] se o questionário pode contribuir para o aporte de novos conhecimentos, estes necessariamente gravitam em torno das dimensões já incluídas no questionário, enquanto a entrevista não-dirigida favorece, graças à abertura do método, o afluxo de informações novas, que podem ser determinantes para a compreensão do universo do entrevistado e do objeto pesquisado (POUPART, 2008, p. 225).

Durante as entrevistas, buscou-se informações detalhadas sobre as estratégias de

ação coletiva identificadas anteriormente em documentos e informações disponibilizados pelas organizações. Além disso, foram coletadas informações sobre as estratégias menos visíveis, como, por exemplo, reuniões informais entre as organizações e o governo, “negociações de corredor” com governos durante as conferências internacionais sobre mudança do clima, etc.

Por fim, para completar a coleta de dados, foi utilizado o método de observação participante em eventos entre os anos de 2009 e 2011 sobre o tema de mudanças climáticas e florestas, com ênfase àqueles promovidos pelas OSCs. Lapassade (2005, p. 81) afirma que “a observação participante toma a si, a tarefa de descobrir, a partir da “participação” do pesquisador na vida das pessoas que ele estuda, os valores, as normas, as categorias que caracterizam essas pessoas e de descobri-las “desde dentro””. Entre os eventos dos quais participei, destaco os seguintes:

- Colóquio promovido pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) sobre Mudanças Climáticas e Convenções Internacionais sobre o Meio Ambiente, em 22 de setembro de 2009, em Brasília, Distrito Federal (DF).
- IV Reunião da Força Tarefa sobre REDD e Mudanças Climáticas em conjunto com o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, em 13 e 14 de outubro de 2009, em Manaus, Amazonas (AM).
- Seminário "A Política do Clima no Brasil", promovido pelo Observatório do Clima em 5 de maio de 2010, no Auditório Interlegis do Senado Federal, em Brasília, DF.
- Reunião de sistematização dos princípios e critérios de REDD+, em 27 de maio de 2010, promovida pelo Observatório de REDD, em Brasília, DF.
- Reunião do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) para apresentação e avaliação das atividades dos Grupos de Trabalho de elaboração dos Planos Setoriais de Mitigação em Mudança do Clima, em 5 de novembro de 2010, em Brasília, DF.
- Workshop “Diálogos sobre investimento em REDD+”, realizado pelo IPAM, em parceria em 11 de agosto de 2011, em Brasília, DF.

A partir dos dados obtidos nos documentos coletados, nas entrevistas e nos eventos, foram extraídas informações que descrevem as estratégias de ação coletiva

utilizadas pelas OSCs contempladas pela pesquisa, assim como sobre o contexto político que tem influência em seu desencadeamento. Foi realizada análise qualitativa dessas informações, buscando compreender quais são as características das estratégias, com o objetivo de trazer respostas às hipóteses da pesquisa.

### **Estrutura da dissertação**

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, precedidos da introdução e seguidos de uma conclusão.

O capítulo 1 apresenta as principais referências teóricas que contribuirão para a compreensão das estratégias adotadas pelas OSCs analisadas por esta pesquisa. Serão apresentadas referências da literatura de movimentos sociais, ação coletiva transnacional e relações internacionais.

No capítulo 2, será apresentado o histórico de mobilização e articulação do movimento ambientalista no Brasil, desde os anos 1950, descrevendo as diferentes ondas de ambientalismo desenvolvidas no país até recentemente. Será possível observar de que forma os ativistas brasileiros atuaram entre o nível doméstico e global com o objetivo de levar suas reivindicações adiante a partir de interações com diferentes atores. O objetivo central do capítulo é apresentar as diferentes percepções do movimento ambientalista sobre a conservação das florestas ao longo do tempo, até o momento em que esse tema conecta-se com a agenda mudanças climáticas e as duas agendas passam a ser abordadas pelos ativistas de forma integrada.

Em seguida, o capítulo 3 apresenta as estratégias adotadas por um grupo de 10 OSCs para influenciar o debate sobre florestas e mudanças climáticas entre os anos de 2005 e 2010. Primeiramente, será descrito o cenário político de negociações domésticas e internacionais sobre o tema nesse período. Em seguida, serão apresentadas as principais estratégias adotadas pelas organizações para influenciar essa discussão e os alvos para os quais essas estratégias foram dirigidas.

Por fim, no capítulo 4, trazemos uma análise sobre as principais características das estratégias adotadas pelas OSCs analisadas por esta pesquisa. Primeiramente, serão apresentadas as características comuns que aproximam essas estratégias e como as escolhas das OSCs por certas estratégias se relacionam com o cenário político nacional e internacional entre 2005 e 2010. Em seguida, analisaremos como essas OSCs caminharam entre as arenas nacional e internacional nesse período, se engajando em ações coletivas transnacionais com o objetivo de influenciar o processo de construção de políticas públicas nacionais e internacionais sobre florestas e mudanças climáticas.

## **CAPÍTULO 1 - MOVIMENTOS SOCIAIS E AÇÃO COLETIVA: DO LOCAL AO TRANSNACIONAL**

Para compreender as estratégias adotadas por um grupo de organizações da sociedade civil (OSCs) para influenciar o processo de definição de políticas nacionais e internacionais sobre florestas no âmbito do debate sobre mudanças climáticas entre os anos de 2005 e 2010, serão utilizados três referências teóricas centrais.

Primeiramente, serão apresentadas algumas referências da literatura sobre movimentos sociais e ação coletiva, tais como os autores ligados à abordagem do processo político, Sidney Tarrow e Charles Tilly. Esses autores serão fundamentais para a análise das estratégias adotadas pelas organizações analisadas por esta pesquisa.

Em seguida, serão apresentadas referências do debate sobre ação coletiva transnacional, que analisam os diferentes caminhos adotados por atores não estatais, como as OSCs, para transitar entre o nível doméstico e internacional a fim de ampliar sua influência.

Por fim, serão apresentadas algumas referências da literatura de relações internacionais que discutem a participação de atores não estatais na construção de regimes internacionais ambientais.

### **1.1 Movimentos sociais e ação coletiva**

As organizações analisadas por esta pesquisa serão denominadas OSCs, que na definição de Cohen incluem “desde empreendimentos cívicos, associações voluntárias e organizações sem fins lucrativos até redes mundiais, organizações não governamentais, grupos de defesa dos direitos humanos e movimentos sociais transnacionais” (2003, p. 419). Trata-se de um conjunto de entidades de natureza diferente, que se distinguem pela posição e intervenção de cada uma delas, na própria sociedade civil, e na qualidade da relação que estabelecem com o Estado (PINTO, 2006, p. 653). No entanto, esta

pesquisa não contemplará uma distinção exaustiva das mesmas. Entre as 10 OSCs analisadas, encontram-se desde ONGs nacionais fundadas a partir de ONGs internacionais, como é o caso de WWF e Greenpeace; até organizações que tiveram origem em movimentos sociais, como é o caso do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA). Ao longo da pesquisa, elas serão denominadas OSCs, sem distinção específica.

Von Bülow e Abers (2011, p. 1), no artigo "Movimentos sociais na teoria e na prática: Como Estudar o Ativismo Através da Fronteira entre Estado e Sociedade?", afirmam que "o argumento recente de vários autores, que escrevem a partir de marcos teóricos diferentes, é que, ao delimitar nosso estudo a um tipo específico de ação coletiva, tornamos invisíveis formas importantes de organização ou ação social". Nesse sentido, esta pesquisa busca contribuir com informações sobre a atuação de OSCs que não se encaixam inteiramente nos conceitos tradicionais da literatura de movimentos sociais e ação coletiva, mas cuja atuação deve ser considerada em seus debates teóricos recentes.

Um dos conceitos importantes para compreender a ação dessas organizações é o de **repertório de ação coletiva**. Essas organizações têm à sua disposição um repertório formado por um conjunto variável de atividades que podem ser combinadas em sua ação política (TILLY, 2010, p. 137). As estratégias adotadas pelas OSCs analisadas por esta pesquisa são definidas com base nesses repertórios. É importante notar, no entanto, que o conceito de repertório de ação coletiva de Tilly é focado em estratégias e atividades com características contenciosas, como demonstrações, iniciativas reivindicatórias, panfletagem, etc. Esta pesquisa abrange também atividades voltadas à cooperação, se aproximando portanto do conceito de **repertório de estratégias** proposto por Rossi, definido como:

Um conjunto historicamente restrito de opções disponíveis [aos movimentos sociais] para ação estratégica não teleológica em arenas públicas, semi-públicas ou privadas dentro de um repertório modular de contenção. Essas opções não são necessariamente contenciosas em sua natureza, mas isso não exclui a possibilidade de que tenham essa característica. Em linha com o conceito de repertório de confronto, o repertório de estratégias é coletivo, cultural e histórico. No entanto, a expansão ou redução do repertório de estratégias ocorre com base na percepção dos atores sobre o sucesso de uma

estratégia particular. Isso é feito no interior de sequências específicas de legados que constroem repertórios com base na avaliação (correta ou não) de estratégias desenvolvidas no passado por esses movimentos ou por outros atores. Como resultado dessa avaliação, os movimentos optam por imitar, readaptar ou evitar certas estratégias (ROSSI, 2011, p. 92, tradução nossa).

Tilly afirma que os indivíduos não se reúnem para desenvolver uma ação coletiva *per se*, mas para elaborar uma petição ao Parlamento, organizar uma campanha ou um protesto em frente à prefeitura, entrar em greve, etc. Esses são justamente os repertórios disponíveis para os movimentos sociais, que podem ser utilizados de acordo os objetivos esperados (NEVEU, 2002, p. 20). A compreensão sobre os repertórios disponíveis em determinado contexto histórico é útil para explicar as estratégias adotadas por um grupo de organizações. Ao fazer uma comparação entre os antigos e novos repertórios, Tilly afirma que os novos repertórios têm caráter cosmopolita, modular e autônomo:

(...) cosmopolitas ao referir-se com frequência a interesses e questões que diziam respeito a muitas localidades ou afetavam centros de poder cujas ações atingiam muitas outras. São modulares por serem facilmente transferíveis de um local ou circunstância para outros. São autônomos ao começarem por iniciativa dos próprios reclamantes e estabelecer contato direto entre esses e os centros de poder nacionalmente significativos (TILLY, 1995b, p. 46<sup>13</sup> apud TARROW, 2009, p. 52).

Uma série de variáveis influenciam a decisão de uma organização a adotar um ou outro repertório de estratégias. Essas organizações estão em constante movimento e definem suas estratégias de forma dinâmica em relação com o contexto em que estão inseridas e em interação com diferentes atores.

Primeiramente, destaco a importância de compreender como o contexto político em que essas organizações atuam, em especial as oportunidades e ameaças existentes, influenciam as suas decisões sobre a adoção de uma estratégia ou outra. As **oportunidades e ameaças políticas** não são categorias objetivas, mas variam de acordo com a forma como os indivíduos as percebem e as constroem em um dado contexto

---

<sup>13</sup> TILLY, Charles. **Popular Contention in Great Britain, 1758-1834**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995b.

político. Isso significa que uma oportunidade não existe *a priori*, sem que indivíduos a percebam como tal. Goodwin e Jasper vão além, afirmando que "as percepções não só são necessárias para que potenciais ativistas reconheçam oportunidades, mas em vários casos, as percepções podem criar oportunidades. (...)" (1999, p. 52, tradução nossa). No trecho a seguir, Meyer resume a relação entre os movimentos sociais e as oportunidades políticas:

Os movimentos são o produto de mais de uma oportunidade; eles representam os esforços de grupos e indivíduos não apenas para tirar vantagens de uma oportunidade, mas também para alterar a estrutura de oportunidades subsequente...Uma falha no funcionamento do Estado ou da sociedade aumenta a espaço político disponível para movimentos sociais dissidentes. No entanto, isso não cria esses movimentos ou garante o seu sucesso...O sucesso na mobilização de um movimento ou no alcance de seus objetivos políticos é uma função de quão bem o movimento e seus competidores respondem às oportunidades limitadas e da medida em que eles preenchem ou expandem o espaço político disponível (MEYER, 1990, p. 8<sup>14</sup> apud MEYER, 1999, p. 88, tradução nossa).

Na obra *Dynamics of Contention* (DOC), McAdam, Tarrow e Tilly fazem afirmação na mesma direção, ao dizer que "nenhuma oportunidade, mesmo que objetivamente aberta, vai levar à mobilização se não estiver visível a potenciais reivindicadores e se não for percebida por eles como uma oportunidade" (2001, p. 45, tradução nossa). Assim, não basta que as oportunidades ou ameaças existam, mas elas precisam ser apropriadas e vistas pelos indivíduos como incentivos à ação coletiva. Ao longo da pesquisa, será possível observar como as organizações analisadas se apropriaram e ao mesmo tempo criaram oportunidades para desenvolvimento de suas estratégias.

Outro fator importante para a compreensão das estratégias adotadas pelas organizações é a interação dessas organizações com outros atores, como os alvos dessas estratégias, além de organizações e movimentos parceiros. Nesta pesquisa, o governo é um dos principais interlocutores dessas organizações, já que elas pretendem influenciar o processo de construção de políticas públicas sobre florestas e mudanças climáticas.

---

<sup>14</sup> MEYER, David S. **A Winter of Discontent**: The Nuclear Freeze and American Politics. New York, Praeger, 1990.

Assim, a relação com o governo tem influência direta na definição das estratégias das organizações, como exemplifica Meyer:

O governo pode fazer com que a chance de protestos acontecerem seja menor ao oferecer meios de participação menos custosos e mais institucionalizados ou ao reprimir os protestos mais agressivamente (MEYER, 1999, p. 82, tradução nossa).

Ainda com relação à interação com outros atores, é importante compreender como ocorre a relação entre as OSCs em coalizões voltadas para influenciar o debate nacional e internacional sobre florestas e clima, já que essas organizações colaboraram entre si no desenvolvimento de uma série de estratégias. Por isso, será importante considerar alguns autores que discutem o papel das redes sociais para constituição dos movimentos sociais e o desenvolvimento de ações coletivas. Cito particularmente os autores Donatella Della Porta e Mario Diani, que trazem importantes contribuições para esse debate. Eles afirmam que as redes são canais de comunicação entre organizações, que geram possibilidades de realização de ações comuns, troca de informações e recursos. Afirmam também que a importância das redes reside no fato de que grupos e organizações que são fracas quando estão isoladas podem adquirir um papel político importante quando estão juntas (1999, p. 112).

As redes sociais podem ser consideradas um meio ou um produto da ação coletiva. A partir de qualquer um dos pontos de vista, é possível afirmar que elas têm papel essencial no desencadeamento da ação coletiva, pois esta é resultado da integração entre as pessoas.

## **1.2 Ação coletiva transnacional e caminhos em direção ao transnacionalismo**

A atuação das OSCs analisadas por esta pesquisa não está restrita ao território nacional. O desafio das mudanças climáticas ultrapassa as fronteiras nacionais e por isso essas organizações buscam influenciar as políticas públicas sobre o tema em nível nacional e internacional. Nesse sentido, será importante compreender de que forma atores não estatais atuam entre os níveis doméstico e internacional e como se engajam

em ações coletivas transnacionais. Na obra *Building Transnational Networks - Civil Society and the Politics of Trade in the America*, de Marisa von Bülow (2010), a autora apresenta os diferentes caminhos adotados por um grupo de OSCs para participarem do processo de decisão internacional sobre as áreas de livre comércio nas Américas. A autora afirma que:

As escolhas são feitas com base nas histórias das organizações, mas são principalmente resultado da dinâmica relacional e da penetração dessas organizações em redes sociais. Essas escolhas e seus impactos nem sempre são previsíveis (VON BÜLOW, 2010, p. 35, tradução nossa).

Além disso, a autora afirma que as decisões dos atores devem ser entendidas no contexto político e social específico do qual eles fazem parte e no qual se baseiam as suas percepções de oportunidades e ameaças (VON BÜLOW, 2010, p. 63). Seguindo os autores da abordagem do processo político, ela ressalta que as OSCs não reagem da mesma forma frente às oportunidades políticas em escala nacional e internacional, sendo importante analisar sua atuação específica para compreender qual é a percepção desses atores sobre o contexto político e social em que atuam (VON BÜLOW, 2010, p. 8).

Com relação aos diferentes caminhos adotados pelas OSCs para se engajar em ações coletivas transnacionais, von Bülow afirma que essas são "as respostas dadas pelos atores em um contexto de incerteza, com relação aos repertórios, alvos e demandas mais apropriadas em dado contexto" (VON BÜLOW, 2010, p. 25, tradução nossa). Isso significa que esses caminhos não são fixos, podem ser alterados ao longo do tempo conforme a estratégia de uma organização e o contexto político em que ela atua.

Ao longo desta pesquisa, será possível observar como as OSCs definiram suas estratégias caminhando entre as escalas doméstica e internacional. Não se trata aqui da fusão ou da separação total das escalas, mas de uma interação complexa na qual as OSCs priorizaram as escalas de atuação e fizeram escolhas a respeito da duração de suas ações em contextos específicos (VON BÜLOW, 2010, p. 35).

Outra referência importante para compreensão sobre a ação coletiva transnacional é a obra *The New Transnational Activism* de Sidney Tarrow (2006). Ele

traz luz a esse debate, desmistificando o conceito de ação coletiva transnacional e tornando-o mais concreto. Tarrow afirma que a forma de ação coletiva transnacional "não flutua no planeta Terra, mas é moldada pelas estruturas domésticas dos Estados e pelas instituições internacionais criadas por eles" (TARROW, 2006, p. xiii, tradução nossa). Assim, ele reforça mais uma vez o argumento de que, para compreender a ação das OSCs internacionalmente, é preciso analisar suas ações em nível doméstico e compreender a interação entre as duas escalas; afinal, é no nível local que as estratégias das OSCs se desenvolvem concretamente.

Na mesma direção, Tarrow afirma que a ação transnacional é relevante, mas é no nível doméstico que os resultados das ações dos ativistas são sentidos e vividos; é no nível doméstico onde as redes sociais, as oportunidades e ameaças estão mais próximas dos ativistas. O autor constata que mesmo com um contexto internacional favorável aos ativistas, a maior parte deles continua enraizada e limitada pelas realidades políticas domésticas (TARROW, 2006, p. 139). Ao longo da pesquisa, será possível perceber conclusão semelhante, uma vez que o lócus de atuação das OSCs analisadas é prioritariamente o nível doméstico; no entanto, em diferentes graus, elas trabalham em interação constante com o nível internacional.

Finalmente, as autoras Margaret Keck e Kathryn Sikkink apresentam uma contribuição importante para compreensão sobre as redes transnacionais de ativismo, definidas como espaços que reúnem ativistas com ideias e princípios comuns, com vistas à troca de informações e à elaboração de estratégias de influência política em negociações sobre seus temas de interesse (1998, p. 2).

As autoras descrevem o **efeito bumerangue** como um dos mecanismos presentes entre as estratégias das redes transnacionais (KECK; SIKKINK, 1998, p. 12). Trata-se de um processo em que OSCs de um país buscam aliados internacionais que possam em seguida – como um bumerangue que retorna ao local de onde saiu - ajudar a colocar pressão em seu governo. Sobre o efeito bumerangue, as autoras afirmam que “ao mudar de local, os ativistas tentam envolver atores novos e mais solidários à sua causa, esperando dessa forma mudar o equilíbrio de poder doméstico, que estava contra eles, em seu favor” (KECK; SIKKINK, 2008, p. 239, tradução nossa).

O efeito bumerangue é um exemplo interessante de como as redes transnacionais

servem a demandas domésticas, já que nesse tipo de situação o acesso doméstico para fazer reivindicações está bloqueado e os movimentos sociais se servem dessas redes para amplificar suas demandas na arena internacional, que podem vir a ecoar de volta domesticamente.

### **1.3 A participação de atores não estatais na construção de regimes internacionais ambientais**

Um último grupo de referências teóricas importantes para esta pesquisa aborda a participação de atores não estatais na construção de regimes internacionais ambientais. Novamente, mesmo que muitas das estratégias desenvolvidas pelas OSCs analisadas por esta pesquisa estejam a princípio restritas ao nível doméstico, a preocupação dessas organizações em contribuir com a construção de um regime internacional sobre mudança do clima é evidente, uma vez que para enfrentar esse desafio, não bastam soluções localizadas sem interface global. Dessa forma, é importante compreender como a literatura tem analisado a participação desses atores no processo de decisão internacional.

Em trabalho intitulado *Power and interdependence: World Politics in Transition*, publicado em 1977, Robert Keohane e Joseph Nye criticam o paradigma realista das relações internacionais, que considera os Estados como os únicos atores predominantes do sistema internacional e que postula que atores transnacionais não existem ou não são politicamente importantes (1977, p. 24). Em contraposição a essa visão, Nye e Keohane apresentam a teoria complexa da interdependência em que afirmam que os processos transnacionais mudam o caráter do sistema internacional, uma vez que com a maior articulação e interdependência entre Estados, organizações e pessoas de todo o mundo, os acontecimentos que ocorrem em um país têm cada vez mais efeitos concretos sobre outros países. Em sua teoria, eles identificam três mudanças principais no sistema internacional: 1) a existência de múltiplos canais de comunicação e negociação, que envolvem a participação de diversos atores não estatais; 2) a existência de uma agenda múltipla de temas internacionais, que vão além da tradicional agenda de segurança internacional e; 3) a utilidade decrescente do uso da

força.

Após a apresentação da teoria complexa da interdependência, várias pesquisas na área de relações internacionais vêm tentando demonstrar as interconexões entre governos e atores não estatais e a existência dessa agenda múltipla de temas, como a própria agenda ambiental. Uma das obras de referência nessa área é livro *Global Environmental Politics* (2010), de Pamela S. Chasek, David L. Downie e Janet Welsh Brown, que faz ampla revisão da literatura de relações internacionais sobre a construção de regimes internacionais ambientais e sobre os atores envolvidos nesse processo. Esses autores afirmam:

Até os anos 1980, a maioria dos governos via os problemas ambientais globais como temas de pouca relevância, marginais para seus interesses nacionais centrais e para a política internacional em geral. A situação mudou. O crescimento de movimentos ambientalistas em países industrializados e a maior publicidade das ameaças ambientais globais alteraram profundamente o bem estar da humanidade (...) dando aos temas ambientais globais um status mais alto na política internacional (CHASEK; DOWNIE; BROWN, 2010, p. 1, tradução nossa).

Assim, há uma interconexão clara entre o fortalecimento da agenda ambiental internacionalmente e o crescimento de movimentos ambientalistas, primeiramente em países industrializados e mais tarde em países em desenvolvimento, como o Brasil. Chasek, Downie e Brown destacam a importância da participação de atores não estatais – entre eles ONGs, corporações, entidades científicas e outros - no processo de definição de políticas ambientais em nível doméstico e internacional, durante as negociações internacionais e na implementação dos regimes. Seguindo a linha liberal das relações internacionais, os autores afirmam que "por mais que os Estados sejam os atores dominantes do sistema internacional, eles não são a única fonte e o envolvimento de outros atores tem se mostrado essencial" (2010, p. 19, tradução nossa).

Com relação ao papel dos Estados nacionais e dos atores não estatais na política ambiental global, os autores afirmam:

Os Estados são os atores mais importantes, pois eles negociam instrumentos legais internacionais, criam regimes ambientais globais e adotam políticas

regulatórias e comerciais que afetam direta e indiretamente o meio ambiente. Ao mesmo tempo, atores não estatais também exercem importantes papéis. Organizações internacionais, ONGs e corporações multinacionais ajudam a definir a agenda ambiental global, iniciam e influenciam o processo de formação de regimes e desenvolvem ações que afetam diretamente o meio ambiente global (CHASEK; DOWNIE; BROWN, 2010, p. 49, tradução nossa).

Chasek, Downie e Brown afirmam que a influência das ONGs na política ambiental global se desenvolve a partir de pelo menos três fatores principais. Em primeiro lugar, as ONGs possuem conhecimento de especialistas e pensamento inovador sobre temas ambientais globais adquiridos ao longo de anos de trabalho especializado sobre os temas em negociação. Em segundo lugar, as ONGs são reconhecidas por sua dedicação a objetivos que transcendem interesses nacionais ou setoriais. Finalmente, as ONGs normalmente representam grupos relevantes (*constituencies*) em seus países e por isso podem incentivar a ação dos tomadores de decisão graças ao seu potencial de mobilização desses grupos para aumentar a pressão política (CHASEK; DOWNIE; BROWN, 2010, p. 92).

O processo de participação desses atores na construção de políticas ambientais globais ocorre na interface entre os níveis doméstico e internacional. Nessa direção, esses autores enfatizam a importância da compreensão sobre os processos domésticos para uma análise profunda sobre a posição de um país em uma negociação internacional. Eles afirmam que:

Perspectivas teóricas baseadas unicamente em um modelo de ator unitário - como se os atores estatais pudessem ser tratados como entidades únicas com valores e atitudes consistentes - ignoram o papel de estruturas e processos sociopolíticos internos e tendem a formar bases pobres para analisar e prever os resultados da barganha ambiental global. As posições de um país em uma negociação normalmente refletem os balanços sociopolíticos domésticos e podem mudar drasticamente se houver mudanças nesses balanços (CHASEK; DOWNIE; BROWN, 2010, p. 29, tradução nossa).

Chasek, Downie e Brown citam o caso específico do Brasil, em que a pressão das ONGs e da mídia tem sido fundamental para que o Brasil se torne mais proativo com relação a acordos internacionais que fazem referência à redução do desmatamento,

como é o caso da própria CQNUMC:

O regime militar que houve no Brasil entre 1964 e 1985 gozava de poderes ilimitados sobre a determinação de como os recursos naturais seriam explorados e não permitiam nenhum tipo de oposição à sua campanha de abrir a floresta amazônica à agricultura e a outras atividades comerciais em larga escala. Porém, sob um governo eleito, em que as ONGs e a mídia estavam livres para fazer críticas, o Brasil se tornou menos hostil a um acordo internacional para reduzir o desmatamento (CHASEK; DOWNIE; BROWN, 2010, p. 57, tradução nossa).

O autor Peter Haas é outra referência importante para esta pesquisa. A visão de Haas se insere em uma perspectiva construtivista das relações internacionais, que busca ampliar o número de variáveis que explicam o interesse dos Estados no desenvolvimento de regimes internacionais, para além da coerção, pressão da opinião pública ou defesa de interesses nacionais (1989, p. 401). Nessa visão, a introdução de novos atores, como grupos de cientistas e outras organizações engajadas na construção do regime, pode ter papel fundamental e influenciar a forma como os Estados definem suas políticas nacionais e como se apresentam no debate internacional.

Em uma análise sobre o processo de construção de um regime internacional para o controle da poluição do Mediterrâneo, Haas demonstra como uma comunidade de ecologistas e cientistas teve influência na construção políticas nacionais e de um regime internacional sobre o tema. Nesse caso, os interesses dos Estados passaram a refletir a visão desses atores e eles atuaram como consultores dos tomadores de decisão. Haas conclui que nos países onde esses grupos eram mais fortes e ativos, houve maior apoio estatal ao regime de controle de poluição no Mediterrâneo (HAAS, 1989, p. 388).

Um dos pontos interessantes levantados por Haas é que em negociações sobre temas relacionados a bens coletivos<sup>15</sup>, como a poluição, é fundamental a cooperação, pois se um país não cooperar, poderá prejudicar todos aqueles que estão fazendo algo em benefício coletivo (1989, p. 378). Por outro lado, todos os países, mesmo os não cooperantes, se beneficiam com a manutenção do bem coletivo. Como analisam

---

<sup>15</sup> Em "A Lógica da Ação Coletiva", Mancur Olson define bens comuns ou coletivos como aqueles que podem ser consumidos e desfrutados por qualquer pessoa e não podem ser viavelmente negado aos outros membros da sociedade. O bem coletivo não é passível de apropriação privada, ou seja, não há possibilidade de exclusão do indivíduo que não contribuiu para o provimento do bem. Quando um bem comum é provido, todos têm direito a dele desfrutar (1999, p. 27).

Fonseca e Burstzyn no caso do ar puro:

Parte-se do princípio de que ar puro, livre de poluição, é condição de qualidade de vida para aquele que o respira. Porém, tanto o membro de entidade preocupada com a qualidade do ar, que usa tecnologia limpa e dedica parte do seu tempo à promoção da causa ambientalista, quanto o industrial que lança gases nocivos na atmosfera mediante a queima de combustíveis fósseis e outras técnicas produtivas não-sustentáveis, beneficiam-se da qualidade de vida derivada do ar puro (FONSECA; BURSTZYN, 2007, p. 177).

O desafio das mudanças climáticas é também um problema de bens coletivos, pois é necessário que todas as partes se comprometam para garantir que a conta climática "feche" globalmente e assim se alcance o objetivo de mitigação das emissões de GEE e de adaptação de populações que já enfrentam problemas causados pelas mudanças climáticas. No entanto, a busca por interesses individuais tende a prevalecer, dificultando a obtenção do bem comum, o que pode levar à "tragédia dos bens comuns". O termo elaborado por Hardin aponta para um cenário em que a indefinição dos direitos de propriedade leva ao livre acesso à determinado recurso escasso gerando abusos, que ocasionam uma situação ineficiente e muitas vezes insustentável (HARDIN, 1968, p. 1248).

No referido contexto, grupos de cientistas ou ecologistas, definidos por Haas como comunidades epistêmicas, podem exercer papel fundamental para a construção de regimes internacionais ambientais, contribuindo com informações que reduzam a incerteza sobre os temas em negociação, facilitando a tomada de decisão pelos Estados. Haas define uma comunidade epistêmica como uma rede de especialistas amplamente reconhecidos por seu conhecimento técnico e político sobre um tema específico (1992, p. 3). Essa comunidade compartilha crenças e age conjuntamente para contribuir com a resolução de problemas em seu campo de conhecimento.

Nos estudos de caso desenvolvidos por Haas, ele demonstra que as comunidades epistêmicas se fortaleceram ao longo do desenvolvimento dos regimes internacionais em que estavam envolvidas. As posições dos países passaram a refletir suas visões e ideias, conforme depoimentos de diplomatas e de oficiais de governo (HAAS, 1989, p. 380). Nesta pesquisa, não se pretende afirmar se o grupo de organizações analisadas

teve ou não influência nas discussões domésticas e internacionais sobre florestas e clima entre 2005 e 2010 ou se as posições dos países refletiram as visões e demandas das mesmas. No entanto, a contribuição de Haas é útil, pois ele demonstra que essas organizações têm papel relevante e que uma de suas principais fontes de poder reside no controle da informação e do conhecimento, como também será possível observar ao longo desta pesquisa. Conforme afirma Haas:

O controle sobre o conhecimento e sobre a informação é uma importante fonte de poder e a difusão e novas ideias e informação pode levar à criação de novos padrões de comportamento e ser uma importante determinante na coordenação política internacional (HAAS, 1992, p. 2, tradução nossa).

Outras pesquisas reforçam o entendimento exposto anteriormente de que as principais fontes de poder das OSCs são o conhecimento e a informação (BETSILL; CORELL, 2008; KECK; SIKKINK, 1998). Em negociações de temas complexos e controversos como o das mudanças climáticas, as OSCs podem ampliar suas possibilidades de influência por meio do provimento de informações com o objetivo de aumentar a compreensão dos negociadores sobre a natureza dos desafios em jogo, assim como sobre as alternativas políticas para solucioná-los.

Por fim, destaco o autor Peter Newell (2000), que realizou um estudo de caso sobre a participação de atores não estatais, como as OSCs, na construção de uma política internacional sobre mudanças climáticas. O autor sugere uma distinção analítica de três etapas do processo de negociação internacional em que é possível analisar as estratégias de ação coletiva das OSCs: 1) *agenda setting*<sup>16</sup>; 2) negociações internacionais e 3) implementação de políticas acordadas internacionalmente. Todas essas etapas podem acontecer simultaneamente, de forma que, por exemplo, ao mesmo tempo em que uma convenção é implementada nacionalmente, ainda há temas sendo discutidos internacionalmente.

---

<sup>16</sup> O termo *agenda setting* refere-se à arte ou ciência do controle de uma agenda política para maximizar a probabilidade de resultados políticos. De acordo com algumas teorias da comunicação, a mídia é considerada como a propulsora da maioria dos temas discutidos pelo público (MARCONDES FILHO, 2009). Nesta dissertação, entende-se que a fase de *agenda setting* é aquela na qual há amplo debate, seja em nível doméstico ou internacional, sobre o tema das mudanças climáticas e na qual ele passa a fazer parte da agenda pública. Considera-se que as OSCs também têm papel importante na proposição de temas para amplo debate pela sociedade.

O processo de *agenda setting* se refere ao momento de definição dos temas em pauta, dos interesses em jogo e de discussão entre diferentes atores sobre os possíveis caminhos de uma negociação. Esse processo ocorre inicialmente em nível doméstico e é caracterizado pelo debate entre as partes interessadas sobre os temas-chave de uma negociação internacional. Nesse momento, especialistas podem ser procurados pelo governo para aconselhamento e discussão sobre as estratégias nacionais e internacionais que podem ser adotadas como resposta aos desafios apresentados. Nessa fase, as OSCs podem exercer grande influência, servindo como conselheiras dos governos ou então mobilizando a opinião pública, para que a pressão sobre o governo aumente e, assim, que ele se posicione frente ao tema.

A fase de *agenda setting* é relevante para as OSCs, já que os governos definem a maior parte dos compromissos que assumirão durante as negociações internacionais antes mesmo das conferências das partes. Dessa forma, pode ser muito mais difícil influenciar os governos depois que as negociações formais já se iniciaram (NEWELL, 2000).

Os mecanismos e políticas para enfrentamento das questões sobre as quais uma convenção se aplica são definidos durante as *negociações internacionais*. Nessa etapa, uma das estratégias utilizadas pelas OSCs para influenciar os governos é o fornecimento de informações úteis aos tomadores de decisão participantes das negociações. Isso pode ocorrer por meio de conversas diretas com membros de delegações ou indiretamente, por meio de disseminação de informações pela imprensa, em eventos paralelos (*side events*) e na internet (ELLIOTT, 2004)<sup>17</sup>. Outra estratégia, principalmente quando o acesso às negociações é restrito, é disseminar informações para o público doméstico sobre a atuação de um país nas negociações com o objetivo de aumentar a pressão interna sobre ele.

Previamente às negociações, muitas OSCs se dedicam à elaboração de publicações e relatórios que forneçam subsídios e recomendações às negociações. Especialmente para governos com poucos recursos e pouca experiência técnica, essas informações podem ser muito úteis (ELLIOTT, 2004; RAUSTIALA, 2001).

---

<sup>17</sup> Betsill e Corell (2008) consideram que nesta etapa os representantes de OSCs atuam da mesma forma que os diplomatas dos países participantes das negociações internacionais, representando os interesses dos cidadãos (em inglês, ao invés de cidadãos, utiliza-se o termo *constituency*, fazendo uma alusão ao “eleitorado” das OSCs), trocando informações e fornecendo aconselhamento político.

Nesse sentido, é interessante notar que as OSCs não são apenas grupos de pressão, como muitos consideram, mas também desempenham um papel significativo ao coordenar informações científicas e levá-las à atenção dos tomadores de decisões e do público (GIDDENS, 2009). Uma das vantagens da articulação entre OSCs e a comunidade científica é a de que as informações e as pesquisas produzidas pela comunidade científica são geralmente percebidas pela sociedade como uma “voz não política”, neutra e legítima<sup>18</sup>. Além disso, existe uma percepção ampla de que os cientistas podem reduzir as incertezas e os riscos políticos de uma ação (ELLIOTT, 2004; HAAS, 1992; NEWELL, 2000). Dessa forma, quando uma OSC é reconhecida pela sociedade pelo seu conhecimento científico, certamente seu poder de influência junto aos tomadores de decisões é reforçado.

Finalmente, na fase de *implementação* das políticas acordadas no âmbito de uma convenção, há espaço para participação das OSCs. Em muitos países, representantes dessas organizações são consultados sobre os avanços da implementação da convenção a pedido de membros do secretariado da mesma. Assim, elas têm a função de monitorar os avanços e dificuldades enfrentadas domesticamente para implementação das decisões tomadas no âmbito da convenção. Além disso, há modelos de parceria entre governos e OSCs para a própria implementação de ações da convenção.

---

<sup>18</sup> Apesar disso, é importante notar que a comunidade científica também é um grupo de interesses, que busca influenciar as negociações internacionais sobre mudanças climáticas e alcançar objetivos particulares. Esses interesses podem estar relacionados a financiamentos para futuras pesquisas ou até a disputas entre comunidades científicas (ELLIOTT, 2004). O próprio IPCC teve sua credibilidade questionada nos últimos anos, com suspeitas de manipulação de dados sobre os efeitos do aquecimento global, principalmente no que diz respeito ao cenário de derretimento das geleiras do Himalaia.

## **CAPÍTULO 2 - AÇÃO COLETIVA PARA REDUÇÃO DO DESMATAMENTO E DEGRADAÇÃO DE FLORESTAS NO BRASIL**

O objetivo deste capítulo é apresentar o histórico de mobilização e articulação do movimento ambientalista no Brasil desde os anos 1950, analisando de que forma as agendas de florestas e de mudanças climáticas se inserem e se conectam nesse contexto.

Na primeira parte do capítulo, apresentaremos brevemente a evolução do movimento ambientalista brasileiro a partir dos anos 1950 até meados dos anos 1990. Ao longo do tempo, é possível observar diferentes percepções da sociedade civil sobre o meio ambiente, que definem também de que forma o tema de conservação das florestas será abordado pelas OSCs.

Em seguida, veremos como a agenda de conservação das florestas, com foco especial na Amazônia, se fortalece entre as prioridades do movimento ambientalista no Brasil e como se desenvolve a mobilização voltada para esse tema. Por fim, será apresentada a forma como as agendas de florestas e de mudanças climáticas se vinculam e passam a ser abordadas de maneira integrada por esses movimentos, apresentando o histórico de negociações sobre o tema em âmbito nacional e internacional até 2005.

### **2.1 As ondas de ambientalismo no Brasil: diferentes percepções sobre as florestas**

Ao longo da evolução do movimento ambientalista no Brasil, é possível observar diferentes percepções sobre a agenda de florestas e sobre as estratégias mais efetivas para a sua conservação. Hoje, a luta dos movimentos sociais e de OSCs pela defesa das florestas no Brasil vai além dos interesses de manutenção do meio ambiente, tendo como um de seus principais objetivos a proteção dos direitos das populações tradicionais e dos povos da floresta. Como veremos nesta parte do capítulo, a agenda de conservação de florestas foi sendo moldada e enquadrada de diferentes formas ao longo do tempo pelos movimentos da sociedade civil de acordo com o contexto político,

adquirindo recentemente um caráter sócio ambiental. Por um lado, movimentos preservacionistas que a princípio viam a necessidade de manter as florestas isoladas do homem para protegê-las como santuários, passaram a ver que sem proteger os direitos dos povos que vivem e dependem das florestas, não seria possível preservá-las. Por outro lado, populações locais, como os seringueiros do movimento de Chico Mendes, que antes se viam em uma luta pelo trabalho e pela terra, ao longo do tempo passaram a ver sua luta pela lente ambiental. Esse processo deve ser compreendido em um contexto mais amplo, em que se desenvolveram as diferentes ondas de ambientalismo no Brasil a partir da década de 1950.

### **2.1.1 Primeira onda do ambientalismo**

A primeira onda do ambientalismo no Brasil pode ser observada entre o início dos anos 1950 e o fim dos anos 1960. Nesse período, prevalece uma visão preservacionista, em que a floresta tropical é vista como um paraíso a ser protegido do homem<sup>19</sup>. Além disso, as campanhas ambientais traziam um toque nacionalista, em que buscava-se defender a Amazônia contra possíveis invasões estrangeiras (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 69).

Essa visão se originou a partir da ideologia preservacionista norte-americana, que surge em meados do século XIX. Nesse modelo, o homem é visto como necessariamente destruidor da natureza. Como afirma Diegues:

Os preservacionistas americanos, partindo do contexto de rápida expansão urbano-industrial dos Estados Unidos, propunham "ilhas" de preservação ambiental, de grande beleza cênica, onde o homem da cidade pudesse apreciar e reverenciar a natureza selvagem (DIEGUES, 2000, p. 11).

---

<sup>19</sup> Agradeço a revisão de Fernanda Carvalho, que chamou a atenção para a diferença conceitual entre preservação e conservação, conceitos que remetem a correntes ideológicas que surgiram em meados do século XIX, nos EUA. Elas se diferenciam principalmente quanto ao tratamento da relação entre o meio ambiente e o ser humano. O preservacionismo aponta o homem como principal causador do desequilíbrio da natureza e propõe a criação de santuários intocáveis sem a presença humana. Já a corrente conservacionista aborda a proteção dos recursos naturais aliada ao uso racional pelo ser humano, integrado a esse processo.

No entanto, essa visão contrastava fortemente com a realidade dos países tropicais como o Brasil, no qual povos indígenas, comunidades ribeirinhas e outros grupos dependiam da floresta e viviam em harmonia com ela. Nesse sentido, Diegues segue afirmando:

A transposição de espaços naturais vazios em que não se permite a presença de moradores entrou em conflito com a realidade dos países tropicais, cujas florestas eram habitadas por populações indígenas e outros grupos tradicionais que desenvolveram formas de apropriação comunal dos espaços e recursos naturais. Mediante grande conhecimento do mundo natural, essas populações foram capazes de criar engenhosos sistemas de manejo da fauna e da flora, protegendo, conservando e até potencializando a diversidade biológica (DIEGUES, 2000, p. 11).

Uma das principais características dos movimentos nesse período era a forte aproximação com a ciência. A apresentação de evidências científicas que demonstravam a importância da preservação da natureza era a principal estratégia para convencer os tomadores de decisão a agir nessa direção. Os preservacionistas não eram hostis às novas formas de ativismo ambiental, mas acreditavam que uma abordagem baseada em conhecimentos técnicos e científicos seria mais efetiva (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 67).

### **2.1.2 Segunda onda do ambientalismo**

Durante a segunda onda do ambientalismo, que se desenvolve a partir dos anos 1970 até meados dos anos 1980, observa-se a transição de uma geração de movimentos preservacionistas para um ambientalismo mais politizado. Nesse momento, as intervenções e reivindicações levantadas pelos ativistas questionavam o "modelo de civilização" que provocava a destruição da natureza e cobravam "mudanças globais nas estruturas econômicas, sociais e culturais" como solução à crise ambiental (OLIVEIRA, 2008, p. 757). Esse processo de politização foi particularmente ligado a movimentos de esquerda, que demandavam mais participação, inclusão social e lutavam pela democratização do país (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 71; HURRELL, 1992, p. 412). Nesse contexto, o discurso de proteção ambiental defendido pelo movimento

ambientalista começa a se aproximar dos argumentos pela defesa dos direitos de populações tradicionais, grupos extrativistas e povos indígenas. Conforme afirma Diegues sobre essa evolução:

Uma nova modalidade de conservação surgiu da associação entre movimentos sociais que lutam pelo direito de acesso à terra e aos recursos naturais por camponeses, pescadores, ribeirinhos, povos da floresta e de setores do ambientalismo do Terceiro Mundo para os quais a crise ambiental está profundamente associada à crise do modelo de desenvolvimento, à miséria crescente e à degradação ambiental (DIEGUES, 2000, p. 38).

Nesse período, ocorre a primeira Conferência sobre Meio ambiente Humano, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em Estocolmo em 1972, que contou com a presença de representantes de 114 países. Foi a primeira vez que a comunidade internacional se reuniu com o objetivo de discutir o meio ambiente e examinar possíveis ações nacionais para limitar e eliminar os problemas ambientais.

A conferência sinalizou a definitiva inserção do meio ambiente na agenda multilateral, motivando um grande número de países a desenvolver políticas nacionais para enfrentar os problemas ambientais domésticos (LAGO, 2009). No Brasil, logo após a conferência, em 1973, foi criada a Secretaria Especial para o Meio Ambiente (SEMA), no âmbito do Ministério do Interior.

A conferência de Estocolmo também foi um marco no fortalecimento da participação da sociedade civil na construção de regimes ambientais globais<sup>20</sup>. Mais de 400 OSCs - em sua maioria originária de países desenvolvidos - participaram oficialmente da conferência e muitas delas se envolveram ativamente em sua preparação (ARTS, 1998, p. 26). O primeiro fórum de ONGs paralelo a uma conferência da ONU (*Environment Forum and People's Forum*) ocorreu nessa ocasião e foi central na formação e fortalecimento de redes de advocacia (*advocacy*) de direitos e políticas

---

<sup>20</sup> Antes disso, as preocupações ambientais ressoavam em poucos setores da sociedade civil, majoritariamente nos países desenvolvidos. Diversos fatores explicam o aumento do interesse público sobre as questões ambientais a partir dos anos 1970, mas é importante ressaltar eventos históricos como o desastre de Chernobyl, a descoberta do buraco na camada de ozônio e evidências sobre a relação entre o aumento da concentração de gases de efeito estufa e o aumento da temperatura global (ARTS, 1998, p. 20; KECK; SIKKINK, 1998, p. 128). Além disso, o fortalecimento das causas ambientais se explica devido às consequências negativas da industrialização, como poluição, barulho e trânsito, que começaram a afetar a população dos países desenvolvidos e em desenvolvimento (LAGO, 2009).

públicas sobre meio ambiente em todo o mundo (BETSILL; CORELL, 2008; KECK; SIKKINK, 1998).

Nos anos 1970, a posição do governo brasileiro era a de que o país era soberano para decidir quanto às questões ambientais e que elas não deveriam influenciar as relações com outros países em outras temáticas (HOCHSTETLER; KECK, 2007). Além disso, o Brasil, juntamente com Índia e China, salientava que a maior causa da poluição e de outros problemas ambientais era a pobreza e que o desenvolvimento econômico era a única solução (KECK; SIKKINK, 1998). O argumento de oposição entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico, defendido pelo governo brasileiro nesse período, é relatado em trecho da Revista Veja no ano de 1975, no qual se afirma que "os países que não atingiram ainda um nível econômico satisfatoriamente suficiente para atender às mínimas necessidades, não deveriam desviar grandes somas de recursos para proteger o ambiente" (BORN, 1998, p. 76).

Essa posição passa a se flexibilizar a partir de meados dos anos 1980, em parte relacionado ao processo de democratização do país, que cria também novas possibilidades de participação política e defesa das reivindicações do movimento ambientalista. Schmitt afirma que nesse período:

Observa-se um aumento expressivo do número de organizações e de participantes nas mobilizações em defesa de causas ambientais, bem como uma maior diversificação dos tipos de reivindicações e de bandeiras de luta que passaram a integrar a atuação das organizações e lideranças ambientalistas (SCHMITT, 1995<sup>21</sup> apud OLIVEIRA, 2008, p. 765).

Finalmente, associado ao processo de democratização do país nesse período, é interessante destacar o início de ampla discussão entre os ativistas ambientais sobre a sua participação em partidos políticos. Um grupo defendia a participação em partidos políticos como um meio de ampliar a influência desses movimentos, enquanto outro alegava que a criação ou participação em partidos políticos enfraqueceria o movimento. O Partido Verde (PV), por exemplo, fundado em 1987, é criado ao mesmo tempo como partido e como movimento. Para alguns ambientalistas, a criação do PV foi considerada

---

<sup>21</sup> SCHMITT, C. J. Mata de Araucárias: A Região Norte do Rio Grande do Sul. In: I. C. de M. Carvalho e G. Scotto (coords.). **Conflitos Sócio-Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro, Graphos, pp. 25-101, 1995.

um erro, pois acreditavam que ao invés de concentrar a causa ambiental em um partido, esta deveria se tornar uma causa transversal a todos os partidos (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 89-90).

### **2.1.3 Terceira onda do ambientalismo**

A terceira onda de ativismo ambiental no Brasil ocorre entre 1986 e 1992, período em que as OSCs e movimentos sociais ambientalistas se envolveram ativamente na preparação e organização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Rio 92. A conferência teve como objetivo central elaborar estratégias e medidas para reverter os efeitos da degradação ambiental (LAGO, 2009). Ela é considerada um marco para a organização e fortalecimento do movimento ambientalista no Brasil e no mundo (HOCHSTETLER; KECK, 2007).

No fim da década de 1980, o governo brasileiro passa a sofrer forte pressão de movimentos sociais e ONGs – brasileiras e estrangeiras – e de governos estrangeiros, particularmente entre os anos 1987-1988<sup>22</sup>, quando há fortes denúncias internacionais sobre o desmatamento na Amazônia (HOCHSTETLER; KECK, 2007, pp. 162-165). Em parte como reação a esses eventos, o governo brasileiro faz uma demonstração retórica de seriedade em relação à agenda ambiental, ao candidatar-se para sediar a CNUMAD, tendo sua submissão aprovada.

No referido contexto, um grupo de organizações ambientalistas brasileiras formou o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais, com o objetivo de facilitar a participação da sociedade civil em todo o processo de preparação e realização da Rio 92. Entre as atividades previstas, havia o Fórum Global 92 (conhecido também como a

---

<sup>22</sup> Em meados dos anos 80, um grupo de ambientalistas de países do hemisfério norte passou a ver o desmatamento como um dos principais problemas ambientais globais em países em desenvolvimento. Neste período, muitas campanhas norte-americanas focalizaram seus esforços na redução do desmatamento na Amazônia. Nesse contexto, é interessante mencionar o contato entre ativistas norte-americanos e Chico Mendes, líder de um grupo de seringueiros do Acre, que viaja aos EUA para se encontrar com membros do Congresso norte-americano. A ligação que Chico Mendes fez entre a destruição ambiental e a defesa dos direitos dos povos da floresta foi chave para transformar a luta pela conservação das florestas tropicais em um tema de interesse público internacional (KECK; SIKKINK, 1998).

Conferência da Sociedade Civil sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento), que ocorreria simultaneamente à CNUMAD. A desconfiança de que os governos poderiam alcançar resoluções efetivas durante a conferência levou as OSCs a focalizarem seus esforços na realização do evento paralelo.

O Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais<sup>23</sup> realizou uma série de reuniões preparatórias à Rio 92. Foram formados grupos de trabalho responsáveis pela organização do fórum paralelo, elaboração de documentos, monitoramento das convenções internacionais, entre outros. Mesmo que o objetivo central dos organizadores desse Fórum fosse influenciar as negociações entre os governos participantes da Conferência, a maior parte das discussões e contribuições tiveram como foco temas ambientais nacionais (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 123).

O Fórum Global 92 reuniu mais de 25.000 ambientalistas de 167 países de todo o mundo, contando com a participação de pelo menos 4.500 ativistas brasileiros. Durante essa conferência, diversos fóruns internacionais e nacionais foram estabelecidos para proporcionar o diálogo entre organizações ambientalistas e possibilitar a estruturação de ações coletivas futuras. Para os participantes brasileiros, além de um momento de troca com representantes de organizações estrangeiras, o Fórum foi uma oportunidade para o início da formação de uma identidade organizacional e debate entre as ONGs e movimentos sociais brasileiros, atuantes nas áreas de meio ambiente, direitos humanos e desenvolvimento (BETSILL; CORELL, 2008; BORN, 1998; HOCHSTETLER; KECK, 2007; JACOBI, 2000, 2003; LAGO, 2009; VIOLA, 1999). Viola e Leis avaliam que o Fórum teve mais impactos positivos para o fortalecimento interno do movimento ambientalista do que nos resultados alcançados pela conferência oficial:

[O Fórum Global] foi um sucesso extraordinário do ponto de vista de confraternização de representantes das ONGs de quase todo o mundo, mas implicou resultados bem mais modestos, considerando-se o desenvolvimento

---

<sup>23</sup> Como afirma Jacobi (2003), após a Conferência, ainda em 1992, os participantes decidiram pela continuação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais, que passou a chamar-se de Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), com os objetivos de acompanhar e contribuir para a implementação de decisões tomadas na Rio 92 e de exercer o papel de mobilizador e articulador entre ONGs e movimentos sociais para o aprofundamento da discussão sobre os desafios da sustentabilidade. Hoje o FBOMS é composto por 608 entidades de todas as regiões do país. Para lista completa de membros, ver <http://www.fboms.org.br>. Acesso em 18/01/2011.

organizacional efetivo, e um fracasso se avaliada pelo seu impacto sobre a conferência oficial dos governos (VIOLA; LEIS, 1995, p. 136).

O momento pós Rio 92 é caracterizado pela crescente profissionalização e consolidação das OSCs e maior interação dessas organizações com movimentos estrangeiros (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 128). As OSCs passam a desenvolver projetos estruturados para proteção ambiental, ao invés de agirem somente como movimentos de pressão. Esse período é também caracterizado por maior interação entre os movimentos ambientalistas e outros movimentos sociais, fortalecendo o discurso sócio ambiental, que tenta buscar soluções conjuntas para o combate à pobreza e outras mazelas sociais e para a diminuição da degradação ambiental (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 98).

Nesse período, as grandes ONGs internacionais começaram a se instalar no Brasil, como o Greenpeace, WWF e Amigos da Terra. O estabelecimento dessas organizações no Brasil aumentou o acesso de OSCs locais a informações e aliados internacionais (KECK; SIKKINK, 1998, p. 145). Além disso, algumas redes de organizações formadas durante a Conferência continuaram a trabalhar conjuntamente para pressionar as conferências ambientais subseqüentes, como a Rio + 10, realizada em Johannesburgo, e as Conferências das Partes signatárias da Convenção de Diversidade Biológica (CDB) e da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), ambas criadas durante a Rio 92.

Por outro lado, alguns analistas afirmam que, após a Rio 92, o movimento ambientalista brasileiro perdeu o marco simbólico e organizativo que o reunia e dissipou suas forças em causas específicas ou outros temas relevantes, como o próprio *impeachment* do presidente Collor (VIOLA; LEIS, 1995, p. 142). Viola e Leis afirmam que a partir desse período, observa-se um processo de "desorientação" ideológica do movimento ambientalista no Brasil, caracterizado pela carência de uma agenda estruturada de ação com relação às questões ambientais prioritárias no país, bases organizativas precárias, comunicação deficitária entre as organizações ambientais, além de produção limitada e baixa circulação de informações (1995, p. 144). Nos 5 anos seguintes à Rio 92, a mobilização dos ambientalistas declinou dramaticamente devido à

diminuição de recursos financeiros que haviam sido essenciais para a mobilização da "geração 92" (VIOLA, 1998, p. 13).

Apesar da falta de um tema agregador de esforços das organizações ambientalistas no Brasil, como a Rio 92, é possível observar que o tema de conservação das florestas, com foco especial na Amazônia, se fortalece nas agendas dessas organizações à medida que cresce a atenção da opinião pública mundial sobre o tema, como veremos a seguir. A partir dos anos 1990, cresce o consenso da comunidade científica e de formadores de opinião no Brasil e no mundo sobre a importância da Amazônia para a manutenção da estabilidade climática regional e conservação da biodiversidade global (VIOLA, 1998, p. 9). Isso também se reflete nas prioridades das OSCs no Brasil, já que a Amazônia passa a aparecer com maior destaque, servindo como um dos motes centrais para ação do movimento ambientalista brasileiro.

## **2.2 Organizações ambientalistas locais e transnacionais unidas para a conservação da Amazônia e das florestas tropicais**

A luta pelo fim do desmatamento e degradação das florestas no Brasil sempre teve como seu foco central a Amazônia. Apesar de o Brasil contar com grande cobertura florestal, que ultrapassa o bioma amazônico, a Amazônia sempre foi "a menina dos olhos" do governo brasileiro, ao mesmo tempo em que era vista pelos estrangeiros como um patrimônio mundial, o "pulmão do mundo". O desmatamento na Amazônia torna-se um tema relevante internacionalmente a partir da percepção sobre o impacto ecológico global que ela pode causar em termos de perda de biodiversidade e com relação às mudanças climáticas (HURRELL, 1992, p. 399). Como afirmam Keck e Sikkink, "no fim da década de 1980, muitos indivíduos de "países do norte" consideravam o desmatamento como o epítome dos problemas ambientais do terceiro mundo" (1998, p. 133, tradução nossa).

É evidente a importância do Brasil na discussão sobre a conservação da Amazônia e redução do desmatamento em florestas tropicais. O bioma amazônico cobre nove países da América do Sul. Porém, quatro milhões de quilômetros quadrados ou 63% desse bioma estão no Brasil. A Amazônia brasileira cobre nove estados e

corresponde a 58% do território nacional<sup>24</sup>. Ela abriga importantes extensões contínuas de florestas tropicais úmidas, além de ter grande importância devido à sua extensa rede hidrográfica, a maior do mundo, e por sua rica diversidade biológica. A população da região corresponde a 12,3% do total nacional. Os indicadores sociais sobre as condições de vida de seus habitantes (Índice de Desenvolvimento Humano - IDH) situam-se abaixo da média nacional, demonstrando deficiências nas políticas públicas de educação e saúde (BRASIL, 2008a, p. 21-22).

Entre os anos 1960 e 1980, o governo brasileiro considerava a Amazônia como uma região prioritária devido à sua importância geopolítica e sua estratégia para proteção das fronteiras. Nesse período, não se dava grande importância para os seus ecossistemas e seus habitantes. As prioridades regionais estavam centradas no desenvolvimento de grandes obras de infraestrutura, incentivos à agricultura, à pecuária e à ocupação populacional. Entre 1967 e 1988, os incentivos governamentais para o desenvolvimento da Amazônia totalizaram 1,5 bilhão de dólares, incluindo grandes investimentos e subsídios para a agricultura na região (HURRELL, 1992, p. 404).

Esse modelo de desenvolvimento da Amazônia passou a ser visto por muitos grupos como predatório à medida que se intensificaram os conflitos sociais na região, marcados por disputas por acesso e titulação de terras, fraudes em vendas de terras, invasão de terras indígenas, entre outros problemas (HURRELL, 1992, p. 413). Em meados dos anos 1970, cientistas brasileiros e estrangeiros começaram a se envolver em campanhas de *advocacy*, preocupados com a devastação do bioma. Nessa época, a Amazônia ainda estava muito distante da realidade dos ambientalistas do Sul. É também nesse momento em que começa a se formar uma rede doméstica de aliados da luta dos seringueiros, que conta com o apoio de cientistas e de movimentos mais politizados, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e do Partido dos Trabalhadores (PT) (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 157). Como descrevem Keck e Sikkink:

A primeira década de atividades em torno do tema de florestas tropicais criou redes de cientistas e tomadores de decisão que produziram e trocaram grande quantidade de informações, incluíram o tema na agenda de várias

---

<sup>24</sup> Este valor corresponde à Amazônia Legal, que cobre Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins (98% da área do estado), Maranhão (79%) e Goiás (0,8%) (IBGE, 2011).

organizações internacionais e expandiram o tema que era primeiramente focado apenas em árvores e solos para uma questão que pelo menos reconhecia os problemas dos povos indígenas (KECK; SIKKINK, 1998, p. 135, tradução nossa).

As redes de cientistas formada em torno da defesa das florestas tropicais podem ser caracterizadas como comunidades epistêmicas, conforme conceito de Peter Haas (1992). Nessa visão, esses grupos podem exercer grande influência na definição de políticas públicas ambientais, trazendo novas informações e argumentos científicos para a defesa das florestas. O contato desses grupos com comunidades e movimentos locais possibilitou maior compreensão sobre a interação entre as populações humanas e as florestas, levando-os a pensar modelos de desenvolvimento sustentável, nos quais seria possível conservar as florestas sem ter que isolá-las dos seres humanos (KECK; SIKKINK, 1998, p. 135).

A estudiosa Berta Becker considera 1985 como o ano que marca a exaustão do modelo nacional desenvolvimentista para a Amazônia. Ela descreve como mudanças no cenário internacional afetaram esse processo:

Com o primeiro e o segundo choques do petróleo e a súbita elevação das taxas de juros no mercado internacional, que conduziram à escalada da dívida externa, esgotou-se este modelo, cujo último grande projeto foi a Calha Norte (1985). Esta fase foi marcada ainda por intensos conflitos sociais e impactos ambientais negativos (BECKER, 2007, p. 27).

A partir desse momento, é possível observar mudanças graduais nas políticas destinadas à região. Em 1987, os subsídios ao crédito rural foram eliminados. Mais tarde, em outubro de 1988, muitos incentivos fiscais que encorajavam o desmatamento foram abolidos (HURRELL, 1992, p. 409).

Um dos elementos importantes nesse processo de transição de um modelo de desenvolvimento predatório para um modelo que conciliasse desenvolvimento e conservação ambiental foi a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) em outubro de 1985, durante o 1º Encontro Nacional dos Seringueiros, realizado na Universidade de Brasília. O CNS surge como resultado do trabalho de Chico Mendes à frente da luta contra as derrubadas de florestas no Acre e da soma de iniciativas e

esforços em defesa da floresta e da reforma agrária que estavam ocorrendo em diferentes partes da Amazônia. Para Hochstetler e Keck, a criação do CNS “marca o nascimento de um movimento endógeno para desenvolvimento de um modelo alternativo com base nas demandas locais” (2007, p. 146, tradução nossa). Na mesma direção, Becker afirma que a criação do CNS inicia um novo processo, "simbolizando um movimento de resistência das populações locais à expropriação da terra" (2007, p. 27). Hoje, o CNS representa trabalhadores agroextrativistas organizados em associações, cooperativas e sindicatos em todo o país.

É de fato com a exposição de Chico Mendes e do movimento dos seringueiros ao mundo que a proteção da Amazônia e o desafio de combater o desmatamento começa a ganhar proporção. Até meados dos anos 1980, a Amazônia não estava entre as prioridades do movimento ambientalista nacional, pois era considerada um bioma tão importante quanto os outros. Hochstetler e Keck afirmam que “a explosão da atenção os ambientalistas sobre a Amazônia no fim dos anos 1980 respondeu a oportunidades políticas domésticas e internacionais” (2007, p. 162, tradução nossa).

No fim dos anos 1980, o aumento das críticas externas às políticas do governo brasileiro para a Amazônia é perceptível. Surge um forte movimento de pressão de ONGs internacionais sobre o impacto ambiental de grandes projetos de infraestrutura na região financiados por órgãos multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Apesar dos investimentos estrangeiros na Amazônia serem relativamente pequenos em comparação aos investimentos feitos pelo governo brasileiro, eles ofereceram oportunidades para que atores externos influenciassem as políticas para a região. O governo brasileiro via esses movimentos como uma ameaça ao desenvolvimento do país, como é possível observar em discurso do Presidente José Sarney em março de 1989:

O Brasil está sendo ameaçado em seu direito soberano de usar o seu próprio território. Cada dia há novas formas de intervenção contendo ameaças explícitas ou veladas que tem como objetivo nos forçar a tomar decisões que não foram construídas por nós em defesa de nossos próprios interesses (JORNAL DO BRASIL, 18 de março de 1989, p. 5 citado por HURRELL, 1992, p. 405, tradução nossa).

As fortes ligações entre movimentos sociais locais, como o CNS, e ONGs internacionais foram fundamentais para fortalecer a luta pelo fim do desmatamento e pela proteção dos direitos dos povos da floresta no Brasil e no exterior. Além de facilitarem o acesso a informações, o contato com esses grupos aumentou a legitimidade das campanhas internacionais pela proteção da Amazônia e das florestas (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 164). Hurrell descreve esse processo no trecho a seguir:

Muitos grupos, como o CNS, receberam financiamento significativo do exterior. O trabalho de grupos como a *Survival International*, Oxfam e Anistia Internacional foram fundamentais para a publicização da escala da violência e ofereceram seu apoio e proteção. A participação direta de grupos indígenas, sindicatos rurais e de ambientalistas brasileiros no processo de *lobby* nos EUA e na Europa formaram parte central das campanhas das ONGs pelas florestas (HURRELL, 1992, p. 414, tradução nossa).

O processo de *lobby* nos EUA é um exemplo interessante de como ocorreu a interação entre movimentos nacionais e internacionais para conservação das florestas tropicais. A partir de 1983, um pequeno grupo de ativistas de Washington nos EUA passou a se reunir com o objetivo de influenciar as políticas de bancos multilaterais que faziam grandes empréstimos a países em desenvolvimento. Eles exigiam que critérios ambientais e sociais fossem levados em consideração durante o processo de definição dos projetos que seriam apoiados por essas instituições. Suas campanhas não estavam focadas diretamente no tema do desmatamento tropical, mas em uma diversidade de temas, como energia, água, deslocamento humano, etc. (KECK; SIKKINK, 1998, p. 135).

No Brasil, um dos principais eventos que motivou a ação dos ativistas foi o Programa Polonoeste em Rondônia, iniciado em 1981, processo descrito por Keck e Sikkink na obra *Activists Beyond Borders* (1998). O Banco Mundial concordou em financiar a pavimentação de uma das principais estradas da região e de outras obras de infraestrutura. As principais críticas ao projeto giravam em torno do impacto que as obras teriam no modo de vida de povos indígenas e de outras comunidades locais (KECK; SIKKINK, 1998, p. 138). Nos EUA, os ativistas fizeram forte *lobby* no Congresso norte-americano e suas ações foram bem sucedidas já que uma série de

audiências foi organizada para verificar os possíveis impactos dos empréstimos feitos pelo Banco Mundial para o Programa Polonoeste. A pressão do governo norte-americano repercutiu sobre as decisões do Banco e em 1985 os desembolsos ao programa foram temporariamente suspensos (KECK; SIKKINK, 1998, p. 139).

Até esse momento, as ONGs e movimentos sociais locais serviam apenas como informantes dos ativistas norte-americanos. Mas a partir da metade da década de 1980, essa situação muda e as conexões entre esses grupos se fortalecem, permitindo maior protagonismo local nas campanhas relacionadas aos investimentos de bancos multilaterais (KECK; SIKKINK, 1998, p. 140).

Em uma ocasião importante, esse grupo de ativistas norte-americanos juntou forças com o CNS para influenciar um projeto de construção de uma estrada no Acre, para o qual o governo brasileiro buscava apoio do BID. Esse esforço conjunto reunia as demandas de conservação da floresta e de proteção dos direitos de uso da terra pelos sindicatos rurais. Parte dessa campanha envolveu a ida de Chico Mendes aos EUA para debates com congressistas norte-americanos, o que rendeu grande atenção da opinião pública internacional (KECK; SIKKINK, 1998, p. 141). Diferente do caso do Programa Polonoeste, onde os investimentos foram temporariamente suspensos, promover as mudanças esperadas no Acre foi mais difícil. Como explica Keck (1998<sup>25</sup> apud KECK; SIKKINK, 1998, p. 143), no Acre as organizações locais eram muito mais fracas e o governo estadual pôde resistir à pressão por muito mais tempo.

Nesse processo, é possível observar o efeito bumerangue, em que redes transnacionais contribuem para fortalecer demandas domésticas, especialmente em casos nos quais o acesso doméstico para fazer reivindicações está bloqueado ou em que atores domésticos não são politicamente fortes para terem sozinho influência sobre o processo de tomada de decisão (KECK; SIKKINK, 1998, p. 144). O CNS e outros movimentos sociais locais se serviram de aliados internacionais para amplificar suas demandas internacionalmente com o objetivo de que estas pudessem vir a ecoar de volta domesticamente.

---

<sup>25</sup> KECK, Margaret. Brazil's Planaflo: The Limits of Leverage. In: **The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements**. Cambridge: MIT Press, 1998.

Mais tarde, em dezembro de 1988, Chico Mendes é assassinado. Sua morte, junto com notícias na mídia internacional sobre o processo de extermínio de povos indígenas, em especial os Ianomâmi, foram dois elementos poderosos, que ajudaram a catalisar o movimento internacional de combate ao desmatamento na Amazônia (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 165; HURRELL, 1992, p. 403). Como relatam Keck e Sikkink:

O assassinato de Chico Mendes teve um enorme impacto simbólico - tanto que gerou notícia de capa do jornal *New York Times*. Ela reunia ao mesmo tempo o problema do desmatamento na Amazônia e também uma série de complexas relações sociais nas quais os papéis dos seringueiros, dos pecuaristas, do sistema judiciário, dos programas governamentais brasileiros, dos bancos multilaterais para o desenvolvimento e dos cidadãos norte-americanos e europeus, se tornou transparente (KECK; SIKKINK, 1998, p. 141, tradução nossa).

O sucessor de Sarney, o presidente Fernando Collor de Mello, acelera as políticas ambientais para o país. Ele assume a presidência em março de 1990 e realiza mudanças importantes na política ambiental com o objetivo de demonstrar à opinião pública internacional que o país havia adquirido uma nova postura. A primeira visita oficial do presidente foi ao estado de Roraima, onde anunciou a Operação Amazônia para conter a queima ilegal da floresta. Durante seu mandato, ele pressiona as autoridades para que os assassinos de Chico Mendes sejam condenados (HURRELL, 1992, p. 410). Apesar da forte retórica de Collor, algum progresso foi alcançado nesse período, principalmente com relação à queda nas taxas de desmatamento na Amazônia. Conforme afirma Hurrell:

Dados oficiais do governo brasileiro mostraram declínio de 65% no número de incêndios entre 1989 e 1990 e estimativas preliminares mostraram que 13.818 km<sup>2</sup> de florestas foram destruídos em 1990, 27% menos do que em 1989. No entanto, permanece incerta qual foi a contribuição das políticas governamentais para esse declínio e em que medida a queda no desmatamento foi consequência de um clima excepcionalmente úmido, de mudanças no perfil migratório na região e, mais importante, da gravidade da crise econômica e da diminuição dos créditos agrícolas (HURRELL, 1992, p. 410, tradução nossa).

Na segunda metade dos anos 1990, é possível observar o fortalecimento de redes de movimentos sociais na Amazônia, assim como maior abertura dos governos estaduais e federal para colaboração. A Rio 92 ajudou a catalizar esses movimentos e a fortalecer suas conexões com organizações de outras partes do país e do mundo. Em 1992, por exemplo, é criado o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), com o objetivo de reunir comunidades locais e organizações sociais e promover a sua participação nas políticas de desenvolvimento sustentável para a região. Hoje, o GTA é formado por:

18 coletivos regionais em nove estados brasileiros que ocupam mais da metade do tamanho do país, envolvendo mais de 600 entidades representativas de agricultores, seringueiros, indígenas, quilombolas, quebradeiras de côco babaçu, pescadores, ribeirinhos e entidades ambientalistas, de assessoria técnica, de comunicação comunitária e de direitos humanos (GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNICO, 2011).

Outro elemento que contribui com o processo de amadurecimento da mobilização social pelo desenvolvimento sustentável na Amazônia foi o aumento de recursos destinados à proteção ambiental. Em 1993, é lançado o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG7), a partir de uma parceria da União Européia, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Estados Unidos e Reino Unido e administração do Banco Mundial, com investimento total em torno de 250 milhões. (BECKER, 2007, p. 36). O PPG7 foi implementado até 2009 e apoiou o desenvolvimento de projetos demonstrativos na região, com o objetivo de incentivar a elaboração de modelos endógenos de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a participação de redes de movimentos sociais, como o próprio GTA, foi fundamental e constituía um dos pilares do programa. Como afirma Carvalho (2010, p. 62), um dos diferenciais do PPG7 em comparação a projetos de outros doadores e do próprio Banco Mundial foi o envolvimento de todos os atores interessados, desde o governo federal e os governos estaduais até um grande número de OSCs, incluindo mais de 600 grupos comunitários, associações de seringueiros e sindicatos de trabalhadores rurais.

Além disso, a partir desse período a própria capacidade do governo de monitorar o desmatamento e desenvolver políticas de comando e controle cresce. A maior disponibilidade de informações a respeito das taxas de desmatamento na Amazônia

também facilita o controle social desse processo pelas OSCs e movimentos sociais. Outro dado interessante aponta que entre 1998 e 2005 houve grande esforço para criação de unidades de conservação. Observa-se assim avanços no âmbito do Estado e da sociedade. Hochstetler e Keck afirmam que “o fortalecimento simultâneo dos atores do Estado e da sociedade foi um importante elemento na transição para relações mais colaborativas e menos combativas entre eles” (2007, p. 170, tradução nossa).

Apesar do compromisso demonstrado por alguns setores do Estado e da sociedade para assegurar a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, esse processo não se desenvolve sem resistências. A crise econômica nos anos 1990 fez com que o Brasil tivesse que aceitar as duras condições dos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesse cenário, o aumento das exportações de produtos agrícolas exercia papel fundamental na recuperação econômica do país. Assim, desafios como a extração de madeira ilegal, expansão da pecuária e o consequente aumento do desmatamento, persistem. E em direção oposta a esse processo, prosseguem também as campanhas de ativistas nacionais e internacionais com o objetivo de reduzir a pressão sobre a Amazônia e sobre os outros biomas brasileiros.

Em 1999, o Greenpeace Brasil convenceu o Greenpeace Internacional a fazer da Campanha Amazônia uma prioridade internacional. A campanha tinha como foco central a eliminação da extração ilegal de madeira tropical, conectando os diferentes elos da cadeia produtiva da madeira, desde os produtores até os consumidores. Por um lado, as campanhas internacionais lideradas por grandes OSCs internacionais, como Greenpeace, WWF e Amigos da Terra de fato fortaleciam a luta pela conservação ambiental. Mas por outro lado, elas motivavam maior resistência por parte de políticos nacionalistas, que julgavam existir uma ameaça de internacionalização da Amazônia por parte de governos estrangeiros, que supostamente seriam representados por essas organizações. Esse tipo de receio não era novo e é perceptível em todo o processo de debates sobre a conservação da Amazônia e desenvolvimento regional.

Mais tarde, em 2003, com o início do governo Lula, o movimento ambientalista demonstrou muitas expectativas sobre as políticas ambientais por vir. Com Marina Silva como Ministra do Meio Ambiente, esperava-se que a agenda ambiental seria uma das prioridades centrais do governo. No entanto, as esperanças não se concretizaram como esperado, como afirmam Hochstetler e Keck no trecho a seguir:

Em outubro de 2003, menos de um ano após o início da administração de Lula, mais de 500 ONGs e movimentos sociais enviaram a Lula uma carta criticando suas políticas ambientais de forma bastante contundente. Dois tópicos mencionados foram o apoio ao cultivo de transgênicos e a grandes projetos de infraestrutura na Amazônia (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 180, tradução nossa).

Além disso, entre 2003 e 2004 uma área de 26.130 m<sup>2</sup> foi desmatada, mais do que no ano anterior, que havia sido o segundo maior recorde de desmatamento desde que o monitoramento desses dados começou a ser feito pelo governo. Essa situação chama a atenção internacional, que demanda novamente posição mais firme do governo brasileiro para combater o desmatamento amazônico. Alguns anos mais tarde, em 2005, o assassinato de Dorothy Stang causa ainda mais comoção internacional. Ela foi uma missionária norte-americana com mais de 30 anos de atividades com trabalhadores rurais na área da rodovia Transamazônica, com foco na geração de renda, projetos de reflorestamento de áreas degradadas e minimização de conflitos fundiários.

Entre 2005 e 2010, observa-se vários avanços nos esforços governamentais para redução do desmatamento e degradação de florestas na Amazônia. Como veremos no próximo capítulo, grande parte desses esforços está diretamente relacionada às políticas governamentais para combate às mudanças climáticas, já que a maior parte das emissões de GEE no Brasil é gerada pelo desmatamento e degradação de florestas. Na mesma direção, várias OSCs ambientais também se utilizam da relação entre florestas e mudanças climáticas para fortalecer suas estratégias de ação.

### **2.3 A mobilização das OSCs brasileiras para proteção das florestas no âmbito do regime internacional de mudanças climáticas**

Internacionalmente, o tema da proteção das florestas é debatido no âmbito de diferentes convenções internacionais, como a Convenção nas Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB), o Acordo Internacional sobre Madeira Tropical e a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC). Durante a Rio 92, houve esforço para constituição de uma convenção específica para

proteção das florestas, mas Brasil e da Malásia resistiram fortemente a essa iniciativa. Dessa forma, foi apenas assinada a Declaração de Princípios Florestais, um documento que não vincula os países signatários a compromissos específicos (CARVALHO, 2010, p. 12). Assim, sem a existência de um marco legal internacional que definisse uma política para florestas, o tema passou a ser discutido em diferentes foros, sendo hoje a CQNUMC um dos principais espaços de negociação.

A CQNUMC foi estabelecida durante a Rio 92 e ratificada em 1994. O Brasil foi o primeiro país a assiná-la. O tema de florestas começou a ganhar destaque nas negociações sobre o regime internacional do clima a partir de 1995, quando se inicia a discussão sobre a possibilidade de inclusão das florestas em mecanismos para redução de emissões de GEE. A contribuição do desmatamento das florestas para o aquecimento global é evidente, principalmente nos países em desenvolvimento. No entanto, há muitos desafios de ordem técnica e política que dificultam a inserção das florestas no regime do clima. Desde 1995, o debate sobre esse tema avançou e vem sendo aprofundado pelos governos, OSCs, setor privado e povos da floresta.

Carvalho (2010, p. 18) afirma que as florestas têm papel múltiplo, podendo contribuir com a intensificação das mudanças climáticas, como fonte de emissões de GEE, assim como para a sua mitigação, removendo CO<sub>2</sub> da atmosfera e o armazenando em forma de biomassa. Isso as caracteriza simultaneamente como problema e situação, trazendo ainda mais complexidade a essa discussão. Uma das incertezas que advêm dessa característica é conhecida como o desafio da permanência, já que hoje uma floresta pode ser um sumidouro de carbono, retirando CO<sub>2</sub> da atmosfera, mas se amanhã for incendiada poderá liberar grande quantidade de emissões de GEE.

O Brasil é um dos países centrais na discussão sobre florestas e clima, devido à abundância de recursos naturais em seu território e particularmente pela importância de suas florestas tropicais para manutenção da estabilidade climática regional e global. A Amazônia é considerada um dos biomas prioritários nessa discussão, já que somente o desmatamento na região corresponde a mais da metade do total emitido por essa via no Brasil (CGEE; IPAM; SAE, 2011, p. 25). Outros biomas como o Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga e Pantanal também têm papel fundamental, e junto com a Amazônia, representam em torno de 10% da área total de florestas do mundo (BRASIL, 2008b, p. 56).

É importante também lembrar que a maior quantidade de emissões de GEE geradas pelo Brasil são decorrentes do desmatamento e degradação de florestas tropicais. O Brasil é o segundo maior emissor global por desmatamento e mudança no uso da terra, depois da Indonésia, com 2% das emissões globais dessa origem. No mundo, entre 10 e 35% das emissões de GEE provêm do desmatamento e da mudança no uso da terra (ACHARD et al., 2002<sup>26</sup>; DEFRIES et al., 2002<sup>27</sup>; HOUGHTON, 2005<sup>28</sup>; IPCC 2007<sup>29</sup> apud CGEE; IPAM; SAE, 2011, p. 21).

Em 1995, inicia-se o processo de negociação de metas e prazos específicos para a redução de emissões de GEE pelos países desenvolvidos. Entre 1995 e 1997, desenrolam-se as negociações para constituição de um protocolo que definisse mecanismos com o objetivo de alcançar o objetivo de estabilização dos GEE na atmosfera. Durante esse período, o governo brasileiro demonstrou forte resistência à regulação internacional sobre o uso das florestas, que considerava uma afronta à soberania do país sobre os recursos naturais em seu território e seu direito ao desenvolvimento (CARVALHO, 2010, p. 29). Viola descreve as razões por trás desse posicionamento, que está relacionado diretamente à capacidade do governo brasileiro de controlar o desmatamento em seu território naquele momento:

Com relação aos sumidouros de carbono, o interesse nacional foi o de assumir uma posição defensiva: a floresta amazônica tornou-se mais um ônus por causa do desmatamento do que um trunfo em virtude do serviço global de sequestro de carbono. O que estava implícito nas declarações dos negociadores brasileiros era que o país não conseguiria conter de maneira significativa o desmatamento na Amazônia. Isso levou o Brasil a se posicionar contra a inclusão do conjunto de propostas em torno do ciclo do carbono, temendo que, no futuro, quando se estabelecerem compromissos

---

<sup>26</sup> ACHARD, F.; EVA, H.; STIBIG, H.; MAYAUX, P.; GALLEGU, J.; RICHARDS, T.; MALINGREAU, J. P. Determination of deforestation rates of the world's humid tropical forests. *Science* 297, pp. 999-1002, 2002.

<sup>27</sup> DEFRIES, R. S.; HOUGHTON, R. A.; HANSEN, M. C.; FIELD, C. B.; SKOLE, D.; TOWNSHEND, J. Carbon emissions from tropical deforestation and regrowth based on satellite observations for the 1980s and 1990s. *PNAS* 99, pp. 14256-14261, 2002.

<sup>28</sup> HOUGHTON, R. A. et al. Amazon Deforestation, *Nature*, 2000.

<sup>29</sup> INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC): Summary for Policymakers. In: **Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (eds)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2007.

para os países emergentes, o Brasil possa vir a ter um grande passivo advindo do desmatamento na Amazônia (VIOLA, 2002, p. 39).

O ano de 1995 foi emblemático com relação às taxas de desmatamento na Amazônia. Nesse ano foi registrada a mais alta taxa anual de desmatamento desde o início do monitoramento por satélite do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) em 1988. Esses dados tiveram impacto sobre a posição brasileira a respeito do tema de florestas no âmbito da CQNUMC e aumentaram o receio do governo brasileiro sobre a sua capacidade de controle e monitoramento do desmatamento.

O Protocolo de Quioto foi assinado em 1997 e entrou em vigor em 2005, estabelecendo compromissos quantitativos de limitação e redução de emissões de GEE para os Países do Anexo 1<sup>30</sup>, válidos para o período de 2008 a 2012. Um de seus principais componentes é o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), que permite aos países do Anexo 1 cumprirem parte de suas metas por meio do financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável nos países emergentes e pobres. Esse mecanismo surge a partir de uma proposta do governo brasileiro, inicialmente chamado de Fundo de Desenvolvimento Limpo (CARVALHO, 2010, p. 142).

Ao fim das negociações para estabelecimento do Protocolo, o Brasil teve êxito em parte de seus objetivos, conseguindo que as atividades orientadas a evitar o desmatamento de florestas primárias ficassem de fora do MDL. Somente atividades de reflorestamento<sup>31</sup> e florestamento<sup>32</sup> foram consideradas atividades de sequestro de

---

<sup>30</sup> Foram considerados países do Anexo 1 todos os membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os países do Leste Europeu e seis países derivados da dissolução da União Soviética. Eles possuem compromissos de limitação e reduções de emissões. São eles: Alemanha, Austrália, Áustria, Belarus, Bélgica, Bulgária, Canadá, Comunidade Européia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, EUA, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, 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, Ucrânia. Vale ressaltar que os EUA, embora listados, não ratificaram o Protocolo.

<sup>31</sup> A CQNUMC define reflorestamento como conversão, induzida diretamente pelo homem, de terra não-florestada em terra florestada por meio de plantio, sementeira e/ou a promoção induzida pelo homem de fontes naturais de sementes, em área que foi florestada, mas convertida em terra não-florestada (CARVALHO, 2010, p. 24).

<sup>32</sup> A CQNUMC define florestamento como a conversão induzida diretamente pelo homem de terra que não foi florestada por um período de pelo menos 50 anos, em terra florestada por meio de plantio, sementeira e/ou a promoção induzida pelo homem de fontes naturais de sementes (Idem, p. 24).

carbono. Como descreve Viola a respeito do processo de negociação do Protocolo de Quioto:

Como resultado final do Protocolo a respeito dessas questões, o Brasil e a União Européia, por um lado, foram derrotados – os sumidouros de carbono passaram a fazer parte do Protocolo – e, por outro, saíram vitoriosos – apenas o reflorestamento e o florestamento poderão ser considerados atividades de sequestro de carbono, ficando de fora do MDL atividades orientadas a evitar o desmatamento de florestas primárias (VIOLA, 2002, p. 39).

Ao longo das negociações sobre o Protocolo de Quioto, fica evidente para um grupo de OSCs ambientalistas no Brasil que relacionar a agenda de florestas e mudanças climáticas ajudaria a alavancar seus projetos de conservação das florestas e da biodiversidade no Brasil<sup>33</sup>. A partir da percepção de que a discussão de florestas no âmbito do regime de clima teria muito mais visibilidade do que em outros espaços internacionais de negociação, um grupo de OSCs brasileiras que já tinha como prioridade a agenda de florestas passa a enquadrar esse tema na agenda climática. Por um lado, a grande atenção internacional à agenda de mudanças climáticas era vista por essas organizações como uma oportunidade única de atrair recursos financeiros para projetos de conservação das florestas. Por outro lado, essas organizações eram céticas quanto à efetividade de outros regimes internacionais, como a CDB. Nessa visão, a CDB não teria força suficiente para alavancar recursos e influência política para a agenda de florestas, como descreve em entrevista Márcio Santilli, coordenador do Programa de Política e Direito Socioambiental (PPDS) do Instituto Socioambiental (ISA) e um dos sócios fundadores da instituição:

A gente sempre achou que a CDB não ia dar em nada. Os caras do Itamaraty falavam para nós nas reuniões internacionais sobre clima: "o lugar de vocês é na CDB! Não é aqui. O que vocês estão fazendo aqui? Vocês estão atrapalhando o país!" (...). E a CDB era inócua. Não sei se vai deixar de ser um dia. Aqui na Convenção de clima é onde temos chance de ter mecanismos mais efetivos que possam apresentar esta janela de oportunidade para

---

<sup>33</sup> Ao longo das entrevistas, foi enfatizada a importância do envolvimento destas organizações nas negociações sobre mudanças climáticas devido às possibilidades de financiamento de projetos para conservação ambiental. Como afirma em entrevista, Paulo Prado, da CI - Brasil, "a Convenção de clima entrou com dente, porque entrou em cima de compensação de emissões de países ricos. Então tinha dinheiro na jogada".

proteção das florestas. Lá não vai rolar nada. A negociação de clima era mais forte, o Protocolo de Quioto era mais efetivo. E portanto era naquele contexto que a gente tinha que conseguir uma coisa que fizesse diferença para a proteção das florestas. O gancho óbvio era esse: você tinha uma quantidade de emissões decorrentes do desmatamento, do uso inadequado do solo e que portanto parte do problema deveria ser parte da solução também<sup>34</sup>.

No entanto, é preciso esclarecer que não havia consenso entre todas as OSCs e movimentos sociais ambientalistas no Brasil sobre as vantagens e desvantagens de incluir florestas nas discussões internacionais sobre mudanças climáticas. Havia muita divergência nas opiniões dessas organizações sobre a inserção de florestas em mecanismos para mitigação das emissões de GEE, como o MDL. Como afirma em entrevista Paulo Moutinho, diretor executivo do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM):

Florestas nunca entraram no MDL, principalmente por causa de uma oposição do Brasil, mas essa também era a posição de várias ONGs internacionais e uma boa parte das ONGs brasileiras. O movimento socioambientalista do Brasil ficou rachado. ONGs de São Paulo, sul, o próprio GT Clima no Fórum de ONGs, eram contra a inclusão de florestas no MDL. E IPAM capitaneando uma série de outras ONGs, algumas do sul, como o ISA, mas a maioria do norte, e movimentos sociais: índios, seringueiros, e assim por diante<sup>35</sup>.

Na mesma direção, Roberto Smeraldi, diretor e fundador da Amigos da Terra - Amazônia Brasileira, comenta em entrevista sobre a oposição de algumas OSCs à inserção do tema de florestas no MDL e em outros mecanismos em discussão no âmbito da Convenção de clima. Ele conta como a Amigos da Terra - Amazônia Brasileira acabou tomando posição distinta da rede internacional de que fazia parte:

As principais redes ambientalistas internacionais, como Greenpeace, WWF, a própria rede internacional Amigos da Terra e a CAN, eram contra discutir florestas na agenda de clima. Nós tomamos uma posição mais explicitamente favorável à posição na época do GTA, da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), que advogavam explicitamente

---

<sup>34</sup> Entrevista realizada em 12/07/2011 no escritório do ISA, em Brasília, DF.

<sup>35</sup> Entrevista realizada em 25/07/2011 no escritório do IPAM, em Brasília, DF.

uma agenda de florestas dentro do Protocolo. Isso nos custou umas arestas um pouco delicadas com a rede internacional. A posição do governo brasileiro era semelhante a dessas redes internacionais. Coincidia nas duas posições dizendo que era contra porque inflacionaria o mercado de crédito de carbono, floresta é muito crédito, isso vai inviabilizar o resto, Quioto vai sumir porque é pequeno em relação a florestas, etc. Todos os tipos de argumentos para manter essa pauta fora<sup>36</sup>.

Os principais argumentos de algumas OSCs no Brasil e no exterior para oposição ao tema eram relacionados às incertezas científicas sobre o papel das florestas para a mitigação das emissões de GEE. Carlos Rittl, o coordenador do programa de mudanças climáticas e energia do WWF-Brasil, justifica essa preocupação em entrevista:

Quando houve essa discussão do que seria o Protocolo de Quioto, existiam algumas preocupações. Você tinha um viés muito grande de qual seria o papel das florestas para redução de emissões, como sumidouros de carbono. Primeiro, as florestas absorvem talvez menos carbono do que os oceanos. Segundo, você tem muitas incertezas científicas. Por exemplo, na seca de 2005, só pela adaptação fisiológica das árvores das florestas e por mortalidade de árvores, você teve emissões na Amazônia que equivalem às emissões anuais do Brasil. Aí você faz o que? Você devolve o dinheiro? Porque estava absorvendo, absorvendo e passa a emitir. Tem que estudos que mostram que as florestas têm uma capacidade para absorver gases de efeito estufa, retirar o carbono da atmosfera e transformar em biomassa, mas têm alguns estudos que mostram que essa capacidade tem um determinado limite. A partir de determinadas concentrações você tem um excesso de carbono na atmosfera e as florestas não vão continuar absorvendo esse carbono. Então, era por isso que a gente tinha preocupações sobre a forma como se abordava floresta<sup>37</sup>.

Havia outra preocupação com relação à atenuação das responsabilidades dos países desenvolvidos, caso estes pudessem reduzir suas emissões de GEE por meio de medidas de compensação em países em desenvolvimento, onde grande parte das emissões provém das florestas. Esse ponto era defendido principalmente por OSCs originárias de países desenvolvidos, pois sua principal demanda nesses países era que

---

<sup>36</sup> Entrevista realizada em 16/08/2011 no Hotel Brasília Palace, em Brasília - DF.

<sup>37</sup> Entrevista realizada em 22/07/2011 no escritório do WWF-Brasil, em Brasília, DF.

eles fizessem reduções reais em suas emissões de GEE domesticamente, ao invés de compensá-las em outros países. A principal solução proposta para combater esse problema seria o estabelecimento de limites claros às compensações para que elas não significassem prejuízos à contabilidade climática global. No trecho a seguir, Santilli descreve a preocupação por parte das ONGs originárias de países desenvolvidos, onde as emissões de GEE são geradas principalmente a partir da queima de combustíveis fósseis:

A questão florestal sempre soava para estas organizações como uma coisa dissimulada. Elas foram sempre muito arredias a um mecanismo de compensação de qualquer tipo porque levavam lutas nos seus países com o objetivo de pressionar os seus governos a fazer reduções diretas nas emissões. Uma compensação sempre aparece como algo que favorece uma certa fragilização do compromisso, da responsabilidade. Quando você fala em compensação via florestas complica porque parece que é uma burla da regra do jogo. Compensar com florestas que é uma coisa imprevisível, quem é que garante que daqui a 30 anos ainda estarão lá. O receio era esse, de que as florestas pudessem funcionar como uma válvula de escape para que os países que são os principais responsáveis históricos pelas emissões não precisassem fazer o mesmo grau de esforço para resolver o problema. Para nós sempre deu para entender essa postura<sup>38</sup>.

Em 1998, durante a COP 4 da CQNUMC, é elaborado o Plano de Ação de Buenos Aires, que estabelece diretrizes com o objetivo de implementar e ratificar o Protocolo de Quioto. Entre 1998 e 2003, a discussão sobre florestas tem como foco central a regulamentação dos projetos florestais no âmbito do MDL. Como afirma Carvalho, "a discussão sobre florestas e clima neste período versou essencialmente sobre aspectos técnicos, dados científicos, procedimentos e metodologias necessárias para a implementação das atividades do MDL" (2010, p. 124).

Nesse período, as OSCs brasileiras passaram a demandar mais espaço para participação na definição das políticas brasileiras para mudanças climáticas, com especial atenção para as sinergias com a agenda de conservação das florestas. Entre 1996 e 1999, o governo brasileiro definiu seu posicionamento sobre o Protocolo de Quioto de forma restrita, sem participação dos governos estaduais, setor privado ou

---

<sup>38</sup> Entrevista realizada em 12/07/2011 no escritório do ISA, em Brasília, DF.

ONGs. A partir de 2000, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas é criado com o objetivo de abrir mais espaço para participação da sociedade civil. Nesse período, aumenta a pressão para que o governo brasileiro discutisse seu posicionamento com relação a florestas no âmbito da CQNUMC. Como descreve Viola:

A partir de 2000, a arena de definição ampliou-se com a inclusão, em posição secundária, do MMA, do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), de alguns governos estaduais da Amazônia e de várias ONGs. Em junho de 2000, por iniciativa da presidência da República e do ex-deputado federal Fabio Feldmann, foi criado o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), de caráter multissetorial, que reuniu diversos atores governamentais, empresariais, não governamentais e acadêmicos. Este fórum constituir-se-á uma inovação tanto em termos de criar uma arena propícia para a formação do posicionamento nacional quanto de internalizar o regime de clima dentro do país. A partir de outubro de 2000, o MMA e governos de alguns estados amazônicos questionaram a tradição brasileira de ter uma posição contrária à inclusão do ciclo do carbono no Protocolo (sumidouros por meio de florestas e do manejo do solo). Muitas ONGs, particularmente aquelas que têm grande atuação na Amazônia, pressionaram o governo para apoiar a inclusão de projetos relacionados à proteção de florestas primárias no MDL. Contudo, a posição do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e do Itamaraty continuou predominando (VIOLA, 2002, p. 38).

No mesmo ano de 2000, um grupo de 14 OSCs<sup>39</sup> e alguns indivíduos divulgaram um manifesto, conhecido como Carta de Belém, que trazia suas expectativas para a COP 6 sobre as relações entre florestas e mudanças climáticas. Como afirma Paulo Moutinho, "na carta de Belém, grande parte dos movimentos dos povos da floresta expressam o seu desejo de ver floresta tropical, o desmatamento evitado no MDL"<sup>40</sup>. A carta também pressionava o governo brasileiro para que tivesse uma posição mais

---

<sup>39</sup> A carta foi assinada pelas organizações: Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, CNS, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Comissão Pastoral da Terra do Mato Grosso (CPT-MT), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação do Mato Grosso (FASE – MT), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI), Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento (FORMAD), GTA, Instituto Centro de Vida (ICV), Instituto de Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), IPAM, ISA, Instituto Pró-Natura (PRONATURA) e SOS Amazônia.

<sup>40</sup> Entrevista realizada em 25/07/2011 no IPAM, em Brasília, DF.

positiva com relação a esse debate. Este trecho da carta demonstra a demanda do grupo pela inserção de florestas no âmbito do MDL:

Por mais que se pretenda ou que se afirme o contrário, o veto específico a projetos com florestas no MDL desconsidera a importância fundamental que elas têm para o equilíbrio climático, seja no que se refere à sua capacidade de sequestro de carbono, seja quanto ao significativo volume de emissões oriundas dos desmatamentos e queimadas, e seu potencial de emissões. As florestas nativas constituem o principal elemento estratégico para que muitos países em desenvolvimento possam participar dos esforços internacionais para a redução das emissões. A América Latina, por exemplo, dispõe de grandes reservas de florestas tropicais, enquanto mantém níveis relativamente pouco significativos de emissões no setor energético. A maior parte dos países latino-americanos sequer terá como participar do MDL se projetos florestais não forem elegíveis (MANIFESTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE FLORESTAS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS E AS EXPECTATIVAS PARA A COP 6, 2000, p. 2).

Ainda em 2000, durante a COP 6, em Haia, o IPAM leva representantes de movimentos sociais como o GTA e o CNS para discussão sobre esse tema. Nessa ocasião, promove um jantar para o qual representantes do governo brasileiro são convidados e demonstram muita resistência sobre a discussão de florestas e mudanças climáticas. Moutinho descreve a atitude do governo dizendo que "eles só não foram mais incisivos, porque estavam ali representantes da floresta falando que queriam essa história andando"<sup>41</sup>.

O processo de regulamentação das atividades florestais elegíveis ao MDL só foi finalizado em 2003 durante a COP 9, em Milão. Esta ficou conhecida como a COP das florestas, pois foi quando se chegou a um consenso sobre sumidouros florestais no âmbito do MDL. Além da definição sobre os critérios e modalidades para as atividades de florestamento e reflorestamento no MDL, foi acordado um guia de boas práticas sobre o setor de LULUCF (*Land Use, Land-Use Change and Forestry*), que inclui

---

<sup>41</sup> Idem.

atividades de uso da terra, mudanças no uso da terra e florestas (CARVALHO, 2010, p. 126).

A partir de 2003, observa-se o início de uma transição de um posicionamento do Brasil caracterizado pelo veto e pela resistência para uma postura mais propositiva e flexível sobre a relação entre florestas e mudanças climáticas. Esse processo foi fortemente influenciado pela conjunta política interna. Em 2003, Marina Silva assume como Ministra do Meio Ambiente e inicia uma série de medidas que, a partir de 2005, culminou na redução significativa do desmatamento no país. Com o maior alcance da governança sobre o desmatamento, o MMA emerge como um ator importante na discussão sobre florestas e passa a influenciar o governo brasileiro como um todo para adotar uma posição mais positiva em relação à inclusão de florestas no regime do clima (CARVALHO, 2010, p. 164). Outros atores influenciaram essa mudança de posicionamento, como os governadores dos estados amazônicos e representantes do setor privado que pressionaram o governo federal para flexibilizar sua visão com relação ao tema de florestas e mudanças climáticas.

Algumas OSCs brasileiras também tiveram um papel importante no reposicionamento da discussão de florestas e clima pelo governo brasileiro e também no âmbito das negociações internacionais sobre mudança do clima. Até 2003, não havia internamente muita abertura para discussão sobre esse tema entre governo e sociedade civil. Em entrevista, Paulo Moutinho afirma que entre 2000 a 2003, o IPAM e outras OSCs envolvidas no tema tiveram muita dificuldade para diálogo com o governo e com outras OSCs contrárias a essa discussão. Ele relata esse momento:

De 2000 a 2003, a gente teve muita dificuldade de conversar com as ONGs e com o governo brasileiro (...). Nós éramos literalmente hostilizados a ponto de sermos expulsos das reuniões da *Climate Action Network* (CAN)<sup>42</sup>, que era a rede de ONGs que tratava e que trata disso até hoje. Pegos pelo braço e expulsos, só faltaram chutar a bunda da gente. E aí que foi muito difícil, porque a gente começou nesse meio tempo também dentro do Brasil tentar dialogar com o governo, com o MMA, MCT, Itamaraty. Foram muito

---

<sup>42</sup> A *Climate Action Network* (CAN) é uma rede global que conta com a participação de mais de 700 ONGs e tem como objetivo promover ações governamentais e individuais com o objetivo de limitar as mudanças climáticas causadas pelo homem em níveis ecologicamente sustentáveis. Desde 2004, a CAN é representada no Brasil pelo GT Clima do FBOMS.

agressivos nessa história<sup>43</sup>.

No início de 2003, um grupo de ONGs apresentou uma nova proposta em audiência com a Ministra Marina Silva, que tinha o objetivo de incluir o desmatamento evitado na segunda fase do Protocolo de Quioto (2013-2018), que começaria a ser debatida a partir da COP 10, em 2004. Nessa ocasião, o governo brasileiro não se posicionou sobre o assunto (CARVALHO, 2010, p. 186). Em novembro do mesmo ano, os autores da proposta publicaram um artigo no Jornal Folha de São Paulo, que apoiou a proposta em um editorial publicado no dia 30/11 (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2011). Finalmente, em dezembro, essas organizações apresentaram a proposta em um evento paralelo à COP 9 em Milão com o objetivo de buscar o apoio de aliados internacionais e de chamar a atenção do governo brasileiro sobre a necessidade de se tratar da questão do desmatamento nos mecanismos de mitigação de emissões de GEE do regime internacional de mudanças climáticas.

Durante esse evento, foi apresentada a primeira proposta técnica para abordar o tema do desmatamento na CQNUMC por um grupo de pesquisadores do IPAM, ISA, em parceria com *Woods Hole Research Center* (WHRC), Universidade de Yale e o INPE. A proposta apresentada foi denominada *Tropical Deforestation and the Kyoto Protocol: a new proposal* (Desmatamento tropical e o Protocolo de Quioto: uma nova proposta). A apresentação ocorreu na noite de 10/12/2003, em evento paralelo com a participação de pelo menos 100 delegados governamentais, acadêmicos e representantes de ONGs, entre outros. A proposta sugeria a criação de um mecanismo que considerasse o desmatamento evitado como elegível para o recebimento de incentivos econômicos e geração de créditos de carbono no âmbito do regime internacional de mudança de clima (VITAE CIVILIS, 2003).

Foram convidados para o evento o MMA, representado pelo Secretário Executivo Cláudio Langone, e Bill Hare, do Greenpeace. Ambos manifestaram interesse na proposta, como descreve Paulo Moutinho:

Em 2003 foi a primeira vez que o governo brasileiro participou de um evento nosso. Eles foram convidados para um jantar em 2000, mas acabaram não indo. E em 2003 o Cláudio Langone esteve no *side event* [evento paralelo] e

---

<sup>43</sup> Idem.

participou com uma fala. E nessa fala ele expressa pela primeira vez que sim o Governo Federal poderia pensar em alguma discussão, não mais sobre MDL e desmatamento evitado, mas um mecanismo que possivelmente poderia envolver as emissões de floresta. Estava lotado, tinham quase 500 pessoas dentro do negócio, com gente de fora dando tapa para poder entrar<sup>44</sup>.

O mecanismo apresentado pela primeira vez nesse evento criou as bases para a discussão sobre o mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento ou Degradação, conhecido como REDD<sup>45</sup>, que em 2005 entra na pauta oficial nas negociações da CQNUMC por meio de proposta formalizada pela Papua Nova Guiné, Costa Rica e outras nações tropicais durante a COP 11 realizada em Montreal. Assim, esse grupo de OSCs brasileiras contribuiu para trazer a discussão sobre a contribuição das florestas para a mitigação das emissões de GEE de volta às negociações sobre mudança do clima.

Carvalho afirma que desde 2005 o regime internacional sobre mudança do clima se tornou o locus político mais relevante para a discussão sobre florestas (2010, p. 13). No próximo capítulo, veremos com detalhes como ocorrem as negociações sobre florestas e clima entre 2005 e 2010 em nível doméstico e internacional, com foco central na atuação de um grupo de OSCs brasileiras que tentam influenciar este processo a partir de diferentes estratégias.

---

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> REDD é a sigla para Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação. Trata-se de um mecanismo em construção no âmbito da CQNUMC para prover incentivos positivos aos países em desenvolvimento com florestas tropicais para o desenvolvimento de programas de redução de emissões de GEE resultantes do desmatamento em seus territórios.

## **CAPÍTULO 3 - ATORES E ESTRATÉGIAS DE AÇÃO COLETIVA SOBRE FLORESTAS E CLIMA ENTRE 2005 E 2010**

O objetivo deste capítulo é apresentar e analisar as estratégias adotadas por um grupo de dez OSCs para influenciar o debate sobre florestas e mudanças climáticas entre os anos de 2005 e 2010. Na primeira parte, será descrito o cenário político de negociações domésticas e internacionais sobre o tema nesse período. Em seguida, serão apresentadas as principais estratégias adotadas pelas organizações para influenciar essa discussão e os alvos para os quais essas estratégias foram dirigidas.

### **3.1 Avanços políticos na discussão sobre florestas e mudanças climáticas entre 2005 e 2010**

Até 2004, a discussão sobre florestas e mudanças climáticas em âmbito internacional ficou concentrada sobre a definição a respeito da inserção de florestas em mecanismos para mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE), com foco central no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). A partir de 2005, com a formalização de proposta da Coalizão de Nações Tropicais, liderada pela Papua Nova Guiné e Costa Rica, durante a COP 11 em Montreal, para inserção do tema de florestas na pauta da próxima conferência das partes (COP 12), o tema volta à agenda internacional de clima (CARVALHO, 2010, p. 113). Nesse momento, a sigla REDD passa a ser utilizada como referência central da discussão sobre a relação entre florestas e clima.

REDD é a sigla para Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação. Trata-se de um mecanismo em construção no âmbito da Conferência Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC) com o objetivo de prover incentivos positivos aos países em desenvolvimento com florestas tropicais para programas de redução de emissões de GEE oriundas do desmatamento em seus territórios. A sigla inicialmente utilizada no âmbito da CQNUMC era RED (limitada ao

desmatamento). Depois evoluiu para REDD (levando em conta a degradação das florestas). Hoje, utiliza-se também a sigla REDD+, que abrange também a conservação, manejo sustentável das florestas e aumento de estoques de carbono florestal (CGEE; IPAM; SAE, 2011, p. 22).

O Brasil apóia a proposta da Coalizão de Nações Tropicais, sinalizando o início de um posicionamento mais flexível sobre a questão das emissões de GEE oriundas do desmatamento tropical e mudanças no uso da terra (CARVALHO, 2010, p. 127). Essa mudança de posicionamento do governo brasileiro a partir de 2005 é explicada em grande parte pelo criação e fortalecimento de mecanismos domésticos para controle e monitoramento do desmatamento, que começaram a demonstrar resultados positivos nesse período. Entre 2003 e 2004, uma área de 26.130 m<sup>2</sup> foi desmatada, mais do que no ano anterior, que havia sido o segundo maior recorde de desmatamento desde que o monitoramento desses dados começou a ser feito pelo governo, em 1988<sup>46</sup>. Como medida imediata para combater o desmatamento, foi desencadeada a Operação Curupira<sup>47</sup>, a maior operação policial de investigação de crimes ambientais já realizada na Amazônia. Além disso, o governo federal iniciou esforços para a elaboração do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAM), que foi lançado em 2004 e apresenta um conjunto de ações estratégicas para a contenção do desmatamento na Amazônia Legal, bem como para a viabilização de estratégias alternativas de proteção e uso sustentável da floresta (BRASIL, 2004).

Em 2005, os resultados concretos desses esforços se refletem na queda nas taxas de desmatamento entre 2004 e 2005, correspondente a 31% em comparação ao período anterior. Esses dados foram apresentados pelo Ministério do Meio Ambiente em 5 de dezembro de 2005, enquanto ocorria a COP 11 da CQNUMC, em Montreal. Tasso Azevedo<sup>48</sup>, que esteve diretamente envolvido nas negociações sobre florestas e mudanças climáticas nesse momento, descreve como a redução das taxas de

---

<sup>46</sup> De acordo com as estimativas anuais de desmatamento apresentadas pelo INPE de 1988 até 2009, disponíveis em [http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes\\_1988\\_2009.htm](http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2009.htm). Acesso em 19 Janeiro 2012.

<sup>47</sup> A Operação Curupira foi desencadeada sigilosamente, em março de 2004, pela Polícia Federal. Surgiu a partir de iniciativa do Ministério do Meio Ambiente, por intermédio do Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), com o objetivo de investigar o envolvimento de funcionários daquele instituto em atividades ilegais (MOURA, 2006).

<sup>48</sup> Tasso Azevedo foi diretor do Programa Nacional de Florestas entre fevereiro de 2003 e junho de 2006 e diretor do Serviço Florestal Brasileiro entre junho de 2006 a abril de 2009, ambas diretorias ligadas ao Ministério do Meio Ambiente do Brasil.

desmatamento a partir de 2005 teve reflexos na posição internacional do país sobre o tema:

Então esse tema deu uma volta. Era uma época difícil de discutir este tema porque foi o primeiro ano de implantação do Plano de Combate ao Desmatamento [PPCDAM]. Em junho de 2005 foi quando teve a Operação Curupira. Então não se pensava em discutir este tema (...). Antes da COP [11 em Montreal] foram lançadas duas coisas importantes. Tinha sido lançado o DETER<sup>49</sup> [Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real] para checar o desmatamento e também tinham sido adiantados os dados preliminares do PRODES<sup>50</sup> [Programa de Monitoramento do Desflorestamento da Amazônia Brasileira]. Foi o primeiro ano que adiantou os dados e se sabia que tinha caído o desmatamento fortemente. Então a proposta [de inserção de florestas] voltou a aparecer em Montreal com uma proposta da Costa Rica e Papua Nova Guiné, que depois virou a *Forest Coalition* [também conhecida como a Coalizão de Nações Tropicais]. E o Brasil tinha saído com uma posição contrária daqui. O pessoal foi para lá, já tinha passado a primeira semana com o Brasil contra e aí a [Ministra do Meio Ambiente] Marina [Silva] viajou para participar da segunda semana no segmento de alto nível com o [João Paulo] Capobianco (...). E aí a [Ministra] Marina comprou a briga desse assunto e aí foi mudada a posição do Brasil durante a reunião. Foi a [Ministra] Marina em contato com o [Ministro de Relações Exteriores] Celso Amorim aqui. E aí teve que vir uma ordem de ministro durante a COP. E aí se cunhou este termo que era "emissões evitadas de desmatamento". E aí foi cunhada uma terminologia diferente de acordo com a proposta de acomodação do Brasil, que era "incentivos para redução das emissões oriundas de desmatamento". Era RED só com um D<sup>51</sup>.

Ao longo de 2006, o debate no Brasil sobre como funcionaria um possível mecanismo de REDD, se ele deveria gerar compensações para os países que aportassem recursos, entre outras questões técnicas, mobilizou representantes do governo e OSCs.

---

<sup>49</sup> O DETER é o um sistema de detecção do desmatamento em tempo real feito mensalmente pelo INPE desde maio de 2004. O DETER foi desenvolvido como um sistema de alerta para suporte à fiscalização e controle de desmatamento (INPE, 2011a).

<sup>50</sup> O PRODES é o Programa de Monitoramento do Desflorestamento da Amazônia Brasileira, coordenado pelo INPE. Desde 1988, o INPE vem produzindo as Taxas Anuais do desflorestamento da Amazônia Legal. A partir do ano de 2002, estas estimativas vem sendo produzidas por classificação digital de imagens seguindo a metodologia PRODES (INPE, 2011b).

<sup>51</sup> Entrevista realizada em 30/08/2011 no Brasília Shopping, em Brasília - DF.

Rubens Born, coordenador-executivo adjunto do Vitae Civilis, descreve o processo de mobilização da sociedade civil nesse período:

Em 2005, teve uma decisão da COP [11] de Montreal que definiu que ia se trabalhar com o assunto florestas e aí se abriu um prazo para que governos e observadores apresentassem preocupações e questões. E aí, eu me lembro que, no começo de 2006, nós fizemos, em nome do GT Clima<sup>52</sup>, duas reuniões, uma em Brasília e uma em Curitiba, durante a COP [8] de biodiversidade<sup>53</sup>, em que participaram IPAM, ISA, Greenpeace para tirar posicionamentos em nome do GT Clima. Depois, nós convidamos o Observatório do Clima<sup>54</sup> a assinar em conjunto e mandamos as nossas recomendações tanto para o Secretariado, como para o governo brasileiro. Estas decisões na escala internacional abriram a possibilidade de levantar preocupações, considerações e critérios que deveriam ser analisados pelos negociadores para fazer esta interface floresta e clima. Acho que também estimulou que ONGs que já tinham um trabalho em florestas se aproximassem do tema de clima e pudessem dar as suas respectivas contribuições<sup>55</sup>.

No mesmo ano, em 30 de outubro, o governo britânico apresentou o Relatório Stern<sup>56</sup>, que apontava a redução das emissões de GEE por desmatamento e degradação como uma das estratégias com maior potencial de resultados em curto prazo. Mais tarde, durante a COP 12, em Nairóbi, o governo brasileiro propôs oficialmente a criação de um mecanismo para promover a redução de emissões de GEE oriundas do desmatamento em países em desenvolvimento. Carvalho afirma que foi a primeira vez

---

<sup>52</sup> O Grupo de Trabalho de Mudanças do Clima (GT Clima) foi criado no âmbito do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS). Ele reúne hoje cerca de 40 organizações, que se encontram periodicamente para discutir estratégias de pressão sobre o governo brasileiro para que ele adote políticas nacionais para mitigação e adaptação às mudanças climáticas (RUSSAR, 2008). Desde 2004, o GT Clima é o representante da *Climate Action Network* (CAN) no Brasil.

<sup>53</sup> A COP 8 foi a 8ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), realizada de 20 a 30 de março de 2006, em Curitiba, Brasil.

<sup>54</sup> O Observatório do Clima é uma rede de 31 OSCs que tem como objetivo contribuir com a construção de políticas públicas na área climática.

<sup>55</sup> Entrevista realizada em 10/08/2011 via Skype.

<sup>56</sup> Em 2006, o economista britânico Nicholas Stern produziu relatório que apresenta os possíveis impactos econômicos das mudanças climáticas. O relatório analisa também os desafios políticos para a estabilização das emissões de GEE na atmosfera. O levantamento teve repercussão mundial ao afirmar que se não forem tomadas medidas para a redução das emissões, a concentração dos GEE na atmosfera poderá atingir o dobro do seu nível pré-industrial já em 2035, sujeitando-nos praticamente a um aumento da temperatura média global de mais de 2°C (STERN, 2006; ver também STERN, 2008).

em que o Brasil apresentou sua visão sobre redução das emissões de GEE por desmatamento e degradação. Nessa ocasião, a Ministra do Meio Ambiente Marina Silva destacou ser injusta a percepção de que reduzir o desmatamento é mais fácil do que mudar a matriz energética nos países desenvolvidos e que eram necessários incentivos positivos para a redução do desmatamento (CARVALHO, 2010, pp. 153-154).

A partir de então, avança dentro do governo o detalhamento de como seria este mecanismo para redução das emissões de GEE geradas pelo desmatamento em países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, as OSCs se mobilizam para influenciar esse processo de diferentes formas, por meio de estudos que contribuíssem para políticas públicas voltadas para a redução do desmatamento, até o desenvolvimento de projetos piloto que pudessem testar o conceito de REDD na prática. Entre essas iniciativas, é interessante destacar o Pacto Nacional pela Valorização da Floresta e pelo Fim do Desmatamento, lançado em outubro de 2007, por um grupo de OSCs<sup>57</sup>, que trazia a proposta de um pacote de incentivos econômicos para redução do desmatamento. Adriana Ramos, secretária executiva adjunta do Instituto Socioambiental, descreve esse esforço:

Depois de muitos anos trabalhando com a história do desmatamento, de ter participado da elaboração do PPCDAM e de ter visto de certa forma as limitações do PPCDAM de transpor a barreira da área ambiental do governo, nós chegamos à conclusão de que a gente precisava entrar numa discussão de macroeconomia em relação à questão do desmatamento. Para levantar esse debate, para convocar os diferentes setores da sociedade para se engajar nessa campanha, nesta visão de que o desmatamento é uma coisa a ser superada, nós resolvemos bancar um estudo para saber o seguinte: se a gente resolvesse hoje implementar estratégias que fossem compensatórias para redução do desmatamento, quanto é que custaria isso, qual seria o investimento necessário. E aí tivemos a ideia de contratar um estudo macroeconômico. A ideia da gente era, vamos tentar descolar um economista de nome, reconhecido no Brasil. Juntamos um conjunto de organizações, levantamos uma grana, o ISA e o Greenpeace principalmente, para bancar. Fizemos um edital e enviamos esse edital para vários escritórios de economia no Brasil (...). O primeiro telefonema e retorno que nós tivemos foi do

---

<sup>57</sup> Instituto Socioambiental, Greenpeace, Instituto Centro de Vida, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, The Nature Conservancy, Conservação Internacional, Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, Imazon e WWF-Brasil.

Luciano Coutinho, que se manifestou interessado no tema e nós então fechamos um contrato com ele. Uma semana depois que a gente fechou o contrato com ele, o [Presidente] Lula o convidou para ser presidente do BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social]. Então, ele deixou no escritório dele a tarefa [de desenvolver o estudo]. O trabalho ficou bem feito e chegou a esse cálculo de que o Brasil precisava de sete bilhões, um bilhão por ano para contribuir com as estratégias de redução de desmatamento. Esse processo chegou ao fim no momento em que o desmatamento estava já em processo de redução e em que o Brasil já tinha apresentado internacionalmente essa ideia de criar um fundo que na época tinha essa intenção de captar mais recursos nacionais do que internacionais. Quando a gente lançou esse documento, nós aproveitamos a inserção que o Luciano Coutinho tinha tido com a gente, o interesse dele e a presença dele no BNDES, para chamá-lo pro lançamento do estudo, que foi feito na Câmara [dos Deputados] na presença de vários governadores, da Ministra Marina Silva (...)<sup>58</sup>.

Ramos afirma que o Pacto Nacional pela Valorização da Floresta e pelo Fim do Desmatamento trouxe subsídios para que ONGs norueguesas discutissem a contribuição de seu país à redução do desmatamento em países de florestas tropicais, como Brasil, Indonésia e Congo (RAMOS, 2009). A Noruega foi o primeiro país a contribuir com o Fundo Amazônia, proposta apresentada pelo Brasil durante um evento paralelo na COP 13, em Bali, que aconteceu de 3 a 14 de dezembro de 2007. Tasso Azevedo, diretor do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) naquele momento, fala sobre esse evento:

Aí a gente vai para Bali e faz o *side event* [evento paralelo], que virou o *side event* do Brasil, em um dia super concorrido em que o debate sobre REDD estava rolando solto, com a história de incluir conservação, já que antes era só desmatamento e degradação. Até então o que tinha na prática no mundo eram iniciativas de projetos de redução de emissões. Não tinha mais nada (...). Era a primeira vez que se falava em algo que era baseado no resultado. Inverte a lógica do MDL, no qual você precisa do recurso para viabilizar o negócio<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Entrevista realizada em 25/08/2011 no escritório do ISA, em Brasília - DF.

<sup>59</sup> Entrevista realizada em 30/08/2011 no Brasília Shopping, em Brasília - DF.

Também durante a COP 13, foram estabelecidas diretrizes para um acordo político global sobre clima pós 2012, o chamado Mapa do Caminho de Bali (*Bali Roadmap*) que assinalava a necessidade de estabelecer mecanismos para reduzir as emissões de GEE oriundas do desmatamento de florestas em países em desenvolvimento em um futuro tratado climático (IPAM, 2008). Ao mesmo tempo em que o Ministério do Meio Ambiente já vinha demonstrando uma postura mais positiva sobre o tema, representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) continuaram a expor resistências a essa discussão, principalmente sobre a possibilidade de países desenvolvidos poderem compensar suas emissões de GEE domésticas a partir da compra de créditos de carbono florestal em países em desenvolvimento. Com a entrada do tema no Mapa do Caminho de Bali, os setores mais resistentes ao tema dentro do governo brasileiro foram pressionados a participar mais ativamente das discussões sobre o tema em nível nacional e internacional. Como opina Paulo Moutinho, diretor executivo do IPAM, em entrevista:

Depois de Bali, na COP 13, o governo brasileiro teve que mudar o discurso, porque REDD passa a entrar na agenda. Então, o Itamaraty sempre teve muito a postura de usar outros países como testa de ferro. Nunca se expõe e se antecipa a nada em relação a esse tema, esperando ver como vai ser a mexida de peças por outros menores, como Papua Nova Guiné, Costa Rica e outros países que detêm floresta. Só que de 2005 para frente essa postura ficou complicada, porque é o país que mais detém floresta. Ao mesmo tempo a Indonésia começava a tomar uma série de posições, que é o segundo grande detentor de floresta e de emissão por desmatamento. Então a postura do Itamaraty começou a ficar meio que pressionada dentro do governo<sup>60</sup>.

É importante ressaltar que em 2007 também ocorreu a apresentação do 4º relatório de avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), que alertou ainda mais a comunidade internacional sobre a gravidade da questão, apontando a relação direta entre a ação antrópica e as mudanças climáticas, ou seja, que os seres humanos são os principais responsáveis por esse problema. Esse foi um impulso importante para que a comunidade internacional acordasse o Mapa do Caminho

---

<sup>60</sup> Entrevista realizada em 25/07/2011 no escritório do IPAM, em Brasília - DF.

de Bali, que demonstrava o compromisso dos países signatários da CQNUMC em direção à definição de metas ambiciosas para frear o aquecimento global.

Em 2008, inicia-se o processo de implementação do Mapa do Caminho de Bali. Em maio desse ano, a Ministra do Meio Ambiente Marina Silva renuncia ao cargo. Carlos Minc assume o Ministério e se dedica às discussões sobre a possível adoção de metas voluntárias de redução de GEE pelo Brasil. Em setembro, o governo apresenta o Plano Nacional de Mudanças Climáticas, que é aberto para consulta pública até novembro. Naquele momento, o GT Clima e outras OSCs fizeram críticas ao plano, afirmando que era muito genérico por não apresentar metas e o detalhamento de como seus objetivos seriam alcançados (ANDI, 2012).

Em novembro de 2008, OSCs reunidas no Observatório do Clima apresentam ao Ministro Minc o documento "Elementos para Formulação de um Marco Regulatório em Mudanças Climáticas no Brasil: Contribuições da Sociedade Civil" (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2008). O texto foi construído a partir de consultas públicas realizadas em 2008 e trazia uma proposta de projeto de lei para a criação de uma Política Nacional sobre Mudança do Clima, com metas para redução de emissões de GEE embasadas por um estudo científico elaborado pelo Professor José Goldemberg (Instituto de Eletrotécnica e Energia da Universidade de São Paulo - IEE/USP).

Em dezembro de 2008, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou a primeira versão do plano, em que foram estabelecidas metas numéricas e mensuráveis de redução das emissões de GEE por desmatamento e degradação de florestas. O alcance das metas propostas estava condicionado ao recebimento de verbas do Fundo Amazônia, cuja criação havia sido autorizada em agosto. Essa foi a primeira vez que o país assumiu em âmbito doméstico uma meta quantificada de redução do desmatamento (CARVALHO, 2010, p. 30).

Durante a COP 14, em Poznan, realizada em dezembro de 2008, países em desenvolvimento emergentes, como Brasil, China, Índia, México e África do Sul sinalizaram abertura para discussão sobre compromissos voluntários de redução de emissões de GEE, mas sem menção a metas numéricas específicas. O Brasil apresentou seu Plano Nacional de Mudanças Climáticas durante a conferência. Com relação à discussão de florestas e clima, Carvalho afirma que o Brasil manteve a postura de que

REDD não deveria ser discutido isoladamente das causas da mudança do clima e sim no âmbito do pacote maior das medidas de mitigação, além de sempre manifestar os riscos de uma abordagem de mercado e as vantagens de um mecanismo não compensatório (CARVALHO, 2010, p. 158)<sup>61</sup>.

Ao longo de 2009, havia muitas expectativas sobre os resultados da COP 15, que aconteceu em Copenhague, pois era o ano previsto para finalização do acordo almejado pelo Mapa do Caminho de Bali. Previa-se que mecanismos para mitigação das emissões de GEE por desmatamento e degradação de florestas em países em desenvolvimento seriam contemplados por esse futuro acordo. Isso chamou a atenção dos governadores dos estados da Amazônia Legal Brasileira, que queriam que o Brasil aceitasse que o desmatamento evitado fizesse parte do MDL e de outros mecanismos de mercado, como o REDD (VIOLA, 2010, p. 102). Eles tinham interesse que parte dos recursos provenientes desses mecanismos fosse destinada aos seus estados. Foi então formada a Força Tarefa sobre REDD e Mudanças Climáticas, composta pelos representantes dos governos estaduais amazônicos, do governo federal e de OSCs que forneceram apoio técnico aos estados, entre elas a Fundação Amazonas Sustentável (FAS), a Conservação Internacional - Brasil, o IPAM, o *Environmental Defense Fund* (EDF), o Greenpeace Brasil e o Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM). A força tarefa gerou recomendações ao governo federal, apresentadas em outubro de 2009, antes da COP 15. Fernanda Carvalho, coordenadora política de mudanças climáticas da TNC, avalia esse processo:

Esse processo é contraditório e teve aspectos positivos e negativos. Os governos estaduais entraram nesta história muito motivados pela expectativa de que iriam ganhar rios de dinheiro, que foi uma expectativa que foi gerada por algumas ONGs, expectativa que eu acho complicada. Por outro lado, tenho total reconhecimento e total clareza de que o governo federal em suas discussões vacilou em não envolver os estados, pois eles têm papel muito grande em uma agenda de REDD (...). Agora eu acho que os estados

---

<sup>61</sup> A resistência do governo federal a uma abordagem de mercado para REDD diz respeito à oposição a um mecanismo de mercado que gere créditos que compensem as emissões dos países investidores, alegando que isso geraria riscos à integridade ambiental do regime climático (CARVALHO, 2010, p. 105). A posição predominante no governo federal é a de REDD deveria ser um NAMA (ação de mitigação nacionalmente apropriada), ou seja, que faça parte dos compromissos voluntários assumidos pelo país e que seja financiada por recursos novos e adicionais aos já comprometidos para a assistência internacional para o desenvolvimento (ODA) (Idem, p. 106).

deveriam ter entrado nesta discussão com outro foco, não para discutir o "quanto eu vou ganhar", mas para discutir "como será a minha participação", "como é que eu me fortaleço", "quais são as questões políticas que eu tenho que trabalhar aqui dentro?" Foi legal as ONGs terem movido os estados naquele momento, mas questiono a forma como foi feito, pois na prática eles acabaram não levando nada. Eu acho que as ONGs usaram os estados para pressionar o governo federal. Isso não é de todo mau, essa é uma agenda que as ONGs queriam e os governos estaduais são os parceiros óbvios. O que eu questiono é a forma como essa parceria aconteceu<sup>62</sup>.

Às vésperas da COP 15, em 13 de novembro de 2009, o governo brasileiro apresenta o compromisso voluntário de redução de emissões de GEE entre 36% e 39% com relação à expectativa de emissões projetadas para 2020. No início de dezembro, o Senado brasileiro aprovou o projeto de lei que criava a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), estabelecendo metas voluntárias de redução de emissões até 2020. A maior parte do compromisso brasileiro se referia à redução de emissões de GEE geradas pelo desmatamento, entre 21% e 25%, já que essa era a principal fonte de emissões do país (VIOLA, 2010, pp. 105 – 106).

Apesar da repercussão global da COP 15, que contou com a presença de mais de 100 chefes de Estado e grande mobilização por parte de OSCs em todo o mundo, não se alcançou um acordo substantivo legalmente vinculante para mitigar as mudanças climáticas (ABRANCHES, 2010; VIOLA, 2010, p. 107). No entanto, o acordo de Copenhague apresentou oportunidades para avanços significativos com relação a REDD (VIOLA, 2010, p. 111). Após dois anos de negociações, foi finalizada uma minuta de decisão sobre REDD, na qual alcançou-se consenso sobre vários pontos-chave relacionados a essa discussão (CARVALHO, 2010, p. 99). Um dos pontos acordados era de que as atividades de REDD seriam implementadas em fases. Nessa ocasião, países prometeram recursos no valor de 3,5 bilhões de dólares para iniciar esse processo. Finalmente, com o objetivo de iniciar a implementação das decisões sobre REDD e monitorar o uso desses recursos, é formada a *REDD+ Partnership*<sup>63</sup>, uma iniciativa que conta hoje com a participação de 73 países (CARVALHO, 2010, p. 105).

---

<sup>62</sup> Entrevista realizada em 02/06/2011 no escritório da TNC em Brasília, DF.

<sup>63</sup> Mais informações disponíveis em <<http://reddpluspartnership.org>> Acesso em 19 Janeiro 2012.

Em janeiro de 2010, a lei nº 12.187, que institui a PNMC, foi sancionada pelo governo brasileiro. Ao longo desse ano, o governo federal formou grupos de trabalhos voltados à discussão dos planos setoriais que detalhariam como o governo iria alcançar as metas voluntárias assumidas anteriormente. Esse processo foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e foi dedicado à elaboração ou adequação dos planos destinados à redução do desmatamento na Amazônia e no Cerrado e dos planos setoriais de energia, agricultura e siderurgia. Diversas consultas foram realizadas no âmbito do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC). No entanto, Viola afirma que "até agosto de 2010 não se havia avançado quase nada em relação à regulamentação" da política (2010, p. 112).

Nesse ano, grande parte da atenção da mídia e de toda a sociedade brasileira esteve voltada para as eleições presidenciais, que ocorreram em outubro de 2010. O anúncio da candidatura de Marina Silva foi fundamental para a inserção dos temas da sustentabilidade e da economia de baixo carbono no debate eleitoral. Segundo Viola, esse quadro influenciou o posicionamento do presidente Lula e de sua candidata Dilma Rousseff e a decisão de assumir metas voluntárias redução das emissões de GEE durante a COP 15 (VIOLA, 2010, p. 104).

As OSCs também aproveitaram esse cenário para cobrar compromissos firmes dos candidatos quanto a possíveis mudanças no Código Florestal em discussão no Congresso Nacional, relacionando essa discussão com as políticas nacionais e internacionais sobre florestas e mudanças climáticas. Um exemplo interessante foi o estudo lançado pelo Observatório do Clima, em novembro de 2010, que apresentou os potenciais impactos negativos das alterações do Código Florestal Brasileiro na meta nacional de redução de emissões de GEE.

No fim de 2010, ocorreu a COP 16, na qual chega-se ao Acordo de Cancun. O Acordo reconhece a necessidade de reduzir, acabar e reverter a perda da cobertura florestal e do carbono, de acordo com as circunstâncias nacionais e dependendo do apoio "adequado e previsível" recebido pelos países em desenvolvimento, mas não define mecanismos específicos para que isso ocorra. No entanto, enfatiza a importância de que sejam definidas salvaguardas sociais e ambientais para mecanismos de REDD,

uma das principais bandeiras de um grupo de movimentos sociais e OSCs no Brasil<sup>64</sup>. Entre 2009 e 2010, esse grupo se envolveu na construção dessas salvaguardas para REDD no Brasil. A partir desse esforço, são iniciadas as discussões para implantação de um Observatório do REDD<sup>65</sup> com o objetivo de monitorar as ações do Fundo Amazônia e das demais políticas sobre REDD no Brasil. Rubens Gomes, presidente do GTA, descreve como ocorreu o início das discussões sobre salvaguardas nesse período:

Em 2009, eu fui convidado pelo [Grupo] Katoomba<sup>66</sup> para uma conferência de clima em Cuiabá. A minha fala foi sobre os riscos e oportunidades de REDD (...). As organizações ambientais presentes estavam motivadas a aprimorar o mecanismo e convocaram uma reunião paralela entre financiadores, todas as ONGs brasileiras e internacionais envolvidas neste processo e eu representando o movimento social. Então todos falavam do mecanismo e quando chegou a minha vez, eu disse "o mecanismo pouco importa para nós, nós queremos saber como garantir os nossos direitos, quais são as salvaguardas que protegem, quais são os princípios mínimos, elementares para evitar perda de direitos e danos. Nós queremos minimizar os riscos e impactos". Aí o Imaflora e o IPAM imediatamente compraram a ideia (...). O Imaflora ficou com a parte de consultas por ter experiência grande na construção de padrões. O IPAM assessorando o GTA e o processo. O GTA ficava responsável por fazer a mobilização social para gerar os ambientes para discutir a proposta que seria elaborada. Foi constituído um comitê multissetorial que compunham cerca de 20 organizações, entre organizações sociais, organizações ambientais e empresas onde foi trabalhada a proposta de texto para que pudesse ter um processo de consulta (...). Lançamos na COP 16 em Cancun um manual<sup>67</sup> deste processo, pois começamos a ser acionados por movimentos sociais de fora do país,

---

<sup>64</sup> As salvaguardas são um conjunto de princípios e critérios sugeridos como referência para o desenvolvimento e aplicação de projetos de REDD com o objetivo de contribuir com o aumento da governança florestal, a transparência de informações, participação pública na tomada de decisões e respeito e reconhecimento de direitos de populações tradicionais e povos indígenas (BONFANTE; VOIVODIC; MENESES, 2010).

<sup>65</sup> O Observatório de REDD foi criado em 2010 com o objetivo de acompanhar o processo de formulação e implementação de políticas públicas relacionadas ao mecanismo de REDD.

<sup>66</sup> O grupo Katoomba é uma rede internacional de indivíduos dedicada ao desenvolvimento de mercados para serviços ambientais, inclusive REDD. Mais informações em <[www.katoombagroup.org](http://www.katoombagroup.org)>. Acesso em 19 Janeiro 2012.

<sup>67</sup> Disponível em <[www.observatoriodoredd.org.br/site/pdf/GuiaSalvaguadas.pdf](http://www.observatoriodoredd.org.br/site/pdf/GuiaSalvaguadas.pdf)>. Acesso em 19 Janeiro 2012.

perguntando como é que se fazia o engajamento da sociedade civil em um processo como este (...) <sup>68</sup>.

A partir da apresentação do histórico de negociações sobre florestas no âmbito da discussão sobre mudanças climáticas entre 2005 e 2010, é possível observar a evolução da posição do governo brasileiro sobre o tema, passando de uma posição caracterizada pela resistência para uma postura mais aberta e flexível, que envolveu até a apresentação de uma proposta no âmbito da CQNUMC, que culminou na criação do Fundo Amazônia. Como mencionado anteriormente, a maior capacidade de controle e monitoramento do desmatamento é um dos fatores principais para compreensão desse processo, pois faz com que o país se sinta mais à vontade para discutir o tema. A queda no desmatamento nesse período tem impacto direto na redução das emissões de GEE do país, como descreve Viola:

As emissões do Brasil nos anos de 2005-2009 sofreram uma forte redução com referência ao período 2001-2004 devido à dramática queda da taxa de desmatamento na Amazônia, de uma média anual de 20 mil km<sup>2</sup> para uma média anual de 12 mil km<sup>2</sup>, chegando a uma cifra muito baixa em 2009 (7 mil km<sup>2</sup>) (VIOLA, 2010, p. 92).

Viola (2010, p. 93) afirma também que a atuação de OSCs foi um dos fatores que explicam a redução do desmatamento de aproximadamente 25% entre 2004 e 2009, devido à intensa campanha de conscientização da opinião pública e das empresas desenvolvida nesse período. Essas OSCs foram muitas ativas nos debates nacionais e internacionais sobre mudanças climáticas, acompanhando especialmente o tratamento de florestas nessa discussão, já que o Brasil é um país-chave nessa discussão devido à importância que as suas florestas têm, ora como sumidouros, ora como emissores de carbono. O retorno da discussão sobre redução do desmatamento e degradação das florestas nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas foi aproveitado por essas OSCs para influenciar os debates nacionais e internacionais sobre o tema. Na próxima parte deste capítulo, veremos quais foram as estratégias utilizadas por um grupo de 10 OSCs entre 2005 e 2010 para influenciar esse processo.

---

<sup>68</sup> Entrevista realizada em 26/08/2011 via Skype.

### **3.2 Estratégias e alvos de 10 OSCs brasileiras sobre o tema de florestas e clima entre 2005 e 2010**

As OSCs analisadas por esta pesquisa são: Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, Conservação Internacional - Brasil, Greenpeace Brasil, Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Instituto Socioambiental (ISA), The Nature Conservancy (TNC), Vitae Civilis e WWF-Brasil.

Todas essas organizações são atuantes nas discussões nacionais e internacionais sobre florestas e mudanças climáticas, por meio da participação em grupos de trabalho promovidos pelo governo brasileiro em nível doméstico e em conferências internacionais promovidas no âmbito da CQNUMC. Nesse contexto, elas também já se pronunciaram oficialmente sobre o tema, individualmente ou como membro de uma rede de organizações, como o Observatório do Clima, GT Clima ou Observatório de REDD, entre outras.

As opiniões dessas organizações sobre como deve ser a inserção das florestas no âmbito CQNUMC e/ou em políticas públicas domésticas, incluindo questões técnicas como a distribuição de benefícios advindos de REDD ou possíveis incentivos financeiros para REDD, entre outros temas, podem variar. Para os fins desta pesquisa, não serão discutidas exaustivamente as diferenças entre os pontos de vista dessas organizações sobre essas questões. A característica que aproxima essas organizações no período de 2005 a 2010 é a visão de que as florestas devem ser consideradas nas políticas nacionais e internacionais sobre mudanças climáticas, mesmo que as abordagens técnicas e metodológicas propostas sejam distintas. Em entrevista, Marcio Santilli, coordenador do Programa de Política e Direito Socioambiental (PPDS) do ISA, faz afirmação nessa direção:

Ninguém hoje é capaz de dizer em uma reunião deste tipo que não há de se tratar deste assunto (...). Mesmo aquelas pessoas que são mais céticas em relação ao tratamento de florestas neste contexto, hoje acham que sim, que é

possível ter instrumentos e mecanismos. Outra discussão é que mecanismo é esse. Há visões muito diferentes<sup>69</sup>.

Primeiramente, essas organizações serão brevemente apresentadas, abordando de que maneira a discussão sobre florestas e mudanças climáticas está presente em sua atuação. Em seguida, serão descritas as estratégias principais adotadas por essas organizações e seus principais alvos com o objetivo de influenciar o processo de formulação de políticas nacionais e internacionais sobre o tema, entre 2005 e 2010. A partir da apresentação e análise dessas estratégias, espera-se contribuir com novas informações sobre o modo de atuação destas organizações e como elas buscam contribuir e influenciar o processo decisório sobre temas ambientais no país.

### **3.2.1 As organizações**

#### **3.2.1.1 Amigos da Terra – Amazônia Brasileira:**

A Amigos da Terra - Amazônia Brasileira é uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), fundada em 1989, que "atua na promoção de interesses difusos, tais como direitos humanos, cidadania e desenvolvimento, a partir da valorização do capital natural" (AMIGOS DA TERRA, 2011). Atua no apoio à elaboração de políticas públicas, em projetos voltados para os mercados e comunidades locais, com foco prioritário, mas não exclusivo, na região amazônica. Roberto Smeraldi, diretor e fundador da Amigos da Terra - Amazônia Brasileira, afirmou em entrevista<sup>70</sup> que a posição da organização favorável à inclusão de florestas no debate sobre mudanças climáticas foi um dos fatores que levou à sua ruptura em 2008 com a rede internacional Amigos da Terra, que se opunha a essa discussão.

#### **3.2.1.2 Conservação Internacional - Brasil (CI - Brasil)**

---

<sup>69</sup> Entrevista realizada em 12/07/2011 no escritório do ISA, em Brasília, DF.

<sup>70</sup> Entrevista realizada em 16/08/2011 no Hotel Brasília Palace, em Brasília - DF.

A CI - Brasil é uma organização privada, sem fins lucrativos, dedicada à conservação e utilização sustentada da biodiversidade. Foi fundada em 1987, mas seu primeiro projeto no Brasil ocorre em 1988. Sua missão é "promover o bem-estar humano fortalecendo a sociedade no cuidado responsável e sustentável para com a natureza amparada em uma base sólida de ciência, parcerias e experiências de campo" (CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL - BRASIL, 2011). Os projetos da organização dedicados ao tema de mudanças climáticas são coordenados pela Diretoria de Política Ambiental da CI - Brasil. A partir de 2007, com a aprovação do Mapa do Caminho de Bali no âmbito da CQNUMC, a organização desenvolveu uma estratégia voltada para o tema, com especial atenção para as sinergias existentes entre as agendas de mudanças climáticas e biodiversidade. Paulo Prado, diretor de política ambiental da CI - Brasil até outubro de 2011, explicou que as florestas têm grande importância na estratégia da organização, pois são o elo com as temáticas de biodiversidade, serviços ecossistêmicos e mudanças climáticas<sup>71</sup>.

### **3.2.1.3 Greenpeace Brasil**

O Greenpeace Brasil foi fundado em abril de 1992, durante a Rio 92, com o objetivo de fortalecer o debate ambiental no Brasil. Sua primeira ação teve como objetivo recordar a população sobre a explosão ambiental da usina nuclear de Chernobyl, afixando 800 cruzeiros no pátio da usina nuclear de Angra dos Reis, simbolizando as mortes ocorridas no acidente (GREENPEACE BRASIL, 2011). A discussão sobre florestas e mudanças climáticas perpassa duas importantes campanhas da organização no Brasil, a Campanha da Amazônia e a Campanha Clima e Energia. A Campanha da Amazônia, iniciada em 1999, teve início com ações de ampla investigação sobre exploração ilegal e predatória da madeira da Amazônia, um dos principais vetores de desmatamento na região. Uma de suas principais bandeiras é o desmatamento zero até 2015, com o objetivo de contribuir com a redução das emissões de GEE, proteção da biodiversidade e dos direitos das populações locais. Já a

---

<sup>71</sup> Entrevista realizada em 13/10/2011 no escritório da CI - Brasil, em Brasília - DF.

Campanha Clima e Energia tem como objetivo central barrar o aquecimento do planeta, evitando impactos negativos para a biodiversidade e para os seres humanos, principalmente por meio de campanhas para a substituição do uso de combustíveis fósseis para a geração de energia por fontes renováveis. Uma de suas prioridades também é zerar o desmatamento no Brasil e no mundo, contribuindo para a redução das emissões de GEE.

Em entrevista<sup>72</sup>, Sérgio Leitão diretor de campanhas do Greenpeace, destacou o estilo peculiar da organização de desenvolver ações diretas com o objetivo de pressionar as autoridades para tomar medidas firmes com o objetivo de mitigar os impactos das mudanças climáticas. Em 2009, por exemplo, antes da importante conferência sobre mudanças climáticas em Copenhague (COP 15), as atividades do Greenpeace foram voltadas para a rua, para a mobilização popular, com caráter mais confrontacional do que colaborativo, como a ocupação do palco do púlpito onde o Presidente Lula estava recebendo seu prêmio na UNESCO<sup>73</sup> Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura e a elaboração de uma petição que demandava providências por parte do governo brasileiro com relação à agenda de mudanças climáticas e sua relação com as florestas, oceanos e energia. Ele destacou também a capilaridade da organização graças ao grande número de voluntários que possui em todo o país, o que permite o desenvolvimento de ações de mobilização em larga escala.

#### **3.2.1.4 Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)**

O GTA foi fundado em 1992, com o objetivo de reunir comunidades locais e organizações sociais e promover a sua participação nas políticas de desenvolvimento sustentável para a região. Hoje, o GTA é formado por 18 coletivos regionais em nove estados brasileiros, envolvendo mais de 600 entidades representativas de agricultores, seringueiros, indígenas, quilombolas, quebradeiras de côco babaçu, pescadores,

---

<sup>72</sup> Entrevista realizada em 19/10/2011 no escritório do Greenpeace Brasil, em São Paulo - SP.

<sup>73</sup> Diversos meios de comunicação noticiaram esta ação no Brasil, como o Estado de São Paulo e a BBC: <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia.greenpeace-protesta-durante-homenagem-a-lula-na-unesco,399108,0.htm>>; <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/07/090707\\_lula\\_unesco\\_greenpeace\\_cq.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/07/090707_lula_unesco_greenpeace_cq.shtml)>. Acesso em 20 Janeiro 2012.

ribeirinhos e entidades ambientalistas, de assessoria técnica, de comunicação comunitária e de direitos humanos. Rubens Gomes, presidente do GTA, explicou que esses grupos começam a perceber as mudanças climáticas em seu dia a dia, a partir da observação de eventos extremos ou de alterações no calendário de chuvas, que começaram a interferir em sua capacidade de planejamento da produção. A percepção desses grupos ocorreu antes mesmo de ouvirem falar sobre o tema em capacitações ou projetos promovidos pelo GTA e por parceiros<sup>74</sup>.

### **3.2.1.5 Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)**

O Imazon é uma OSCIP, fundada em 1990, cuja missão é promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia por meio de estudos, apoio à formulação de políticas públicas, disseminação ampla de informações e formação profissional. Em 2007, foi criado seu Programa de Mudanças Climáticas, com o objetivo de contribuir com as discussões sobre a redução de emissões de GEE e com o sequestro de carbono na Amazônia brasileira, especialmente relacionado a ações de REDD. Brenda Brito, secretária executiva do Imazon, explicou que a agenda de mudanças climáticas sempre foi uma prioridade da organização, já que contribuir para a redução do desmatamento - agenda central da organização desde a sua fundação - é contribuir diretamente com a redução das emissões de GEE do país<sup>75</sup>.

### **3.2.1.6 Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM)**

O IPAM é uma ONG sem fins lucrativos, fundada em 1995 com o objetivo de "promover o desenvolvimento sustentável da Amazônia, pautado pelo crescimento econômico, pela justiça social e pela proteção da integridade funcional dos ecossistemas da região" (IPAM, 2011). Por meio do Programa Mudanças Climáticas, criado em 2000, o IPAM vem desenvolvendo projetos demonstrativos de REDD em nível local, além de

---

<sup>74</sup> Entrevista realizada em 26/08/2011 via Skype.

<sup>75</sup> Entrevista realizada em 31/08/2011 via Skype.

participar regularmente das negociações internacionais da CQNUMC. A primeira proposta para abordar o tema do desmatamento no âmbito da CQNUMC foi apresentada em 2003, durante a 9ª Conferência das Partes (COP 9), em Milão, por um grupo de pesquisadores coordenado pelo IPAM. Paulo Moutinho, do IPAM, ressaltou que a produção independente de informações pela sociedade foi fundamental ao longo das negociações sobre florestas e mudanças climáticas e por esse têm sido um dos principais focos de sua atuação<sup>76</sup>.

### **3.2.1.7 Instituto Socioambiental (ISA)**

O ISA foi fundado em 1994 e desde 2001 é qualificado como OSCIP. Tem como objetivo principal "defender bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos e valorizar a diversidade socioambiental" (ISA, 2012). Adriana Ramos, secretária executiva adjunta do ISA, explicou que a organização é atuante na discussão sobre florestas e mudanças climáticas, pois essa agenda tem ligação direta com a sua estratégia mais ampla de defesa dos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais dependentes da floresta. Ela reconhece que o mecanismo de REDD pode trazer oportunidades de financiamento a esses esforços<sup>77</sup>.

### **3.2.1.8 The Nature Conservancy (TNC)**

A The Nature Conservancy (TNC) é uma organização ambientalista presente no Brasil desde 1988. Atua em parceria com governos, empresas e inúmeros parceiros locais para promover a conservação ambiental em larga escala. Uma de suas prioridades é o combate ao desmatamento, com o objetivo de apoiar o país a alcançar suas metas de redução de emissões de GEE, realizando projetos piloto de REDD na Amazônia, programas de capacitação de governos e comunidades e participação em

---

<sup>76</sup> Entrevista realizada em 25/07/2011 no escritório do IPAM, em Brasília - DF.

<sup>77</sup> Entrevista realizada em 25/08/2011 no escritório do ISA, em Brasília - DF.

fóruns nacionais para discussão e elaboração de políticas públicas sobre mudanças climáticas e florestas. Fernanda Carvalho, coordenadora política de mudanças climáticas da TNC afirmou que a organização vem trabalhando com REDD antes mesma da sigla existir, em projetos pilotos locais como a Ação contra o Aquecimento Global em Guaraqueçaba, que teve início em 1997. Com a inclusão do tema no Mapa do Caminho de Bali em 2007, a TNC começa a atuar com o tema politicamente<sup>78</sup>.

### **3.2.1.9 Vitae Civilis**

O Vitae Civilis foi fundado em 1989 e acompanha e apóia o desenvolvimento de políticas nacionais e internacionais sobre mudanças climáticas desde 1990. Rubens Born, fundador e coordenador-executivo adjunto do Vitae Civilis, explicou a organização vêm trabalhando com os dois temas - florestas e mudanças climáticas - há 22 anos, mas nem sempre destacou o vínculo entre eles devido à resistência existente, principalmente no Brasil. Internacionalmente, a organização encontrou mais abertura para essa discussão e por isso fazia o cruzamento entre os temas de forma mais explícita<sup>79</sup>.

### **3.2.1.10 WWF-Brasil**

O WWF-Brasil é uma ONG criada em 1996, “dedicada à conservação da natureza com os objetivos de harmonizar a atividade humana com a conservação da biodiversidade e promover o uso racional dos recursos naturais em benefício dos cidadãos de hoje e das futuras gerações” (WWF BRASIL, 2011). A organização vem desenvolvendo ações de conservação de florestas na Mata Atlântica e na Amazônia para combater a destruição das florestas e reduzir as emissões de GEE causadas pelo desmatamento e degradação. Também se dedica à elaboração de modelos de aplicação

---

<sup>78</sup> Entrevista realizada em 02/06/2011 no escritório da TNC em Brasília, DF.

<sup>79</sup> Entrevista realizada em 10/08/2011 via Skype.

do mecanismo de REDD no âmbito da CQNUMC. Carlos Rittl, coordenador do programa de mudanças climáticas e energia, explicou que não é possível falar de conservação sem abordar as mudanças climáticas. A conservação tem papel essencial na manutenção das florestas e da biodiversidade, que por sua vez são fundamentais para o equilíbrio climático<sup>80</sup>.

### 3.2.2 As estratégias

As 10 OSCs apresentadas anteriormente adotaram diferentes estratégias com o objetivo de influenciar os processos de definição de políticas públicas nacionais e internacionais para florestas e mudanças climáticas, entre os anos de 2005 a 2010. Essas **estratégias** são definidas a partir de um repertório que contém um conjunto variável de **atividades**, contenciosas ou não, que podem ser combinadas pelas OSCs e movimentos sociais em sua ação política (ROSSI, 2011).

Entre as atividades presentes no repertório de estratégias dessas organizações, podemos citar: campanhas de mobilização da opinião pública, apoio à elaboração de políticas públicas, apresentação de pesquisas científicas, o monitoramento de acordos, o gerenciamento de projetos, entre outras. Algumas dessas atividades foram desenvolvidas isoladamente e outras em conjunto com outras organizações.

As estratégias apresentadas a seguir foram adotadas por essas organizações em contextos políticos variados, em diferentes momentos dos processos de negociação (*agenda setting*, negociações internacionais e implementação, como sugere Peter Newell (2000)) e nas escalas doméstica e internacional, de forma simultânea em alguns casos. As características dessas estratégias variam em grau de colaboração e confrontação. Após a apresentação das estratégias, buscaremos compreender quais são os elementos que as caracterizam e esclarecem a sua adoção em um contexto específico (capítulo 4).

---

<sup>80</sup> Entrevista realizada em 22/07/2011 no escritório do WWF-Brasil, em Brasília, DF.

Para realizar essa análise, uma lista de atividades<sup>81</sup> foi apresentada aos representantes das organizações e foi pedido que eles assinalassem a frequência e em que escala (nacional e/ou internacional) essas atividades foram desenvolvidas. O peso dessas atividades varia para cada uma das organizações, mas observando conjuntamente esse grupo de 10 organizações, é possível perceber que algumas delas prevalecem.

A lista completa de atividades apresentadas aos entrevistados está descrita a seguir. Elas estão listadas em ordem de frequência e se inicia a partir daquelas que foram frequentemente utilizadas pelas organizações até aquelas que foram menos utilizadas:

1. Contatos diretos com negociadores brasileiros na CQNUMC (telefone, e-mail, conversas informais).
2. Participação em grupos de trabalho promovidos pelo governo.
3. Participação de COPs da CQNUMC como observadores.
4. Elaboração e disseminação de estudos científicos.
5. Articulação com estados subnacionais.
6. Contatos diretos com negociadores estrangeiros na CQNUMC (telefone, e-mail, conversas informais).
7. Realização de eventos paralelos (*side events*) durante COPs.
8. Apoio à elaboração de projetos de lei para subsidiar políticas públicas.
9. Ações de pressão/ *lobby* junto ao Congresso nacional.
10. Campanhas de comunicação para mobilização da opinião pública.
11. Oficinas de capacitação.
12. Elaboração de petição/ abaixo assinado.
13. Apoio ou criação de sistemas de monitoramento de políticas públicas.
14. Desenvolvimento de projetos demonstrativos<sup>82</sup>.
15. Submissão formal de propostas ao secretariado da CQNUMC.

---

<sup>81</sup> A "lista de atividades" foi apresentada aos entrevistados como uma "lista de estratégias" para facilitar a sua compreensão. No entanto, as estratégias das OSCs são formadas a partir da combinação destas atividades. A lista completa de atividades apresentadas aos entrevistados é parte do roteiro de entrevista presente no Apêndice B desta pesquisa.

<sup>82</sup> O desenvolvimento de projetos demonstrativos foi sugerido pela TNC durante a entrevista e foi mencionado posteriormente por outras organizações. Não há informações sobre este tipo de atividade para todas as organizações analisadas por esta pesquisa.

16. Passeatas e protestos de rua.
17. Ocupação de prédios públicos.

As organizações combinam essas atividades em estratégias com o objetivo de influenciar o processo de definição de políticas nacionais e internacionais sobre florestas e clima. Foram identificadas cinco estratégias desenvolvidas pelas organizações, nas quais as atividades listadas acima foram agrupadas:

1. Observação, participação e acompanhamento sistemático de negociações internacionais relacionadas a florestas e mudanças climáticas.
2. Observação, participação e acompanhamento sistemático do processo de elaboração de políticas públicas e de leis.
3. Produção e disseminação de conhecimento especializado para fornecimento de subsídios às negociações internacionais e à produção de políticas públicas domésticas
4. Mobilização e capacitação de diferentes públicos sobre as negociações internacionais e sobre os processos de construção de políticas públicas internos.
5. Desenvolvimento de ações diretas de confrontação e pressão.

No APÊNDICE C, é possível observar como cada uma das organizações analisadas por esta pesquisa se posicionou com relação às atividades que fazem parte de cada uma das cinco estratégias. A seguir, essas estratégias serão apresentadas juntamente com as atividades que as caracterizam.

### **3.2.2.1 Com a antena voltada para o mundo: observação, participação e acompanhamento sistemático de negociações internacionais relacionadas a florestas e mudanças climáticas**

Uma das principais estratégias adotadas pelas OSCs analisadas por esta pesquisa é a de observar, participar e acompanhar as negociações internacionais relacionadas a florestas e mudanças climáticas. Como vimos anteriormente, as negociações internacionais no âmbito da CQNUMC são hoje o principal espaço de decisão sobre o tema e por isso as organizações buscam influenciá-las. Isso é feito por meio de diversas atividades como a participação em eventos relacionados às negociações, contatos diretos com negociadores brasileiros e estrangeiros, produção de textos para subsidiar os processos de tomada de decisão, entre outras. A seguir, serão apresentadas algumas atividades relacionadas a essa estratégia que são desenvolvidas em maior ou menor grau pelas organizações analisadas por esta pesquisa.

### **3.2.2.1.1 Participação em fóruns internacionais**

A participação em fóruns internacionais, especialmente nas COPs da CQNUMC, foi uma atividade frequente para as organizações observadas nesta pesquisa. Durante as COPs, elas tentaram influenciar os negociadores presentes ao apresentar suas visões sobre os temas em discussão. Além disso, acompanharam os processos e os resultados das negociações, de modo a disseminá-las para outros atores, como a mídia nacional, como descreve Rubens Born, da Vitae Civilis:

Outra estratégia é o acompanhamento sistemático das negociações internacionais e das posições do Brasil. Tanto é verdade que acho que o Vitae Civilis, durante anos foi a única ONG que estava presente nas COPs (...). E isso também começou a mudar nessa época, mais em 2004, quando teve a COP em Buenos Aires e aí mais ONGs do Brasil estiveram presentes. E aí a gente fazia informes do que estava acontecendo, buscamos engajar mais ONGs na *Climate Action Network (CAN)* (...). Então nosso trabalho foi de tentar aumentar a presença de sociedade civil brasileira nas negociações internacionais de um lado e ajudar a mídia brasileira a entender o que estava acontecendo nas negociações internacionais<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Entrevista realizada em 10/08/2011 via Skype.

Uma das prioridades centrais do Programa Mudanças Climáticas do IPAM é a participação e acompanhamento das COPs da CQNUMC. Paulo Moutinho afirma que "em todas as COPs, desde 2000, o IPAM leva um índio, um seringueiro e um pequeno produtor da Amazônia"<sup>84</sup>. Essa ação busca apoiar e facilitar a participação de lideranças indígenas e de comunidades tradicionais em COPs e reuniões intermediárias, provendo traduções e orientações necessárias.

### **3.2.2.1.2 Contatos diretos com negociadores brasileiros**

Todas as organizações analisadas por esta pesquisa afirmaram que uma de suas principais atividades entre 2005 e 2010 foi a realização de contatos diretos com os negociadores brasileiros com o objetivo de ampliar sua influência sobre a posição do país a respeito da discussão sobre florestas e clima, especialmente no âmbito da CQNUMC. Esse contato foi realizado tanto em escala nacional, em reuniões informais ou consultas abertas promovidas pelo governo, como em escala internacional, principalmente durante as COPs, em reuniões formais ou conversas de corredor.

O Ministério de Relações Exteriores (MRE) é o ator governamental responsável pelas negociações com governos e entidades estrangeiras, como a CQNUMC, mas a delegação brasileira nessas negociações também é composta por representantes de outros ministérios, como o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), que também atuam como negociadores. Fernanda Carvalho, da TNC, conta como ocorre o contato com os negociadores brasileiros:

Eu acho que isso depende de construir uma relação com as pessoas e ter acesso às pessoas em relação a determinados temas. Tem uma distância, não somos considerados negociadores. No mundo ideal para toda e qualquer proposta perguntariam "e aí sociedade civil, o que é que vocês pensam?". Em alguns casos, perguntam. É incrível. Em outros casos você tem que correr atrás e dizer "Olha, está aqui a nossa posição sobre tal ponto" na cara de pau, a gente corre atrás do povo no corredor. As conversas de corredor são muito

---

<sup>84</sup> Entrevista realizada em 25/07/2011 no escritório do IPAM, em Brasília - DF.

importantes, pois há algumas discussões às quais não temos acesso. A gente fica sabendo das coisas e aí passamos e-mails para as pessoas dizendo qual é a nossa contribuição. Normalmente é sempre um grupo...quando a gente não tem uma posição da CAN que seja conjunta, que tem que ser consenso. Aí a gente manda a contribuição, distribui papel no corredor, vai atrás de quem conhece<sup>85</sup>.

Algumas organizações participam das COPs como membros da delegação oficial brasileira. Isso as permite acesso a reuniões preparatórias às negociações internacionais, o que possibilita acesso direto aos negociadores brasileiros. Paulo Prado, da CI conta sobre a experiência de sua organização:

Todas as negociações, a gente vai como delegação brasileira. Então tenho acesso a reuniões fechadas, eu vou lá na orelha da negociadora e digo "o cara, o que é isso? Vou te apresentar um parceiro lá da Costa Rica que tem uma visão diferente, que completa a tua ou contradiz a tua". Eu já fiz isso várias vezes. Ou pega alguém lá do Gabão que quer uma ajuda do governo brasileiro no monitoramento e junta<sup>86</sup>.

A participação de OSCs brasileiras nas conferências das partes (COP) da CQNUMC é crescente desde que a Convenção entrou em vigor. A tabela abaixo mostra o aumento no número de OSCs brasileiras inscritas nas COPs como observadoras ou como membros da delegação brasileira:

**Tabela 1 - Participação de OSCs brasileiras em COPs da CQNUMC**

<b>Conferência das Partes</b>	<b>Número de integrantes da delegação brasileira</b>	<b>Número de OSCs brasileiras inscritas como observadoras ou membros da delegação brasileira</b>
COP 1 (1995, Berlim, Alemanha)	9	2
COP 2 (1996, Genebra, Suíça)	9	0
COP 3 (1997, Quioto, Japão)	14	1
COP 4 (1998, Buenos Aires, Argentina)	33	1

<sup>85</sup> Entrevista realizada em 02/06/2011 no escritório da TNC em Brasília, DF.

<sup>86</sup> Entrevista realizada em 13/10/2011 no escritório da CI - Brasil, em Brasília - DF.

COP 5 (1999, Bonn, Alemanha)	30	1
COP 6 (2000, Haia, Holanda)	65	6
COP 6 – Parte 2 (2001, Bonn, Alemanha)	46	3
COP 7 (2001, Marrakesh, Marrocos)	40	6
COP 8 (2002, Nova Delhi, Índia)	30	4
COP 9 (2003, Milão, Itália)	55	6
COP 10 (2004, Buenos Aires, Argentina)	208	9
COP 11 (2005, Montreal, Canadá)	139	8
COP 12 (2006, Nairóbi, África)	116	8
COP 13 (2007, Bali, Indonésia)	194	8
COP 14 (2008, Poznan, Polônia)	172	14
COP 15 (2009, Copenhague, Dinamarca)	572	14
COP 16 (2010, Cancun, México)	439	26

**Fonte:** Elaboração do autor a partir das listas de participantes disponíveis na página institucional do Secretariado da CQNUMC: <<http://unfccc.int>>. Acesso em 13/03/2011.

É importante notar que o acesso dessas OSCs às negociações internacionais não se traduz automaticamente em influência. As regras sobre os procedimentos da CQNUMC<sup>87</sup> permitem a participação de atores não estatais por meio de vários mecanismos formais e informais, mas isso não garante que esses atores terão influência sobre os resultados das negociações.

### 3.2.2.1.3 Contatos diretos com negociadores estrangeiros

Todas as organizações desenvolveram contatos diretos com negociadores estrangeiros em diferentes graus, especialmente durante as conferências no âmbito da CQNUMC. Essa atividade tem como objetivo central a troca de informações sobre o processo de negociação. Fernanda Carvalho, da TNC, conta alguns exemplos de diálogo com esses negociadores:

<sup>87</sup> Para acessar na íntegra as regras sobre os procedimentos da CQNUMC, ver o documento FCCC/CP/1996/2 de 22 de maio de 1996.

A gente tem também constantemente, não só nas COPs, como fora das COPs com alguns países, não só no Brasil. Por exemplo, uma vez eu estive no Equador e o pessoal do Equador pediu para eu conversar com os negociadores de REDD lá. Eu fui e foi uma conversa super legal. Isso acontece, tanto lá nas reuniões onde a gente está presente fisicamente ou quando as pessoas vêm para o Brasil e pedem para conversar com a gente. Eu já conversei com Todd Stern<sup>88</sup> duas vezes. Os alemães da TNC têm reuniões com os negociadores todos os dias. Não só TNC, chamam Greenpeace, A, B e C e expõem as posições e discutem com bastante frequência. A delegação americana prepara *briefings* para as ONGs, como se fosse uma coletiva. O Jonathan Pershing<sup>89</sup>, que é um dos principais negociadores, senta, explica e depois responde perguntas. Eles fazem isso diariamente. A delegação brasileira também faz<sup>90</sup>.

#### **3.2.2.1.4 Realização de eventos paralelos em fóruns internacionais**

Pelo menos seis das organizações analisadas por esta pesquisa afirmaram ter realizado regularmente eventos paralelos às COPs da CQNUMC. O objetivo desses eventos é promover discussões sobre temas importantes da Convenção, trazendo especialistas para fazer esclarecimentos e apresentando novos estudos com informações que possam contribuir com as negociações em andamento.

Sobre a realização de eventos paralelos, Fernanda Carvalho, da TNC, afirma: "a gente está sempre fazendo e participando para poder divulgar o nosso trabalho. A Convenção é uma vitrine para as pessoas que estão envolvidas no tema"<sup>91</sup>.

#### **3.2.2.1.5 Submissão formal de propostas ao secretariado da CQNUMC**

---

<sup>88</sup> Todd Stern é o enviado especial do governo norte-americano para mudanças climáticas. Ele é o chefe da delegação dos EUA para as negociações sobre o tema.

<sup>89</sup> Jonathan Pershing é o enviado especial adjunto do governo norte-americano para mudanças climáticas.

<sup>90</sup> Entrevista realizada em 02/06/2011 no escritório da TNC em Brasília, DF.

<sup>91</sup> Entrevista realizada em 02/06/2011 no escritório da TNC em Brasília, DF.

Todas as OSCs interessadas podem submeter informações e visões sobre assuntos requisitados pelos países membros da CQNUMC. Essas submissões não são distribuídas como documentos oficiais para não gerar aumento no volume de documentos relacionados à Convenção, mas são disponibilizados no site do secretariado da CQNUMC (UNFCCC, 2012). Pelo menos três organizações analisadas por esta pesquisa afirmaram submeter propostas ao secretariado frequentemente. Outras quatro organizações o fazem ocasionalmente. Finalmente, três organizações nunca elaboraram submissões ao secretariado da Convenção.

Na tabela abaixo se encontra o registro das submissões feitas por OSCs brasileiras sobre o tema de redução das emissões de GEE provenientes de desmatamento e degradação entre 2005 e 2010.

**Tabela 2 - Submissões feitas por OSCs brasileiras ao Secretariado da CQNUMC sobre florestas e mudanças climáticas**

Ano	Requisição para submissões sobre o tema	Número de submissões enviadas por OSCs	OSCs brasileiras que enviaram submissões diretamente	OSCs/ redes internacionais com membros brasileiros, que enviaram submissões
2005	-	-	-	-
2006	Requisição FCCC/CP/2005/5: Reducing emissions from deforestation in developing countries	13	IPAM: - <a href="http://unfccc.int/resource/docs/2006/smsn/ngo/007.pdf">http://unfccc.int/resource/docs/2006/smsn/ngo/007.pdf</a>  Vitae Civilis - submissão enviada em nome do FBOMS e do Observatório do Clima:  <a href="http://unfccc.int/resource/docs/2006/smsn/ngo/016.pdf">http://unfccc.int/resource/docs/2006/smsn/ngo/016.pdf</a>	CAN - da qual CI Brasil, Vitae Civilis, Greenpeace, TNC Brasil, WWF, GTA e IPAM fazem parte.  CI International - rede da qual a CI Brasil faz parte.  TNC International - rede da qual a TNC Brasil faz parte.  Friends of Earth International - submissão na qual demonstra apoio às submissões escritas feitas pelo FBOMS e pela CAN International.
2007	FCCC/SBSTA/2006/11 - Reducing emissions from deforestation in developing	12	IPAM e Environmental Defense (ED):  <a href="http://unfccc.int/resource/docs/2007/smsn/ngo/004.pdf">http://unfccc.int/resource/docs/2007/smsn/ngo/004.pdf</a>	CAN - da qual CI Brasil, Vitae Civilis, Greenpeace, TNC Brasil, WWF, GTA e IPAM fazem parte.  CI International - rede da qual

	countries  FCCC/SBSTA/2007/4 - Reducing emissions from deforestation in developing countries		IPAM e Joanneum Research, Union of Concerned Scientists (UCS) e WHRC:  <a href="http://unfccc.int/resource/docs/2007/smsn/ngo/007.pdf">http://unfccc.int/resource/docs/2007/smsn/ngo/007.pdf</a>  Vitae Civilis em nome do FBOMS, inclusive GT Florestas e GT Clima:  <a href="http://unfccc.int/resource/docs/2007/smsn/ngo/009.pdf">http://unfccc.int/resource/docs/2007/smsn/ngo/009.pdf</a>  IPAM e WHRC:  <a href="http://unfccc.int/resource/docs/2007/smsn/ngo/010.pdf">http://unfccc.int/resource/docs/2007/smsn/ngo/010.pdf</a>	a CI Brasil faz parte.  TNC International - rede da qual a TNC Brasil faz parte.
2008/2009	FCCC/CP/2007/6/(Add.1., decision 1/CP.13) e FCCC/AWGLCA/2008/3, (parágrafo 23): Information, views and proposals on paragraph 1 of the Bali Action Plan	48	IPAM, CI, Environmental Defense Fund (EDF), National Wildlife Federation (NWF), Natural Resources Defense Council (NRDC), TNC, Tropical Forest Group (TFG), Union of Concerned Scientists (UCS) e WWF:  <a href="http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/ngo/054.pdf">http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/ngo/054.pdf</a>  IPAM e WHRC:  <a href="http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/ngo/040.pdf">http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/ngo/040.pdf</a>	CAN - da qual CI Brasil, Vitae Civilis, Greenpeace, TNC Brasil, WWF, GTA e IPAM fazem parte. Submissão sobre REDD: <a href="http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/ngo/029.pdf">http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/ngo/029.pdf</a>
2010	-	-	-	-

**Fonte:** Elaboração do autor a partir de informações disponíveis no site da CQNUMC: <[http://unfccc.int/parties\\_observers/ngo/submissions/items/3689.php](http://unfccc.int/parties_observers/ngo/submissions/items/3689.php)>. Acesso em 23 Dezembro 2011.

### **3.2.2.2 Contribuindo para a internalização de políticas de REDD: observação, participação e acompanhamento sistemático do processo de elaboração de políticas públicas e de leis**

Outra estratégia adotada pelas OSCs analisadas por esta pesquisa foi a de observar, participar e acompanhar o processo de elaboração de políticas públicas e leis sobre florestas e mudanças climáticas, principalmente em nível nacional. O debate no Brasil sobre o tema, envolvendo o poder executivo (principalmente governo federal e governos estaduais) e o poder legislativo, se fortalece principalmente a partir de 2007, quando o mecanismo de REDD é incluído no Mapa do Caminho de Bali, que assinalava a necessidade de estabelecer mecanismos para reduzir as emissões de GEE por desmatamento e degradação de florestas em países em desenvolvimento em um futuro tratado climático. Nesse momento, as OSCs ampliaram essa estratégia, acompanhando ativamente o desenvolvimento de projetos de lei e programas sobre o tema em nível estadual e federal. Em algumas ocasiões, essas organizações também se articularam em processos semelhantes com OSCs e governos de outros países, mas o seu foco central foi de apoio às políticas em desenvolvimento no Brasil. A seguir, serão apresentadas algumas atividades relacionadas a essa estratégia que são desenvolvidas em maior ou menor grau pelas organizações analisadas por esta pesquisa.

#### **3.2.2.2.1 Participação em grupos de trabalho promovidos pelo governo**

Todas as organizações afirmaram ter sido frequente a sua participação em grupos de trabalho promovidos pelo governo sobre o tema de florestas e mudanças climáticas, principalmente em escala doméstica. Carlos Rittl, do WWF-Brasil, justifica a importância dessa atividade para a sua organização:

O diálogo direto com o governo nos permite disseminar algumas mensagens e ideias. Como resultado disso, a gente vê refletidas em políticas públicas alguns elementos que foram propostos ou nasceram de propostas do WWF, na sua formação individual ou em conjunto com outras organizações. Isso

acontece no âmbito nacional, isso acontece também no âmbito internacional<sup>92</sup>.

Newell (2000) afirma que esse tipo de interação ocorre principalmente na etapa de *agenda setting*, ou seja, no momento de definição da posição de um governo sobre um ou mais temas em um processo de negociação. Nesse momento, é possível que um governo promova a discussão sobre os temas em pauta e chame diferentes atores para exporem seus pontos de vista. Vale observar que fatores levam as OSCs a serem convocadas pelo governo para essas consultas. Brenda Brito conta que o reconhecimento do Imazon como um produtor de informação qualificada foi um dos fatores centrais para que a organização estivesse mais envolvida em diálogos diretos com o governo:

A partir de 2003, com o governo Lula, isso se intensificou porque pessoas que conheciam o trabalho do Imazon passaram a assumir alguns cargos importantes dentro do governo. Isso obviamente facilitou o fato da gente ser convocado para algumas reuniões. Acho que teve essa facilidade, mas muito olhando para o que a gente já fazia. Se a gente não tivesse, antes de 2003, estes 10, 12 anos de atuação forte de produção de informação e conhecimento, talvez a gente não tivesse tido o espaço, mesmo com pessoas conhecidas estando lá no governo<sup>93</sup>.

Apesar de Brito afirmar que a experiência de mais de 10 anos do Imazon em produção de conhecimento foi o principal fator que levou ao reconhecimento da organização como um interlocutor importante pelo governo, ela revela que a existência de relações pessoais entre integrantes do governo Lula e da organização, também é um dos fatores que explica a intensificação do contato entre o Estado e a sociedade civil nesse período. Essa observação coincide com as conclusões de um estudo sobre a participação das OSCs na formação ambiental durante o primeiro governo Lula, em que Losekann afirma que:

(...) apesar de a presença da sociedade civil ser constante no período referido do governo Lula, a sua participação com real potencial de influenciar a

---

<sup>92</sup> Entrevista realizada em 22/07/2011 no escritório do WWF-Brasil, em Brasília, DF.

<sup>93</sup> Entrevista realizada em 31/08/2011 via Skype.

agenda ambiental ocorre mais pela própria rede estabelecida entre os quadros das organizações e do governo do que pelos mecanismos de participação e deliberação encontrados nos canais institucionais de participação (LOSEKANN, 2009, p. 1).

Como veremos mais adiante, a aproximação entre sociedade civil e Estado nesse período também tem influência na forma como as OSCs desenvolveram suas estratégias, caracterizadas muito mais pela cooperação do que pela confrontação com seus alvos.

#### **3.2.2.2 Articulação com estados subnacionais**

Todas as organizações analisadas por esta pesquisa consideram que a articulação com os estados subnacionais foi uma atividade importante para influenciar os debates sobre florestas e mudanças climáticas, entre 2005 e 2010. Essa atividade ocorreu prioritariamente em escala nacional, mas algumas organizações se articularam com estados subnacionais em outros países com o objetivo de fomentar políticas internacionais de REDD. Um exemplo da articulação com estados subnacionais em nível internacional foi o acordo estabelecido em 2010 entre a Califórnia (EUA), Acre (Brasil) e Chiapas (México) com o objetivo de comercializar créditos oriundos de iniciativas de REDD<sup>94</sup>. O acordo foi estabelecido no âmbito do Fórum Global dos Governadores para Clima e Floresta (GCF)<sup>95</sup>, que conta com o apoio de algumas OSCs brasileiras, entre elas, o IPAM e o IDESAM.

Um dos elementos centrais destacados pelos entrevistados foi a importância de avançar na implementação de políticas estaduais de REDD para em seguida influenciar o governo federal com base em experiências bem sucedidas nos estados. Carlos Rittl, do WWF-Brasil, fala sobre os projetos da organização em parceria com o governo do Acre:

---

<sup>94</sup> Disponível em <<http://www.ipam.org.br/mais/noticiasitem?id=906>>. Acesso em 23 Janeiro 2012.

<sup>95</sup> Disponível em <<http://www.gcftaskforce.org>>. Acesso em 23 Janeiro 2012.

A gente tem uma atuação localmente em cooperação com o estado do Acre principalmente. O WWF atua há muito tempo no estado do Acre, acho que há 12 anos pelo menos, em parcerias para conservação e desenvolvimento sustentável. Nessa agenda de clima a gente deu suporte ao governo do estado no desenvolvimento da sua estratégia, do seu sistema de incentivos ou pagamentos por serviços ambientais<sup>96</sup>.

Em muitas situações, o trabalho de "assessoramento" aos estados ocorreu por demanda direta de seus representantes, como comenta Paulo Moutinho, do IPAM, que participou ativamente da construção de política estaduais para REDD em alguns estados amazônicos:

Depois de um certo tempo, o IPAM passou a ser muito demandado. Os estados convidam a gente. E a gente participou muito no caso do Acre e do Mato Grosso da construção dos vários arcabouços que existem hoje. O próprio Pará também, a gente ajudou no desenho da legislação<sup>97</sup>.

A articulação com os estados também foi feita com o objetivo de influenciar o posicionamento político do governo federal sobre o tema de florestas e clima em negociações internacionais, como foi descrito no exemplo da Força Tarefa sobre REDD e Mudanças Climáticas, apresentado anteriormente. Nesse caso, algumas OSCs tiveram papel importante em mobilizar os governadores de estados amazônicos sobre as vantagens de um futuro mecanismo de REDD para que eles pressionassem o governo federal na direção de uma posição mais favorável sobre o tema. Paulo Prado, da CI, explica que pode ser mais efetivo iniciar um trabalho junto com os estados para posteriormente influenciar o governo federal: "O governo central é como um navio grande, não faz curva rápida. Demora para mudar de posição. Então a gente usa os estados subnacionais como pressão. Os da Amazônia por causa da floresta"<sup>98</sup>.

No mesmo sentido, Sérgio Leitão, diretor de campanhas do Greenpeace Brasil, descreve a importância de trabalhar com os estados para influenciar posteriormente os governos centrais dos países, como no caso dos EUA, em que se buscou pressionar o

---

<sup>96</sup> Entrevista realizada em 22/07/2011 no escritório do WWF-Brasil, em Brasília, DF.

<sup>97</sup> Entrevista realizada em 25/07/2011 no escritório do IPAM, em Brasília - DF.

<sup>98</sup> Entrevista realizada em 13/10/2011 no escritório da CI - Brasil, em Brasília - DF.

governo federal para elaboração de uma legislação forte de combate às mudanças climáticas, a partir de experiências bem sucedidas, como a da Califórnia:

Já a partir de Copenhague [COP 15], se você tinha um bloqueio muito forte dos governos centrais do país, você tinha que tentar furar via alguns governos locais para ir criando uma política, o que é uma estratégia (...) quando você tem um bloqueio muito forte, você tem que comer pelas beiradas. É o que se fez nos EUA, havia uma relutância muito forte do governo Bush de falar do assunto, aí se criou a Califórnia, coisas em NY, se criou uma rede de prefeitos (...).<sup>99</sup>

Mais adiante, veremos que os governos subnacionais foram considerados alvos de grande importância nas estratégias desenvolvidas pelas OSCs analisadas por esta pesquisa, o que reforça a importância da articulação com esses atores.

### **3.2.2.2.3 Apoio à elaboração de projetos de lei para subsidiar políticas públicas**

Entre 2005 e 2010, todas as organizações analisadas por esta pesquisa desenvolveram atividades para apoiar a elaboração de projetos de lei, seja em nível federal e/ou estadual, voltados para o desenvolvimento de políticas públicas relacionadas a florestas e mudanças climáticas, mas somente 5 delas afirmaram que essa foi uma atividade frequente. Essa atividade foi desenvolvida principalmente em nível doméstico, mas algumas organizações também a desenvolveram internacionalmente.

Um exemplo interessante, já mencionado anteriormente neste capítulo, foi a elaboração de uma proposta de Política Nacional de Mudanças Climáticas, que contemplava medidas para mitigar as emissões de GEE por desmatamento e degradação de florestas, conhecida como "Elementos para Formulação de um Marco Regulatório em Mudanças Climáticas no Brasil: Contribuições da Sociedade Civil", apresentada em novembro de 2008. Carlos Rittl do WWF-Brasil descreve o processo de apresentação dessa proposta:

---

<sup>99</sup> Entrevista realizada em 19/10/2011 no escritório do Greenpeace Brasil, em São Paulo - SP.

Quando a gente elaborou uma proposta que poderia ser uma política nacional de mudanças climáticas junto com as organizações do Observatório do Clima, a gente teve um diálogo direto com os senadores, com deputados...Apresentamos, realizamos um evento no Senado, com a participação de parlamentares. No final, vimos que alguns dos elementos do que a gente propôs estão refletidos na lei. Então foi algo que também acaba sendo importante. Você formula e dialoga. Então esse trabalho de *lobby* acaba sendo efetivo (...). Claro, não só com o Congresso, diálogo com o governo também foi importante<sup>100</sup>.

#### 3.2.2.2.4 Ações de pressão e lobby junto ao Congresso Nacional

Pelo menos cinco organizações desenvolveram frequentemente ações de pressão junto ao Congresso Nacional no Brasil, com o objetivo de influenciar a produção legislativa relacionada à relação entre florestas e mudanças climáticas. A principal ação relacionada a essa atividade é o fornecimento de informações técnicas que possam embasar o processo de elaboração de leis pelo Congresso Nacional. Paulo Moutinho, do IPAM, comenta:

O que a gente faz é injetar informação no Congresso para que os congressistas se qualifiquem no seu debate e dessa forma eles tenham capacidade de decidir melhor, é basicamente isso. A gente não vem com coisa muito ideológica, como, por exemplo, no caso do REDD da Bolívia ou no Peru, que não vamos vender a mãe natureza, porque isso é sagrado e enfim<sup>101</sup>.

Um exemplo mencionado anteriormente foi o estudo apresentado pelo Observatório do Clima em novembro de 2010 com o objetivo de demonstrar aos legisladores o impacto negativo das mudanças propostas ao Código Florestal nas metas do país de redução das emissões de GEE por desmatamento e degradação de florestas. Carlos Rittl do WWF-Brasil descreve esse processo:

---

<sup>100</sup> Entrevista realizada em 22/07/2011 no escritório do WWF-Brasil, em Brasília, DF.

<sup>101</sup> Entrevista realizada em 25/07/2011 no escritório do IPAM, em Brasília - DF.

A gente participou ativamente desse estudo do Observatório do Clima sobre impactos de mudanças no Código Florestal para o balanço de emissões de GEE no Brasil. Foi muito importante para adiar a votação do ano passado [2010] pelo menos para esse ano [2011]. Foi algo que trouxe o viés climático para dentro da discussão dos riscos das mudanças propostas no Código Florestal. Isso ajudou bastante, não evitou. Eu não diria que foi mal sucedida essa estratégia, mas que foi muito importante. Inclusive os números do estudo da análise do Observatório do Clima elas são muito próximas da análise do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), também sobre o potencial impacto em termos de emissões a partir das mudanças do Código Florestal (...)<sup>102</sup>.

### **3.2.2.2.5 Apoio ou criação de sistemas de monitoramento de políticas públicas**

Apenas três organizações afirmaram ter apoiado a criação e desenvolvimento de sistemas de monitoramento de políticas públicas relacionados a mudanças climáticas e florestas frequentemente, entre 2005 e 2010, tanto em nível nacional, como internacional.

Com relação a essa atividade, é interessante destacar o exemplo do Imazon, que desenvolveu um sistema independente para monitoramento do desmatamento, conhecido como Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD), que realiza o monitoramento mensal do desmatamento na Amazônia, como descreve Brenda Brito:

Do ponto de vista mais geral, eu destacaria a criação de um sistema de monitoramento independente. Isso trouxe uma velocidade importante para o debate sobre o desmatamento. Antigamente era uma coisa muito uma vez ao ano. E por mais que já tivesse o DETER, ele nem sempre estava divulgando mensalmente. Então eu acho que o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD) acabou forçando um pouco o próprio INPE a todo mês estar lá divulgando seus dados. A gente viu que teve uma importância grande de ter

---

<sup>102</sup> Entrevista realizada em 22/07/2011 no escritório do WWF-Brasil, em Brasília, DF.

esse monitoramento independente, quando o desmatamento começou a subir novamente em 2007 e isso acabou influenciando estas políticas diferentes<sup>103</sup>.

Outro projeto de destaque voltado para o monitoramento de políticas públicas dirigidas à redução das emissões de GEE geradas pelo desmatamento e degradação é o Observatório de REDD, iniciado em 2010 com o objetivo de acompanhar o processo de formulação e implementação de políticas públicas relacionadas ao mecanismo de REDD. O Observatório é coordenado pelo GTA, que busca envolver as comunidades locais e povos indígenas nesse processo para que eles sejam beneficiados com o futuro mecanismo.

#### **3.2.2.2.6 Desenvolvimento de projetos demonstrativos**

O desenvolvimento de projetos demonstrativos não estava presente originalmente na lista apresentada aos entrevistados, mas foi apontado como uma atividade importante por pelo menos três organizações, o ISA, a TNC e a CI. Os projetos demonstrativos têm como objetivo implementar mecanismos de REDD em nível local para testar a sua viabilidade, verificar os principais desafios e explorar possibilidades de melhoria. A partir dessas experiências, busca-se demonstrar para atores nacionais e internacionais os benefícios, oportunidades e desafios para a implementação de políticas públicas de REDD.

O desenvolvimento desses projetos também tem como objetivo mobilizar atores locais para que eles compreendam as relações existentes entre a conservação das florestas e as mudanças climáticas, de que forma esses temas vêm sendo abordados em políticas públicas nacionais e internacionais e como eles podem ser impactados por elas. Como descreve Marcio Santilli, do ISA:

A gente sempre trabalha esse assunto da seguinte forma: políticas nacionais mais projetos locais consistentes. Não adianta você ter uma definição de política dentro do governo se você não tem no chão atores concretos que têm

---

<sup>103</sup> Entrevista realizada em 31/08/2011 via Skype.

condições de traduzir aquilo de uma forma concreta na gestão do território. O Estado é distante do chão, ele não resolve. Ele é fundamental, pois ele pode definir a regra, ele pode facilitar a fonte de financiamento, ele pode estabelecer parâmetros e metodologias seguras e confiáveis, mas no chão é outra história. Então é imprescindível que haja projetos consistentes e que portanto existam organizações e pessoas em nível local, comunidades que sejam capazes de se apropriar disso de uma forma concreta e consistente. Então não dá para separar o Estado do local, precisa colar as duas coisas ou não rola nada<sup>104</sup>.

### **3.2.2.3 Produção e disseminação de conhecimento especializado para fornecimento de subsídios às negociações internacionais e à produção de políticas públicas domésticas**

A produção e disseminação de conhecimento especializado sobre a relação entre florestas e mudanças climáticas foi uma das principais estratégias adotadas pelas OSCs analisadas nesta pesquisa, entre os anos de 2005 e 2010. Os objetivos centrais dessa estratégia são: 1) ampliar o conhecimento sobre o tema a partir da disseminação de informações sobre o mecanismo de REDD e temas correlatos e 2) propor soluções para temas controversos, como metodologias específicas para a implementação de um mecanismo de REDD. O reconhecimento público dessas organizações como produtoras de conhecimento de qualidade é considerado por elas como a base central para outras estratégias mencionadas neste capítulo, como a participação e acompanhamento das negociações internacionais e do processo de elaboração de políticas públicas sobre o tema no Brasil. A seguir, veremos como essa estratégia se desenvolve por meio da elaboração de estudos científicos.

#### **3.2.2.3.1 Elaboração e disseminação de estudos científicos**

---

<sup>104</sup> Entrevista realizada em 12/07/2011 no escritório do ISA, em Brasília, DF.

Todas as organizações contempladas por esta pesquisa focaram parte de seus esforços na elaboração de publicações, relatórios e cartilhas que traziam informações, subsídios e recomendações aos processos de tomada de decisão nacionais e internacionais sobre o tema de florestas no âmbito da discussão sobre mudanças climáticas, entre 2005 e 2010. Brenda Brito, do Imazon, explica a importância da produção de informações para sua organização:

A nossa missão é contribuir para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, por meio da produção de informação, apoio a políticas públicas, disseminação e capacitação. O primeiro que é produção de informação de fato é onde a gente historicamente concentra mais a nossa atuação. Quando o Imazon nasceu, um dos fundadores sentia falta de instituições na Amazônia que pudessem entender o que estava acontecendo de forma mais científica e acadêmica. Então, por que tem tanto desmatamento? Por que a floresta está sendo degradada? O que está acontecendo? Não tem outras alternativas econômicas? O Imazon nasce da necessidade de gerar informação de qualidade que pudesse basear políticas públicas mais eficientes. Hoje, mesmo olhando para a parte de políticas públicas, em geral a gente tenta atuar baseado em estudos que a gente faz, para que seja uma atuação fundamentada (...). Esse é um dos grandes focos. E aí, nos últimos 10 anos, a gente começou a ter uma atuação de levar isso mais intensamente para influenciar políticas públicas. A gente entendeu que poderia fazer de forma mais agressiva, ter uma estratégia maior de disseminar, levar aquele estudo para pessoas que podem tomar a decisão, que podem fazer a diferença. Então a gente tem atuado muito mais forte nesses últimos 10 anos nessa parte de disseminação estratégica da informação<sup>105</sup>.

A maior parte das organizações analisadas por esta pesquisa desenvolveu estudos próprios que apresentaram dados científicos sobre a importância de lidar com a agenda de florestas e clima. Um exemplo interessante é a publicação "Custos e benefícios da redução das emissões de carbono do desmatamento e da degradação na Amazônia brasileira", lançada em 2008 pelo IPAM, em parceria com o Woods Hole Research Center (WHRC) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Outro exemplo é o "Guia sobre projetos de REDD+ na América Latina", publicado pela TNC em parceria com o IDESAM em 2010.

---

<sup>105</sup> Entrevista realizada em 31/08/2011 via Skype.

A parceria com instituições de pesquisa renomadas, como universidades ou centros de pesquisa governamentais, também aparece em alguns casos, com o objetivo de aumentar a credibilidade desses estudos, fortalecer a disseminação da informação produzida e a possibilidade de influenciar políticas públicas, como descreve Roberto Smeraldi, da Amigos da Terra - Amazônia Brasileira:

A aliança com o mundo acadêmico foi extremamente importante no Brasil (...). São instituições científicas de governo, ou seja, INPE, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA). O diálogo e a colaboração forte com INPE e EMBRAPA sobre sistemas levou, seja a produtos ocasionais de pesquisa, mas principalmente a colocar na roda uma série de opiniões e de coisas que acabaram influenciando desde as páginas 3 de opinião do [Jornal A] Folha [de São Paulo], do [Jornal O] Estado [de São Paulo], até debates internos no governo, a formar uma opinião país<sup>106</sup>.

No trecho abaixo, Paulo Moutinho, do IPAM, descreve como a produção de informações ocorre na organização e de que forma se relaciona com outras estratégias desenvolvidas pelo IPAM, sendo o eixo central de toda a sua atuação:

A elaboração de disseminação de estudos científicos é fundamental. Isso é a base de credibilidade que você tem, para você sair de uma seara ideológica e pular para algo mais concreto e técnico. Essas informações que são geradas pelo próprio IPAM, ou por parceiros que vêm do chão. Quer dizer, que não são experiências compiladas de outros, mas são executadas no chão. Também te dá uma credibilidade maior ainda. Uma vez tendo isso sistematizado você passa para a publicação e passa para a disseminação nos diferentes setores, desde de índio até governo. Então, essa coisa de apoio a campanhas de comunicação, participação em grupos de trabalho, articulação com os estados. Isso tudo que envolve você passar aquilo que a gente está trazendo do chão para os outros andares é que é o fundamental<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Entrevista realizada em 16/08/2011 no Hotel Brasília Palace, em Brasília - DF.

<sup>107</sup> Entrevista realizada em 25/07/2011 no escritório do IPAM, em Brasília - DF.

### **3.2.2.4 Traduzindo debates técnicos em informação para a sociedade: mobilização e capacitação de diferentes públicos sobre as negociações internacionais e sobre os processos de construção de políticas públicas internos**

Uma das estratégias centrais das OSCs analisadas por esta pesquisa foi voltada à mobilização e capacitação de diferentes públicos com relação às negociações nacionais e internacionais sobre florestas e mudanças climáticas. Essa estratégia tem como objetivo aumentar a compreensão sobre o tema e possibilitar que mais indivíduos possam acompanhar as discussões e influenciá-las. Entre os alvos principais dessa estratégia encontram-se profissionais de meios de comunicação, povos indígenas e comunidades tradicionais e OSCs. A seguir, serão apresentadas algumas atividades relacionadas a essa estratégia que são desenvolvidas em maior ou menor grau pelas organizações analisadas por esta pesquisa.

#### **3.2.2.4.1 Campanhas de comunicação para mobilização da opinião pública**

Pelo menos cinco organizações afirmaram ter realizado frequentemente campanhas de comunicação para mobilização da opinião pública sobre florestas e mudanças climáticas, entre os anos de 2005 a 2010, tanto em escala nacional como internacional. Outras três organizações afirmaram ter desenvolvido essa atividade ocasionalmente. Finalmente, duas organizações afirmaram nunca tê-la desenvolvido.

A parceria com os meios de comunicação para ampliar o alcance dessas campanhas foi fundamental, com o objetivo de aumentar o nível de conhecimento da população sobre as mudanças climáticas, sua interface com a agenda de conservação das florestas e os possíveis impactos em seu dia a dia. Newell (2000) afirma que boa parte de sua influência das OSCs depende de uma boa cobertura da mídia sobre as suas atividades.

Sérgio Leitão, do Greenpeace Brasil, afirma que em 2009, antes da COP 15 em Copenhague, uma das atividades da organização foi o desenvolvimento de amplas campanhas com o objetivo de chamar a atenção das pessoas sobre a importância da

conferência e os resultados esperados, de modo a aumentar a pressão sobre o governo brasileiro para que tivesse uma posição proativa no evento. O objetivo do Greenpeace Brasil nesse momento era de "desesperadamente traduzir este discurso sobre clima de uma maneira mais amigável para a população". Ele comenta:

Em 2005, o que eu vi o Greenpeace fazer foi todo um trabalho de divulgar o assunto e procurar atrair a atenção das pessoas. Foi o momento em que a gente fez aqui uma publicação chamada "Mudanças de Clima, Mudanças de Vida", que era justamente um apanhado dos problemas climáticos no Brasil por diferentes regiões, com uma série de recomendações do que seria possível ou necessário fazer e que tinha não só uma parte escrita, como tinha um vídeo, que foi inclusive bastante divulgado (...) Havia essa necessidade de criar a consciência da importância e da gravidade do problema para fazer com que o assunto entrasse na agenda de uma maneira mais decisiva. Nesse sentido, o trabalho do Greenpeace como das outras organizações todas que se empenharam nesse assunto foi muito bem sucedido porque você conseguiu fazer o tema ganhar uma expressão na agenda nacional e na agenda internacional<sup>108</sup>.

#### **3.2.2.4.2 Capacitação**

A realização de atividades de capacitação relacionadas a florestas e mudanças climáticas esteve presente nas estratégias de todas as organizações analisadas, entre 2005 e 2010. Pelo menos metade das organizações desenvolveu essas atividades frequentemente, enquanto a outra metade o fez ocasionalmente. Essa atividade tem objetivos semelhantes aos das campanhas de comunicação mencionadas anteriormente. Ela busca ampliar e qualificar o conhecimento sobre mudanças climáticas da população como um todo, dos meios de comunicação, dos povos da floresta e de outras organizações da sociedade civil.

---

<sup>108</sup> Entrevista realizada em 19/10/2011 no escritório do Greenpeace Brasil, em São Paulo - SP.

André Ferretti, coordenador do Observatório do Clima, explica a importância de capacitar outras OSCs de modo a aumentar o número de organizações capazes de monitorar e participar ativamente das discussões em âmbito nacional e internacional:

A gente sempre procurou esclarecer a sociedade como um todo, trazer informação, capacitar o terceiro setor porque a gente via que pouquíssimas instituições tinham condições de acompanhar esta situação que era complexa, que exigia uma dedicação grande. Eram poucos que podiam ir às COPs, poucos que tinham gente trabalhando especificamente com isso. Então a gente procurou juntar estas ONGs que tinham um foco maior nesta temática e complementar com outras ONGs que tinham uma representatividade grande em outras regiões do país, em outras temáticas. Então uma estratégia foi essa, de capacitar o terceiro setor e a sociedade para entender, traduzir aquela discussão toda para a realidade brasileira. E aí vêm cartilhas, eventos de debate<sup>109</sup>.

O Vitae Civilis desenvolveu estratégia semelhante de capacitação no âmbito do GT Clima ao reconhecer a dificuldade de algumas organizações para acompanhar a discussão sobre mudanças climáticas à complexidade das discussões. Rubens Born, da Vitae Civilis, descreve esse esforço:

Em 2008, a gente fez mais dois trabalhos voltados também a este binômio "qualificar para participar". Um deles foi tipo uma radiografia, um mapeamento "quem é quem na mudança de clima no Brasil"<sup>110</sup>, porque a gente percebeu que havia um envolvimento crescente, a gente recebia muitas demandas, "mas quem está fazendo?". Foi um trabalho de pesquisa de curto prazo, levou 3, 4 meses, e a gente achou importante ter isso porque isso permitiria aos iniciantes ter um panorama do Brasil, do que estava acontecendo, então um levantamento de projetos de lei tramitando no Congresso, nos estados, ONGs. Teve outro trabalho que a gente fez em 2008, nós considerávamos que o processo de Bali a Copenhague era importante e precisava ter acompanhamento crítico das negociações internacionais. E

---

<sup>109</sup> Entrevista realizada em 22/09/2011 via Skype.

<sup>110</sup> A publicação mencionada é: "Panorama de atores e iniciativas no Brasil sobre Mudanças do Clima". Disponível em <[http://www.scribd.com/full/7987509?access\\_key=key-2c7y9jwfwjcmocd9l656](http://www.scribd.com/full/7987509?access_key=key-2c7y9jwfwjcmocd9l656)>. Acesso em 24 Janeiro 2012.

fizemos aquele documento "Antes que seja tarde"<sup>111</sup>. A gente recebeu muitas demandas, vários sites fizeram link ou copiaram para os seus sites (...). Essa estratégia de disponibilizar informação, ajudar a qualificação para poder aumentar a massa crítica e o engajamento na discussão de políticas públicas me pareceu bastante relevante e uma contribuição exitosa que a gente deu. A ideia sempre foi que o Vitae Civilis não pode ser e não adianta ter 3 ou 4 ONGs, que conhecem muito e o resto desconhecer. Nós temos que aumentar a massa crítica na sociedade<sup>112</sup>.

Outro esforço de capacitação teve como foco as comunidades ribeirinhas, povos indígenas e populações tradicionais, conhecidas como os povos da floresta. O objetivo central era informar esses grupos sobre as discussões em andamento em nível nacional e internacional para que eles se envolvessem mais ativamente e para que estivessem preparados para eventuais políticas que pudessem impactar o seu modo de vida. As políticas de pagamento por serviços ambientais (PSA), por exemplo, podem ter impacto direto nessas populações, já que elas são beneficiários diretos desse tipo de compensação.

Outro foco de capacitação foram os profissionais dos meios de comunicação, especialmente os jornalistas para que eles pudessem dar destaque às discussões em andamento em escala nacional e internacional sobre mudanças climáticas. Sérgio Leitão, do Greenpeace Brasil, fala sobre as capacitações voltadas para jornalistas, promovidas pela organização em 2009, previamente à COP 15:

Em 2009, que foi o ano de mobilização para a COP [15], quando o navio do Greenpeace estava aqui, em todas as paradas do navio a gente procurou fazer oficinas que informavam, faziam a ligação dos temas nacionais com os temas da agenda. A gente fazia oficinas sobre energia, sobre oceanos. Chamava as pessoas do local porque aí você dava uma chance das pessoas problematizarem a sua situação específica, mas tentando casar isso sempre com o contexto de discussões<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> A publicação mencionada é: "Antes que seja tarde: a urgência de uma resposta negociada entre as nações para os desafios de mudança do clima". Disponível em <[http://www.scribd.com/full/22763884?access\\_key=key-1v0ncrwjz468ujwycu8n](http://www.scribd.com/full/22763884?access_key=key-1v0ncrwjz468ujwycu8n)>. Acesso em 24 Janeiro 2012.

<sup>112</sup> Entrevista realizada em 10/08/2011 via Skype.

<sup>113</sup> Entrevista realizada em 19/10/2011 no escritório do Greenpeace Brasil, em São Paulo - SP.

#### **3.2.2.4.3 Elaboração de petição/ abaixo assinado**

Apenas quatro organizações afirmaram ter elaborado petições e abaixo assinados relacionadas às discussões sobre mudanças climáticas e florestas frequentemente, entre 2005 e 2010, tanto em nível nacional, como internacional. Outras três organizações afirmaram que desenvolveram esta atividade ocasionalmente. Finalmente, três organizações disseram nunca ter desenvolvido tal atividade.

Alguns entrevistados mencionaram que estimulam os membros de suas organizações a assinarem pessoalmente petições e abaixo assinados relacionadas aos temas abordados por suas organizações, mas isso não faz parte da estratégia organizacional, são decisões de cunho pessoal.

#### **3.2.2.5 Desenvolvimento de ações diretas de confrontação e pressão**

As quatro estratégias mencionadas anteriormente estavam fortemente presentes em todas as organizações analisadas por esta pesquisa. Já o desenvolvimento de ações diretas de confrontação e pressão é menos usual e aparece em apenas algumas organizações. Essa observação não sugere que essas organizações não desenvolvam essa estratégia com o objetivo de influenciar outros temas, mas não foi o caso das atividades voltadas à discussão sobre florestas e mudanças climáticas, entre 2005 e 2010. A seguir, serão brevemente apresentadas as duas atividades mapeadas no âmbito desta estratégia.

##### **3.2.2.5.1 Passeatas e protestos de rua**

Apenas duas organizações afirmaram ter organizado passeatas e protestos de rua voltados à discussão sobre florestas e mudanças climáticas, entre 2005 e 2010. Três organizações desenvolveram essa atividade ocasionalmente. As outras cinco

organizações nunca a desenvolveram neste período. Não foram mencionados exemplos de atividades com essa característica.

#### **3.2.2.5.2 Ocupação de prédios públicos**

Apenas uma organização afirmou ter ocupado prédios públicos com o objetivo de influenciar as discussões sobre florestas e mudanças climáticas, entre 2005 e 2010. Uma organização desenvolveu essa atividade ocasionalmente. As outras oito organizações nunca a desenvolveram. Não foram mencionados exemplos de atividades com essa característica.

#### **3.2.3 Os alvos das estratégias**

Junto ao mapeamento das estratégias mais utilizadas pelas 10 organizações analisadas por esta pesquisa, foram também mapeados os alvos privilegiados<sup>114</sup> por essas estratégias. O governo federal e as OSCs brasileiras aparecem empatados em primeiro lugar como os alvos mais importantes. Em seguida, a mídia nacional e os povos indígenas e comunidades locais, empatados. Em terceiro lugar, o poder legislativo. Em quarto, governos estrangeiros. Em quinto, governos subnacionais. Em sexto, setor privado. A academia e as OSCs estrangeiras aparecem empatados em sétimo lugar. Em oitavo, as organizações internacionais. Em nono, as mídias estrangeiras. Por fim, em décimo lugar, o secretariado da CQNUMC. No APÊNDICE D, é possível observar todos os alvos mapeados e a importância dada a eles por cada uma das organizações analisadas por esta pesquisa.

O mapeamento dos alvos das estratégias dessas OSCs é relevante para esta pesquisa, pois as escolhas estratégicas dessas organizações não foram feitas

---

<sup>114</sup> A lista completa de alvos foi apresentada aos entrevistados como parte do roteiro de entrevista apresentado no Apêndice B desta pesquisa.

isoladamente, mas a partir da interação com diversos atores governamentais e não governamentais, alvos das estratégias ou parceiros dessas organizações.

Em seguida será feita breve análise apenas sobre os sete primeiros grupos listados acima (governo federal; OSCs brasileiras; mídia nacional; povos indígenas e comunidades locais; o poder legislativo; governos estrangeiros e governos subnacionais), pois foram os únicos considerados importantes por todas as organizações analisadas por esta pesquisa, variando entre alto e médio grau de importância. Os outros alvos mapeados pela pesquisa foram considerados de baixa importância por pelo menos uma das organizações analisadas e por isso não serão contemplados na análise subsequente.

### **3.2.3.1 Governo federal**

O governo federal foi considerado um alvo de alta importância por todas as organizações analisadas por esta pesquisa. Entre 2005 e 2010, o governo federal foi responsável pela definição da posição do país com relação à discussão sobre florestas e mudanças climáticas, em diálogo com os estados subnacionais e organizações da sociedade civil. Nesse sentido, as organizações indicaram que desenvolver estratégias dirigidas ao governo federal foi fundamental para influenciar o seu posicionamento nas negociações internacionais e no processo de regulamentação do tema nacionalmente. Como explica Fernanda Carvalho, da TNC: "A gente busca construir um canal de diálogo e ter o reconhecimento por parte do governo para levar para eles ideias, reflexões e até mesmo críticas que a gente acha necessárias"<sup>115</sup>.

Os principais atores no governo federal envolvidos na discussão sobre a redução das emissões de GEE por desmatamento e degradação entre 2005 e 2010 foram o MMA, o MRE e o MCT. As posições desses atores sobre o tema variam e consequentemente foi diferente a forma como as OSCs tentaram influenciar a posição de cada um deles. Carvalho descreve a pluralidade de atores governamentais e não

---

<sup>115</sup> Entrevista realizada em 02/06/2011 no escritório da TNC em Brasília, DF.

governamentais na discussão sobre mudanças climáticas, em especial com relação ao tema de florestas:

No âmbito do governo federal, os “jogadores” institucionais mais relevantes na formação da posição brasileira sobre florestas e clima de 1997 a 2010 são o MRE, o MMA e o MCT. A gradual evolução dessa posição a partir de 2005 é um reflexo da alteração das posições desses jogadores no tabuleiro do jogo, com uma presença mais qualificada e crescente do Ministério do Meio Ambiente, somada à influência de outros atores, como o Presidente da República, governadores amazônicos, a sociedade civil e o setor privado (CARVALHO, 2010, p. 166).

A partir de 2005, a posição do governo brasileiro sobre o tema passa a ser mais positiva, principalmente devido à liderança da Ministra Marina Silva no MMA, que consegue articular políticas públicas efetivas para redução do desmatamento a partir de 2003 e se posiciona a favor da discussão sobre a relação entre florestas e mudanças climáticas. No entanto, a resistência no MRE e no MCT persistiu ao longo do tempo, como explica Rubens Born, do Vitae Civilis:

Um dos fatores políticos nacionais relevantes foi uma tentativa de superar o atraso do Brasil em clima e a partir de 2005, na época a então Ministra Marina Silva, começa a verbalizar mais em nome do MMA uma perspectiva de associar florestas e clima e que havia certa resistência tanto no MRE e no MCT, que comandavam até então o grosso das posições brasileiras<sup>116</sup>.

Algumas organizações relataram a proximidade existente entre as suas visões sobre o tema e as posições defendidas pelo MMA, o que facilitou o diálogo com o governo federal nesse período. Por outro lado, essas organizações encontraram mais barreiras para diálogo com MRE, MCT e Casa Civil, onde havia mais resistência sobre o tema. Como relata Adriana Ramos, do ISA:

Quando a [Ministra] Marina [Silva] assumiu, com ela já tinha certa identidade nessa visão sobre a importância da questão de florestas, da necessidade de você tratar o desmatamento de uma maneira diferente. Então

---

<sup>116</sup> Entrevista realizada em 10/08/2011 via Skype.

a gente sempre teve uma proximidade, uma coincidência de posicionamentos em relação a isso e sempre apoiamos o MMA. Acompanhamos muito proximamente e muito satisfeitos, por exemplo, todo o desenvolvimento do PPCDAM, a criação do grupo interministerial, etc. (...). Mas a gente nunca conseguiu transpor essa barreira de só se articular com o MMA, no máximo com a Casa Civil (...). Eu acho que no momento em que o PPCDAM estava sendo gestado, implementado no início a gente conseguiu abrir mais essa interlocução e acho que esse processo contribuiu muito para o processo de reversão das mudanças da posição brasileira, inclusive porque foi a redução efetiva do desmatamento que deu conforto a MCT e MRE para aceitar essa mudança de posição. A gente mesmo, a nossa interação ficou mais no MMA e no máximo na Casa Civil quando havia abertura para isso<sup>117</sup>.

Alguns entrevistados relataram também a abertura do MMA nesse período para o diálogo com a sociedade civil, principalmente durante a gestão da Ministra Marina Silva, que perdura até meados de 2008. Como relata Fernanda Carvalho, da TNC:

A passagem da Marina Silva foi extremamente importante, porque foi um momento de maior participação e integração com as organizações da sociedade civil. Inclusive ela foi muito criticada por trazer gente de OSCs para dentro do Ministério. Um exemplo foi o Capobianco, que começou como Secretário de Biodiversidade e Florestas e depois foi Secretário Executivo, que é o braço direito do Ministro. Eu acho que estas críticas são infundadas porque a sociedade civil é a sociedade então o governo tem que dialogar com a sociedade. Eu acho isso foi muito forte no governo da Marina, ela trouxe isso para dentro do governo, o que outros ministérios têm dificuldade em fazer, tem até uma visão crítica a respeito e representa uma nova forma de fazer política no país, que é a forma que eu acho correta<sup>118</sup>.

A proximidade entre as visões da sociedade civil e o MMA nesse período e a existência de espaços para diálogo entre esses atores ajudam a explicar porque a maior parte das estratégias utilizadas para influenciar a posição do governo brasileiro nesse período é de maior colaboração do que de confrontação. No entanto, é interessante notar que também houve momentos em que a sociedade civil teve reações negativas que se traduziram em estratégias de maior confrontação, como no caso do Plano Nacional de

---

<sup>117</sup> Entrevista realizada em 25/08/2011 no escritório do ISA em Brasília, DF.

<sup>118</sup> Entrevista realizada em 02/06/2011 no escritório da TNC em Brasília, DF.

Mudanças Climáticas, em que OSCs fizeram duras críticas à proposta governamental. Ou então, ao longo da discussão sobre as possíveis mudanças ao Código Florestal, em que OSCs chamaram a atenção para os potenciais impactos negativos dessas mudanças para o cumprimento das metas de redução de emissões de GEE pelo Brasil. Rubens Gomes fala sobre a interação entre os movimentos sociais membros do GTA e o governo federal nesse período:

Nós tivemos e temos uma interação muito grande com o governo. Nós somos muito reativos às ações que impactam. Nós somos reativos positivamente nas ações que têm impacto positivo ou negativo. A presença da Marina [Silva] foi importante para o país. Tivemos grandes avanços (...). Agora, nós somos uma rede política, nós somos uma rede de movimentos sociais. Nós não representamos partido, somos apartidários então nós aplaudimos todas as ações que são para serem aplaudidas e criticamos e lutamos contra o que vem de encontro aos interesses da nossa população e dos grandes objetivos que nós temos, que é a defesa da Amazônia e dos povos da floresta. Essa é a nossa missão. Então a gente não pode abrir mão disso esteja quem esteja no governo<sup>119</sup>.

### 3.2.3.2 Organizações da sociedade civil brasileiras

As OSCs brasileiras foram consideradas alvos de alta importância por todas as organizações analisadas por esta pesquisa. Um dos pontos mais destacado pelos entrevistados foi a necessidade de ampliar o número de organizações com capacidade de acompanhar e influenciar os debates sobre florestas e mudanças climáticas, o que explica a importância desse grupo para as organizações analisadas. No âmbito do GT Clima, por exemplo, foram promovidas oficinas de capacitação voltadas para OSCs para facilitar o seu envolvimento nas discussões sobre o tema, como descreve Rubens Born:

Quando a gente percebeu que uma das dificuldades para maior envolvimento da sociedade civil no assunto mudança de clima é uma certa complexidade da

---

<sup>119</sup> Entrevista realizada em 26/08/2011 via Skype.

temática de um lado e do outro lado um certo desconhecimento, o que a gente vem fazendo há mais de uma década é buscar disseminar informação, fazer processos de qualificação, seja em oficinas, seja na forma de palestras, sobre mudança de clima, sempre tentando dar uma abordagem transversal, sistêmica<sup>120</sup>.

Por outro lado, os entrevistados destacaram a importância da colaboração das organizações no âmbito de coalizões, argumentando que trabalhar em parceria com outras OSCs é fundamental para agregar recursos às ações planejadas e dividir esforços. Brenda Brito do Imazon, fala sobre o tema, argumentando que isoladamente sua organização não teria capacidade de levar adiante todas as suas estratégias, dependendo assim da parceria com outras OSCs:

Internamente a gente tem crescentemente visto a importância de trabalhar em rede. Um porque a gente entende que a gente jamais vai conseguir qualidades, abordar todos os temas. Acho que tem coisas que a gente entende que já faz bem, essa parte toda de monitoramento, de análise de políticas públicas, a questão fundiária, a parte do setor florestal, mas tem várias outras coisas que a gente não tem os elementos completos. Então quando a gente fala da parte econômica, a gente não tem realmente um economista sênior aqui, então às vezes a gente acaba tendo que procurar parcerias. Ou um exemplo mais recente, a gente estava fazendo toda uma análise sobre áreas protegidas, mas tinha deficiência na parte de terras indígenas porque a gente não acompanha esse tema mais diretamente. Então a gente fez uma parceria com o ISA. Então tem assuntos que a gente entende que atua bem, mas que precisa de um complemento e aí vai buscar uma parceria. Ou vice versa (...). Mas, além disso, quando a gente começa a falar do tema de mudanças climáticas, eu acho que tem que ser uma atuação em rede, porque uma organização sozinha não vai conseguir dar conta da complexidade do tema e da complexidade de atores envolvidos.<sup>121</sup>

### 3.2.3.3 Mídia nacional

---

<sup>120</sup> Entrevista realizada em 10/08/2011 via Skype.

<sup>121</sup> Entrevista realizada em 31/08/2011 via Skype.

A mídia nacional foi considerada alvo de alta importância para nove organizações analisadas e de importância média para uma organização. Foi mencionada a importância de capacitar jornalistas e outros profissionais dos meios de comunicação no Brasil a respeito da discussão sobre florestas e mudanças climáticas para que eles possam aumentar a disponibilidade de informações sobre as negociações no Brasil e no exterior e qualificar o nível de informação que a opinião pública tem sobre esses temas. Esse objetivo se desenvolveu principalmente por meio de oficinas de capacitação, disseminação de estudos científicos. Rubens Born descreve a atuação da Vitae Civilis antes das conferências internacionais da CQNUMC junto aos jornalistas:

Então um trabalho de ajuda aos jornalistas, antes de cada COP, pelo menos em São Paulo, fazer reuniões com jornalistas, ajudar os jornalistas que estão cobrindo as COPs. De fazer as negociações internacionais que são complexas e meio estratosféricas serem compreendidas no Brasil, ajudar Washington Novais e outros jornalistas que iam cobrir as COPs, ser fonte.<sup>122</sup>

Nesse sentido, as OSCs atuam muitas vezes como "tradutoras" das discussões complexas e técnicas que ocorrem durante as negociações internacionais, como descreve Brenda Brito, do Imazon: "Quando a gente começou a atuar, em 2009, teve uma demanda gigantesca de imprensa local, imprensa nacional, de você traduzir aquilo que estava acontecendo". Mais adiante, ela explica que o esforço do Imazon é o de "tentar traduzir estas negociações, esses conceitos maiores, para como aquilo pode ser aplicado na prática. E é um tema muito confuso para muita gente"<sup>123</sup>.

#### **3.2.3.4 Povos indígenas e comunidades locais**

Os povos indígenas e comunidades locais foram consideradas alvos de alta importância para nove organizações analisadas e de importância média para uma organização. Os povos indígenas e populações tradicionais vivem em territórios que podem vir a ser objetos de projetos de REDD e são potenciais beneficiários desse

---

<sup>122</sup> Entrevista realizada em 10/08/2011 via Skype.

<sup>123</sup> Entrevista realizada em 31/08/2011 via Skype.

mecanismo. No entanto, ainda estão sendo definidas salvaguardas que garantam que o mecanismo de REDD possa se traduzir em benefícios sociais e respeito aos direitos desses grupos. É nesse contexto que se insere a iniciativa coordenada pelo GTA, IPAM e Imaflora, mencionada anteriormente, de construção de princípios e critérios socioambientais para REDD+.

É possível destacar dois aspectos centrais das estratégias dedicadas pelas OSCs nesse período para povos indígenas e comunidades locais. Por um lado, essas OSCs buscaram garantir a presença desses grupos em negociações em âmbito doméstico ou internacional, seja representando-os ou promovendo a sua participação direta sempre quando possível. Rubens Gomes do GTA descreve esse esforço:

Nós íamos para as COPs e era unânime, todos diziam que os beneficiários eram as comunidades locais e os povos indígenas. Só que ninguém escrevia isso. Isso não estava escrito em lugar nenhum, mas todos falavam. Como é que não se escreve? Nós temos que correr atrás<sup>124</sup>.

Por outro lado, essas organizações buscaram capacitar esses grupos para aumentar sua compreensão sobre o tema, com o objetivo de prepará-los para reuniões em nível nacional e internacional e também para preveni-los sobre possíveis abordagens de interlocutores interessados em projetos em parceria. Como relata Roberto Smeraldi, da Amigos da Terra Amazônia:

Fizemos questão de manter certa aliança com essa coisa de povos da floresta. Por quê? Parecia irrelevantes, marginais, inexistentes. Mas na hora em que começou a precisar deles para legitimar o discurso prevalecente da comunidade internacional, aí eles estavam pelo menos já antenados e preparados. Se a gente não tivesse, durante anos, mantido essa aliança, talvez eles não estivessem preparados. Talvez estivessem assim, aceitando qualquer esmola de picaretagem de carbono na hora e não pautando política, que é o que estão fazendo ainda hoje<sup>125</sup>.

### 3.2.3.5 Poder legislativo

---

<sup>124</sup> Entrevista realizada em 26/08/2011 via Skype.

<sup>125</sup> Entrevista realizada em 16/08/2011 no Hotel Brasília Palace, em Brasília - DF.

O poder legislativo foi considerado alvo de alta importância para oito organizações analisadas e de importância média para duas organizações. As OSCs têm desenvolvido estratégias para influenciar a produção de leis relacionadas a mudanças climáticas e florestas, que incluem desde a produção de propostas de textos de leis até a produção de estudos científicos que subsidiem o trabalho dos congressistas. Entre 2005 e 2010, houve ampla discussão no Congresso que levou à aprovação da Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC) em 2009. Além disso, vários projetos de lei relacionados a REDD vêm sendo debatidos pelo Congresso. Brenda Brito do Imazon descreve a atuação de sua organização nessa direção:

Na parte do poder legislativo, olhando muito para as leis florestais, o debate de Código [Florestal] e também nestas análises para contribuir para os projetos de lei (PL) que estão surgindo. PL de REDD, PL de pagamento por serviços ambientais (PSA). O que em geral a gente faz é analisar os textos, tentar fazer algumas contribuições, comparando com outras leis existentes, para tentar contribuir para que efetivamente esta lei, se passar, seja um pouco mais adequada do que o texto inicial que foi proposto (...)<sup>126</sup>.

### 3.2.3.6 Governos estrangeiros

Governos estrangeiros foram considerados alvos de alta importância para oito organizações analisadas e de importância média para duas organizações. Por um lado, as OSCs analisadas afirmaram manter contatos diretos com negociadores de governos estrangeiros no âmbito da CQNUMC em diferentes graus, especialmente durante as conferências, para obter informações e trazer suas visões tentando influenciá-los.

Por outro lado, foi destacada a importância do financiamento destinado por esses governos a projetos relacionados a mudanças climáticas e florestas desenvolvidos por essas organizações. Esses projetos são possibilitados por meio de acordos de cooperação internacional assinados entre o Brasil e outros países. Adriana Ramos, do

---

<sup>126</sup> Entrevista realizada em 31/08/2011 via Skype.

ISA, destaca a importância desse apoio, mas expõe os desafios dessa relação, já que o suporte a projetos desenvolvidos por OSCs não está deslocado da situação política doméstica e dos posicionamentos desses países nas negociações internacionais sobre o tema, podendo gerar distorções e problemas à autonomia dessas organizações:

Governos estrangeiros eu acho que nessa agenda eles têm importância bem grande, inclusive do ponto de vista do apoio à sociedade civil. Porque boa parte das condições de trabalho, já que a gente não tem no Brasil políticas de apoio a sociedade civil que garantam a nossa existência, têm sido dadas em muitas iniciativas de governos estrangeiros (...). O grande desafio é que as mudanças políticas desses países incidem não só no posicionamento desses países, mas na cooperação que esses países exercem com outros países e com a sociedade civil de outros países. É um grande desafio inclusive nessa questão: como é que você compatibiliza relações de apoio financeiro, de apoio ao desenvolvimento de ações com relações políticas, eventualmente em situações de discordância de posicionamentos e tal. Eu acho que aí tem uma coisa importante porque você está falando de múltiplas inserções desses governos, esses governos têm projetos bilaterais com o Brasil, projetos multilaterais com o Brasil, projetos de apoio à sociedade civil do Brasil e eles têm posicionamentos que vão contrastar ou não com posicionamentos do Brasil lá fora. Eles têm sociedade civil cujas posições vão contrastar ou não com as nossas posições lá fora. Então é um manejo da diplomacia em múltiplas faces, que é de fato um grande desafio, mas não que coloque alguma dificuldade para a gente. Porque a maior parte desses governos, quer dizer, os processos de cooperação tendem no geral, com algumas desagradáveis exceções, a respeitar a autonomia, em especial a gente fala dos governos da Europa que é com quem a gente tem mais experiência de lidar<sup>127</sup>.

Nesta pesquisa não foi possível aprofundar a relação entre a captação de recursos e as estratégias desenvolvidas pelas OSCs. No entanto, vale notar que o processo de captação de recursos, incluindo a relação das OSCs com organizações financiadoras, como os governos estrangeiros, pode ter influência nas opções feitas pelas OSCs com relação a suas estratégias.

---

<sup>127</sup> Entrevista realizada em 25/08/2011 no Instituto Socioambiental (ISA).

### 3.2.3.7 Governos subnacionais

Os governos subnacionais foram considerados alvos de alta importância para sete organizações analisadas e de importância média para três organizações. Eles são considerados atores relevantes no debate sobre políticas nacionais e internacionais sobre florestas e mudanças climáticas, por serem potenciais beneficiários de um mecanismo de REDD, especialmente os governos dos estados amazônicos. Um dos interesses centrais desses atores é garantir que os recursos advindos de políticas de REDD cheguem aos seus territórios e que os seus benefícios sejam distribuídos de forma justa.

Como ressaltado anteriormente, as OSCs atuam em duas direções principais junto aos estados: 1) apoio aos estados para a construção de políticas estaduais de REDD; 2) desenvolvimento de projetos piloto de REDD em nível local.

Os estados amazônicos vêm acompanhando atentamente os debates sobre REDD em nível nacional e internacional. Ao mesmo tempo, já estão desenvolvendo políticas estaduais que os permitam iniciar projetos de REDD. Todos eles têm planos para controle do desmatamento e alguns deles (Pará, Mato Grosso, Acre e Amazonas) já estabeleceram metas para redução do desmatamento e planos estaduais de REDD (CGEE; IPAM; SAE, 2011, p. 59). Algumas OSCs vêm assessorando os estados no desenvolvimento dessas políticas. Os entrevistados ressaltaram que os avanços na implementação de políticas estaduais de REDD podem fornecer modelos de experiências bem sucedidas para o governo federal.

Há também iniciativas concretas de REDD em desenvolvimento pelos estados, que contam com o apoio direto de OSCs brasileiras e estrangeiras. Esse é o caso do CGF, mencionado anteriormente, que reúne estados e províncias do Brasil, Indonésia, EUA, México e Nigéria, com o objetivo de progredir no desenvolvimento de projetos de REDD em nível local. Esse esforço de baixo para cima busca impulsionar também as discussões em nível nacional e internacional, a partir de exemplos concretos voltados para a regulamentação de um mecanismo de REDD (CGEE; IPAM; SAE, 2011, p. 53).

\*\*\*

No próximo capítulo, serão analisados alguns elementos predominantes entre as estratégias apresentadas anteriormente. Estes elementos ajudam a traçar o perfil dessas organizações, que por sua vez, dão pistas sobre as características contemporâneas do movimento ambientalista no Brasil.

## CAPÍTULO 4 - CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES DAS ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELAS OSCS

As escolhas das OSCs por certas estratégias com o objetivo de influenciar o processo de construção de políticas públicas sobre florestas e mudanças climáticas entre 2005 e 2010 têm relação direta com o contexto político nacional e internacional em que estas organizações estão inseridas. Além disso, essas escolhas não foram feitas isoladamente, mas a partir da interação com diversos atores governamentais e não governamentais, que foram alvos ou parceiros nessas estratégias. Nesse sentido, neste capítulo, destacaremos como alguns fatores do ambiente político tiveram impacto nessas escolhas e como as relações com outros atores sociais também influenciaram as opções feitas por essas organizações. Conceitualmente, trata-se da dupla inserção (*double embeddedness*) dos atores em redes sociais e nos contextos políticos, descrita por von Bülow, que afirma que esta é a chave analítica necessária para compreender as estratégias, objetivos e enquadramentos adotados pelos ativistas (2010, p. 7).

Na mesma direção, os analistas da teoria do processo político também consideram que a emergência de movimentos sociais, as suas formas de atuação e o seu repertório de estratégias, só podem ser compreendidos dentro de um dado contexto político. Como afirma Meyer:

A ênfase essencial da teoria do processo político, desenvolvida nos anos 1970 e 1980, é a de que os ativistas não escolhem os seus objetivos, estratégias e táticas em um vácuo. Ao contrário, o contexto político estabelece os descontentamentos em torno dos quais os ativistas se mobilizam, favorecendo algumas demandas, desfavorecendo outras (...). A sabedoria, criatividade e os resultados das escolhas dos ativistas - em resumo, a sua agência - pode ser entendida e avaliada se olharmos para o contexto político e para as regras do jogo em que suas escolhas são feitas (MEYER, 1999, p. 82, tradução nossa).

A percepção de um grupo de ativistas sobre as oportunidades e ameaças que podem fornecer caminhos para a sua atuação é relevante para compreender o porquê da adoção de uma estratégia ou outra. Os atores podem interpretar as oportunidades e ameaças de forma diferente, por tratar-se de uma interação dinâmica entre os atores sociais e o contexto político em que vivem (GOODWIN; JASPER, 1999; TILLY, 1999; TARROW, 1999; MEYER, 1999; VON BÜLOW, 2010).

A dinâmica de interação dos ativistas com seus aliados políticos e com seus oponentes por meio de redes sociais também é um fator determinante nas escolhas estratégicas dessas organizações. As redes sociais podem ser consideradas como um meio ou como um produto da ação coletiva (DELLA PORTA; DIANI, 1999). Von Bülow também defende essa abordagem, ao afirmar que "as redes sociais são ao mesmo tempo uma pré condição para a ação coletiva - porque a ação é afetada pelas redes de atores pré existentes - e o resultado da ação coletiva - porque os atores criam novas conexões que permitem ou restringem ações futuras" (2010, p. 7, tradução nossa).

Importante enfatizar, no entanto, que além do contexto político e das redes sociais, outros fatores também são relevantes para a compreensão dessas estratégias, como a apropriação de recursos financeiros, humanos, entre outros elementos que não são diretamente analisados nesta pesquisa. É interessante notar também que não existe uma relação automática entre a existência de oportunidades políticas, recursos e fortes redes sociais e o desenvolvimento de ações coletivas bem sucedidas. O resultado da interação entre esses elementos é variável, como veremos a seguir.

Ao longo do capítulo, serão apresentados alguns elementos que caracterizam as estratégias adotadas pelas OSCs analisadas nesse período e como as escolhas das OSCs por certas estratégias se relacionam com o cenário político nacional e internacional entre 2005 e 2010.

Primeiramente analisaremos as **estratégias em si**, observando porque as OSCs adotam predominantemente estratégias de cooperação em detrimento de estratégias de confrontação. Entre as cinco estratégias apresentadas no capítulo 3, apenas uma delas - o desenvolvimento de ações diretas de confrontação e pressão - é caracterizada pela confronto e foi raramente utilizada pela maior parte das organizações. Como veremos,

as outras estratégias são usualmente caracterizadas pela cooperação, mas isso depende em parte da percepção dos atores que a desenvolvem e que são alvos das mesmas.

Em seguida, analisaremos mais a fundo uma dessas estratégias, que é a produção e disseminação de conhecimento especializado para fornecimento de subsídios às negociações internacionais e à produção de políticas públicas domésticas. O destaque a essa estratégia se justifica, pois consideramos que ela seja a base principal das outras estratégias apresentadas por esta pesquisa.

Mais adiante, discutiremos **como essas estratégias são implementadas**, se individualmente ou em colaboração com outras organizações, tentando compreender como se dá a dinâmica de relacionamento entre essas organizações para desenvolvimento de estratégias comuns. Observa-se a predominância da colaboração entre as OSCs, que tendem a priorizar estratégias conjuntas ao invés de estratégias individuais, por meio de coalizões formais e informais.

Por fim, analisaremos **onde essas estratégias foram desenvolvidas** e como essas OSCs caminharam entre as arenas nacional e internacional nesse período, se engajando em ações coletivas transnacionais com o objetivo de influenciar o processo de construção de políticas públicas nacionais e internacionais sobre florestas e mudanças climáticas. Essas ações são entendidas como "processos nos quais indivíduos, grupos não estatais e/ ou organizações se mobilizam conjuntamente em torno de objetivos, temas e alvos que conectam as escalas nacional e internacional" (VON BÜLOW, 2010, p. 5, tradução nossa). Observa-se que as organizações desenvolverem ações em ambas as escalas, mas priorizam o nível doméstico em suas estratégias.

#### **4.1 Predominância da cooperação**

Ao observar as cinco estratégias principais adotadas pelas OSCs analisadas por esta pesquisa, verifica-se que predominam estratégias de cooperação, mais do que de confrontação com os atores alvos das mesmas. Estratégias de cooperação são caracterizadas por atividades não violentas que priorizam diálogo com os alvos das reivindicações, com o objetivo de contribuir com soluções, críticas e recomendações aos

desafios apresentados. Estratégias de confrontação podem incluir atividades violentas ou não, mas têm como principais características o embate e a oposição, com o objetivo de apontar críticas e denúncias aos alvos das reivindicações. É interessante notar, no entanto, que a definição das características de uma estratégia - cooperação ou confrontação - depende em grande parte da percepção dos atores que desenvolvem ou são alvos dessas estratégias.

Os entrevistados destacaram pelo menos três fatores que ajudam a explicar o porquê do predomínio de estratégias de cooperação no período coberto por esta pesquisa: 1) as posições políticas dessas organizações; 2) a existência de espaços para participação da sociedade civil e 3) a aproximação de posições sobre o tema entre as OSCs e o governo federal. Veremos a seguir como esses elementos ajudam na compreensão sobre as estratégias de cooperação.

A maior parte dos entrevistados afirmou que as suas OSCs preferem adotar estratégias caracterizadas pelo diálogo, sendo essa uma posição política da organização para lidar com os mais diversos temas de sua agenda. Essa característica pode estar relacionada ao processo de profissionalização das OSCs que evoluiu no Brasil a partir dos 1990, caracterizado pela substituição da "ecologia de denúncia", que tinha como objetivo bloquear políticas, por uma "ecologia de resultados", que buscava resultados mais positivos, aproveitando os canais de acesso político recentemente abertos (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 101). Carlos Rittl, coordenador do programa de mudanças climáticas e energia do WWF, explica que a sua organização prioriza estratégias de cooperação, principalmente em temas complexos como as mudanças climáticas, que requerem muito diálogo:

O WWF é uma organização muito caracterizada pelo diálogo. Mas mesmo para organizações como o Greenpeace, esse é um tema que você tem que focar bastante no diálogo. Você tem que construir, tem que gerar informação, tem que, às vezes, elevar o tom de alerta, que é importante, porque o tema é urgente. A gente está falando de uma escala de mudanças na maneira como a gente produz e consome no planeta como um todo, que requer mudanças drásticas, mudanças profundas, de governo, de setor privado, de indivíduos no seu comportamento. Então, às vezes a gente tem que levantar esse tom de alerta, mas nossas estratégias sempre foram de diálogo. A gente produz

informação, senta para conversar (...). Usa estratégia de mobilização, engajamento de opinião pública, como forma de pressionar os tomadores de decisão, mas nada de confronto assim. Fechar o Congresso, pintar o Congresso... Acho que a gente não fez nada de constrangimento<sup>128</sup>.

No entanto, os entrevistados enfatizaram que adotar estratégias de cooperação não significa ser acrítico aos governos e que em alguns momentos é importante cobrar mudanças de posicionamento. O diálogo entre as OSCs e os negociadores brasileiros no âmbito da CQNUMC, com o governo federal em grupos de trabalho sobre florestas e mudanças climáticas ou em momentos de articulação com os governos subnacionais, nem sempre foi caracterizado pelo consenso e pela existência de posições comuns. No entanto, Fernanda Carvalho, coordenadora política de mudanças climáticas da TNC, afirma que estratégias de diálogo, mesmo quando há desacordo, abrem mais possibilidades de negociação com interlocutores governamentais do que a confrontação:

A gente tenta criticar e tenta trazer as pessoas para o diálogo. Eu acho que na confrontação, a gente fica muito no 8 ou 80, você acaba assumindo uma posição que muitas vezes não permite negociação. Porque é sim ou não e aí se o governo fala não, tchau. Então a gente quer garantir a possibilidade de negociação. Eu acho que a confrontação é importante, ela tem seu papel, por isso que é interessante trabalhar em rede porque em um tecido de ONGs diversificadas, é ótimo que o Greenpeace vá e dê porrada nos caras, detone o pessoal e o pessoal entre na moratória da soja. O trabalho da TNC é mais fazer o cadastro ambiental rural junto com a moratória da soja. Não que sejamos contra a confrontação, só não é a nossa área. Sem dúvida, ela tem seu papel, ela é importante. Ela chacoalha. Elas se complementam, por isso damos importância ao trabalho em rede, às parcerias. A gente acha que cada um tem seu papel e esse não é o papel da TNC<sup>129</sup>.

Esse trecho da entrevista é relevante, pois destaca que pode haver complementação entre as diferentes estratégias adotadas pelas OSCs, mesmo que uma organização opte por estratégias de colaboração e a outra por estratégias de maior confrontação. Entre as OSCs analisadas, o Greenpeace se diferencia pela adoção de estratégias de ação direta, que envolvem maior confrontação, como a invasão do evento

---

<sup>128</sup> Entrevista realizada em 22/07/2011 no escritório do WWF-Brasil, em Brasília, DF.

<sup>129</sup> Entrevista realizada em 02/06/2011 no escritório da TNC em Brasília, DF.

da UNESCO de premiação do ex-presidente Lula, mencionado no capítulo anterior. As estratégias de confrontação adotadas pelo Greenpeace podem ser complementares às estratégias desenvolvidas por outra organização parceira que tenha perfil de mais colaboração.

No entanto, mesmo no caso do Greenpeace, que é conhecido pela opinião pública por ações de confrontação, é interessante notar que se busca equilibrar estratégias de cooperação e de confrontação de acordo com o contexto político. Sérgio Leitão, diretor de campanhas do Greenpeace afirma: "A gente tenta equilibrar essas duas coisas entendendo que elas são como doses de um remédio que você precisa aplicar dependendo da situação que você procura influenciar"<sup>130</sup>.

Nesse sentido, é interessante notar que a decisão de adotar uma estratégia mais colaborativa ou mais confrontacional depende em grande parte do contexto político nacional e internacional que permeia as ações dessas organizações. Esse contexto político é caracterizado por fatores estruturais, como a existência de meios de participação mais ou menos institucionalizados, e por fatores não estruturais, como a posição defendida pelo governo federal sobre um tema. A compreensão sobre esses fatores é essencial para entender as estratégias adotadas pelas organizações. O processo de definição de uma estratégia perpassa esse contexto político, como afirma Rubens Gomes, do GTA: "O GTA tem buscado em sua estratégia soluções que caminhem para garantir a proteção da floresta, para a proteção dos direitos dos povos da floresta. Agora as circunstâncias é que determinam como vamos conduzir um processo"<sup>131</sup>.

No contexto político doméstico entre 2005 e 2010, os entrevistados destacaram o papel da ex-ministra Marina Silva na mudança de posicionamento do governo brasileiro sobre florestas e mudanças climáticas. Além disso, mencionaram que a existência de espaços para diálogo entre o MMA e as OSCs facilitou a participação da sociedade civil na construção desse posicionamento. Marcio Santilli, do ISA, afirma que o diálogo entre a sociedade civil e o MMA já existia mesmo antes da Marina Silva assumir o Ministério, mas a sua presença fortalece o papel do MMA nas negociações intergovernamentais sobre o tema, trazendo uma posição mais positiva com relação à

---

<sup>130</sup> Entrevista realizada em 19/10/2011 no escritório do Greenpeace Brasil, em São Paulo - SP.

<sup>131</sup> Entrevista realizada em 26/08/2011 via Skype.

inserção do tema de florestas no âmbito das negociações internacionais sobre mudanças climáticas:

Interlocução a gente tinha antes da [Ministra] Marina [Silva] também. O MMA é que não tinha cacife nenhum na definição da posição oficial brasileira. É o protagonismo dela que vai fortalecer o MMA dentro do contexto interno do governo brasileiro. Já havia abertura para a sociedade civil falar com o MMA. Além disso, o MMA já desenvolvia para nós um discurso um pouquinho diferente do Itamaraty [sobre florestas e clima]. Mas ter influência na posição oficial do Brasil, eu acho que mudou com a Marina Silva. De forçar a barra nas reuniões preparatórias, de comparecer pessoalmente nos eventos da agenda internacional com a força do cargo e do carisma pessoal dela<sup>132</sup>.

De maneira geral, a cooperação também prevaleceu nas estratégias dessas OSCs voltadas para as negociações internacionais sobre clima. O contexto das negociações internacionais sobre mudanças climáticas entre 2005 e 2010 foi marcado por desafios e indefinições sobre um acordo global para limitar as emissões de GEE em níveis seguros para o meio ambiente e para o ser humano. Entre os principais temas de embate nesse período, destaca-se a discussão a respeito da adoção de metas de redução das emissões de GEE pelos países em desenvolvimento e a cobrança pela adoção de metas ambiciosas pelos países desenvolvidos, inclusive pelos EUA.

No entanto, as negociações específicas sobre a inserção de florestas no âmbito da CQNUMC avançaram e hoje REDD é um dos temas prioritários da discussão internacional. O Brasil teve papel relevante nas negociações sobre o tema, por possuir a maior área de florestas tropicais do mundo, pela relevância do desmatamento e de degradação florestal em seu perfil de emissões de GEE, pelo sucesso na redução de suas taxas de desmatamento entre 2005 e 2010 e por possuir negociadores com alta capacidade técnica (CARVALHO, 2010, p. 138). Esse contexto favoreceu as OSCs que já trabalhavam ativamente em projetos voltados para a conservação das florestas e redução do desmatamento e é útil para a compreensão sobre as estratégias adotadas por

---

<sup>132</sup> Entrevista realizada em 12/07/2011 no escritório do ISA, em Brasília, DF.

essas organizações para acompanhar o debate sobre florestas e mudanças climáticas em nível nacional e internacional.

A maior parte das estratégias das OSCs direcionadas às negociações internacionais buscou a cooperação e diálogo, ao apresentar estudos que pudessem contribuir com a construção de um mecanismo internacional de REDD ou ao promover eventos paralelos para fomentar discussões sobre o tema. No entanto, é interessante notar que o uso de estratégias de diálogo, como a publicação de um estudo e o fomento da discussão sobre o tema, também pode ter caráter confrontacional, na medida em que expõe um país e a sua posição para outros governos. Betsill e Corell chamam essa estratégia de "*blaming and shaming*" ou "culpar e envergonhar", por meio da qual as OSCs publicam informações que podem interferir nas negociações e/ou no não cumprimento de acordos prévios (CORELL; BETSILL, 2008, p. 23). Um exemplo foi o estudo publicado pelo Observatório do Clima relacionando as possíveis mudanças no Código Florestal Brasileiro e as metas brasileiras de redução de emissões de GEE por desmatamento e degradação de florestas, publicado em 2010, previamente à COP 16, que buscou expor esses riscos à comunidade internacional, para que o governo brasileiro se sentisse obrigado a dar explicações. Brenda Brito do Imazon explica como a cooperação e a confrontação se encontram nesse contexto:

Vai depender de quem está recebendo a notícia. Em geral, a nossa visão é de colaboração, mas às vezes, para colaborar, você tem que indicar um problema e muitas vezes, ao indicar esse problema, isso é visto como uma confrontação. Apesar de pra gente não ser, às vezes é interpretado como uma confrontação. Então, no momento em que você aponta, "este Código, se passar desta forma, tem estes problemas e pode contribuir com o aumento de desmatamento", a gente não necessariamente está querendo confrontar, a gente está querendo colaborar com a melhoria daquele texto, mas obviamente para quem é a favor da mudança, entende aquilo como um confronto<sup>133</sup>.

A afirmação de Brenda Brito demonstra que a cooperação ou confrontação não é definida apenas de acordo com as características das estratégias, ou seja, o desenvolvimento de um estudo científico não é sempre *a priori* uma estratégia de

---

<sup>133</sup> Entrevista realizada em 31/08/2011 via Skype.

colaboração, somente por não envolver violência. O conteúdo de um estudo pode ser confrontador. Dessa forma, a cooperação ou confrontação depende em grande parte das percepções daqueles que desenvolvem uma estratégia e daqueles que são alvos das mesmas.

Finalmente, é interessante notar que a maior parte das estratégias desenvolvidas pelas OSCs analisadas por esta pesquisa tanto em nível nacional como internacional ocorreu no interior das instituições, em nome de grupos constituídos, com objetivos claros, já reconhecidos por seus interlocutores. Essas OSCs foram regularmente convidadas por representantes do governo federal, governos estaduais, organizações internacionais, entre outros, para reuniões e debates relacionados ao tema de florestas e clima entre 2005 e 2010. A participação formal dessas organizações em reuniões e eventos governamentais é um dos elementos que faz com que as estratégias sejam mais caracterizadas pela cooperação do que pela confrontação. Tarrow afirma que as estratégias de confrontação ocorrem principalmente quando são empregadas por grupos que não têm acesso regular às instituições e que agem em nome de exigências novas ou não atendidas, se comportando de maneira que desafia as autoridades (2009, p. 19).

Nesse cenário, é possível observar também a intensa aproximação entre atores sociais e estatais, na qual essas organizações têm tentado utilizar o Estado como plataforma para dar maior visibilidade e eficácia às suas demandas. A presença de OSCs na formação e implementação de uma agenda ambiental no governo Lula é visível, como demonstra Losekann (2009) em pesquisa que teve como foco o primeiro ano de seu governo (2003-2007). Ela observa que a existência de redes de relações pessoais que envolvem essas organizações, partidos políticos e funcionários do MMA explica em grande parte essa aproximação, que leva à maior influência da sociedade civil no processo de construção de políticas ambientais nesse período. Em contrapartida, ela ressalta que essa ligação entre o governo e a sociedade civil também gerou a dificuldade de fazer oposição ao governo (LOSEKANN, 2009, p. 20).

Ao longo da pesquisa, foi possível observar essa aproximação entre sociedade civil e Estado, mas ela foi caracterizada como positiva por vários entrevistados. Representantes de OSCs ressaltaram que a existência dessa interlocução facilitou o diálogo, possibilitando o alinhamento de posições entre Estado e sociedade civil. Um exemplo interessante é o caso de Tasso Azevedo, que antes de ingressar no Ministério

do Meio Ambiente como diretor do Programa Nacional de Florestas entre 2003, foi diretor e fundador do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), uma organização sem fins lucrativos, criada em 1995. Sobre a relação entre Estado e sociedade civil no período coberto por esta pesquisa, ele comenta:

Eu pessoalmente nunca tive grandes problemas. Pelo contrário, o fato de conhecer as pessoas ajudou nos momentos em que tinha alguma crise, alguma crítica mais dura, poder ligar para tal pessoa e dizer "não entendi, qual é a parada aí?". Ou de poder contar com eles para algum tipo de campanha, alerta<sup>134</sup>.

A aproximação entre sociedade civil e Estado pode gerar questionamentos com relação à autonomia da sociedade civil em relação ao Estado. Além disso, gera reflexões sobre em que medida a justaposição de atores, ora em cargos governamentais, ora em organizações da sociedade civil, pode influenciar as estratégias adotadas pela sociedade civil para influenciar o processo de elaboração de políticas públicas. Sobre a atuação de membros de OSCs em cargos governamentais, Márcio Santilli comenta que "o ISA em diferentes momentos teve um pezinho no governo. Sempre meio difícil saber até onde vai o ISA e até onde vão as pessoas do ISA. Uma certa confusão"<sup>135</sup>.

As autoras von Bülow e Abers afirmam que essas relações de aproximação entre representantes da sociedade civil e do governo podem colocar em cheque a afirmação de que a relação entre Estado e sociedade é sempre conflituosa (2011, p. 12), como foi possível observar nesta pesquisa, em que predominou a cooperação entre atores dentro e fora do Estado. Um dos riscos dessa tendência observado por von Bülow e Abers é o de que "ao entrar para o aparato estatal, ativistas dos movimentos sociais passem a defender posições mais moderadas ou até contrárias à missão do movimento" (VON BÜLOW; ABERS, 2011, p. 18). Essa é uma hipótese interessante a ser explorada mais a fundo em futuras pesquisas.

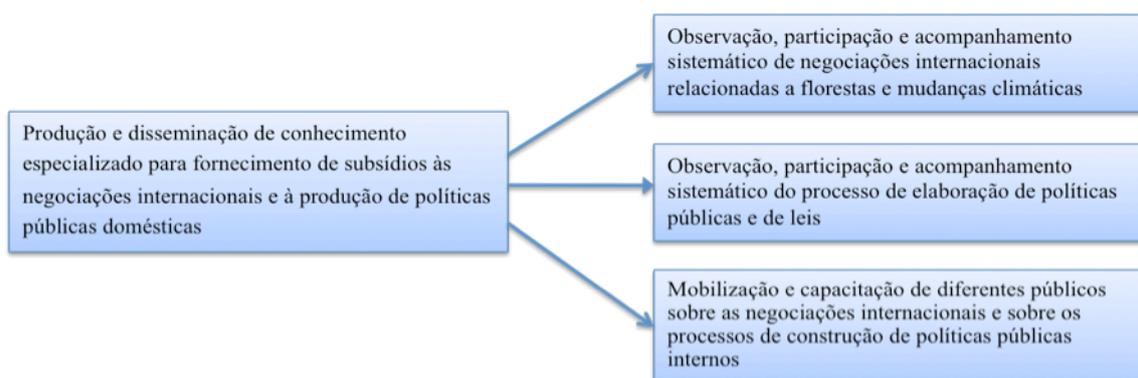
---

<sup>134</sup> Entrevista realizada em 30/08/2011 no Brasília Shopping, em Brasília - DF.

<sup>135</sup> Entrevista realizada em 12/07/2011 no escritório do ISA, em Brasília, DF.

## 4.2 Produção e disseminação de conhecimento

A produção e disseminação de conhecimento podem ser consideradas os alicerces centrais das estratégias desenvolvidas pelas OSCs analisadas por esta pesquisa. As informações produzidas e disseminadas por essas organizações em artigos científicos, publicações informativas e cartilhas foram os insumos utilizados para o desenvolvimento de suas estratégias de interlocução com os governos, poder legislativo, povos indígenas, entre outros alvos, em escala nacional e internacional. Assim, é possível afirmar que as quatro estratégias caracterizadas prioritariamente pela cooperação estão "alinhavadas" pelo conhecimento e pelas informações produzidas por essas organizações, conforme esquema a seguir:



**Figura 1 - Produção de conhecimento como elemento central das estratégias das OSCs.**

**Fonte:** elaboração do autor.

A partir das entrevistas realizadas, foi possível notar a importância da estratégia de produção e disseminação de conhecimento para as outras três estratégias descritas acima. No quadro a seguir, estão descritas algumas ações relacionadas a essas três estratégias, que estão diretamente relacionadas à produção de conhecimento e

informação:

**Tabela 3 - Ações voltadas à produção de conhecimento**

Estratégias adotadas	Ações que têm como objetivo a produção de conhecimento e informação
Observação, participação e acompanhamento sistemático de negociações internacionais relacionadas a florestas e mudanças climáticas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emissão de opiniões sobre as negociações em andamento sob demanda dos negociadores.</li> <li>- Elaboração de propostas de texto para apoio às negociações.</li> <li>- Elaboração de boletins periódicos sobre as negociações.</li> <li>- Apresentação de estudos técnicos sobre temas específicos relacionados às negociações.</li> <li>- Realização de eventos paralelos às negociações para discussão sobre os temas em debate.</li> <li>- Elaboração de propostas metodológicas para implementação do mecanismo de REDD.</li> </ul>
Observação, participação e acompanhamento sistemático do processo de elaboração de políticas públicas e de leis.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emissão de opiniões sobre a posição do governo brasileiro e sobre as negociações em andamento.</li> <li>- Apresentação de propostas metodológicas para implementação do mecanismo de REDD.</li> <li>- Apresentação de estudos técnicos sobre temas específicos em debate.</li> <li>- Assessoramento e suporte aos estados no desenvolvimento de políticas estaduais sobre REDD.</li> <li>- Elaboração de propostas de planos estaduais para redução das emissões de GEE por desmatamento e degradação florestal.</li> <li>- Elaboração de propostas de projeto de leis estaduais para implementação de REDD..</li> <li>- Elaboração de propostas de projeto de leis em nível federal e nos estados para implementação de REDD.</li> <li>- Realização de eventos para debate com representantes do Poder Legislativo.</li> <li>- Desenvolvimento de indicadores e critérios para monitoramento de políticas públicas de REDD.</li> <li>- Monitoramento e análise das causas do desmatamento e degradação florestal no Brasil.</li> </ul>

	- Desenvolvimento em caráter de projeto piloto de propostas metodológicas para implementação do mecanismo de REDD.
Mobilização e capacitação de diferentes públicos sobre as negociações internacionais e sobre os processos de construção de políticas públicas internos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produção de cartilhas, folhetos e outros materiais informativos.</li> <li>- Desenvolvimento de campanhas midiáticas em parceria com meios de comunicação.</li> <li>- Apresentação de estudos técnicos sobre temas específicos em debate.</li> <li>- Realização de pesquisas participativas, envolvendo povos indígenas e populações tradicionais.</li> </ul>

**Fonte:** elaboração do autor, com base nas entrevistas.

É interessante notar que em negociações sobre temas caracterizados pela complexidade e pela incerteza, como é o caso da discussão sobre a inserção de florestas em um regime internacional sobre mudanças climáticas, a produção de conhecimento científico qualificado tem um papel muito importante, na medida em que ele serve de subsídio aos processos de tomada de decisão nacionais e internacionais. Evidências científicas podem contribuir com o aumento a compreensão dos negociadores sobre a natureza dos desafios em jogo, assim como sobre as alternativas políticas para solucioná-los. Chasek, Downie e Brown ressaltam a importância do consenso científico em temas ambientais globais:

A importância das evidências científicas na política de muitos assuntos ambientais globais não pode ser ignorada. De fato, um grau significativo de entendimento e consenso científico é muitas vezes condição mínima para que sérias ações internacionais sejam tomadas a respeito de um tema (...). O Protocolo de Quioto foi possível, em parte, devido ao Segundo Relatório do IPCC que descobriu que a temperatura da Terra havia aumentado e que havia discernível influência humana sobre o clima (CHASEK; DOWNIE; BROWN, 2010, p. 28, tradução nossa).

Ao serem reconhecidas publicamente como produtoras de conhecimento técnico e especializado, as OSCs ampliam as suas possibilidades de influenciar os processos de

tomada de decisão nacionais e internacionais. Como afirmam Corell e Betsill em amplo estudo sobre a influência de ONGs em regimes internacionais ambientais:

Para muitos estudiosos, o conhecimento e a informação são a principal fonte de poder das ONGs na política global. Em negociações internacionais ambientais, os "diplomatas" das ONGs geralmente usam o seu conhecimento especializado com o objetivo de modificar as ações levadas a cabo pelos tomadores de decisão dos governos e/ou alterando a forma como definem seus interesses. Esse conhecimento é particularmente um recurso valioso quando os temas ambientais são altamente complexos e em algumas ocasiões os tomadores de decisão se apóiam nos representantes dessas ONG se para ajudá-los a compreender a natureza do problema e as implicações das alternativas políticas sendo consideradas. O conhecimento e a informação fortalecem a legitimidade das ONGs e podem abrir oportunidades para influência (CORELL; BETSILL, 2008, p. 23, tradução nossa).

Alguns entrevistados afirmaram que produzir conhecimento qualificado é considerado um diferencial pelos diversos públicos com quem suas organizações interagem. Esse reconhecimento dá mais credibilidade às organizações e facilita o seu trânsito e diálogo com diversos atores, desde populações tradicionais, passando pelo setor privado até os governos. Como descreve Paulo Moutinho, do IPAM: "Acho que o IPAM tem uma passagem desde o MST até a UDR, porque tem uma postura mais técnica nas coisas". Fernanda Carvalho da TNC faz afirmação na mesma direção:

A TNC é uma *science based organisation*, tudo que a gente faz é baseado em ciência e isso dá para a gente um background para trabalhar nas discussões. Chegar nas discussões só com "achismo", acho que é bem complicado, então acho que isso é uma estratégia bem eficiente. A gente tem pessoas reconhecidas, o trabalho reconhecido, investe em ter base para estes trabalhos<sup>136</sup>.

É possível fazer um paralelo entre esse grupo de OSCs e o conceito de comunidade epistêmica definido por Haas como uma rede de especialistas amplamente reconhecidos por seu conhecimento técnico e político sobre um tema específico (1992, p. 3). Nessa direção, essas OSCs apostam em seu conhecimento técnico como principal

---

<sup>136</sup> Entrevista realizada em 02/06/2011 no escritório da TNC em Brasília, DF.

arma para influenciar os tomadores de decisão no âmbito de negociações políticas em âmbito nacional e internacional.

Como já mencionado anteriormente, esse grupo de OSCs não é consensual com relação a todos os aspectos envolvidos na discussão sobre florestas e mudanças climáticas, mas age similarmente às comunidades epistêmicas descritas por Haas. Esse grupo de OSCs vem produzindo e trocando informações com o objetivo de contribuir com a construção de políticas públicas nacionais e internacionais sobre o REDD; elas desenvolvem esse trabalho conjuntamente, seja por meio de coalizões formalmente constituídas como o Observatório do Clima, GT Clima, Observatório de REDD ou em grupos de trabalho governamentais.

#### **4.3 Colaboração entre as OSCs no âmbito de coalizões formais e informais**

Todas as organizações analisadas por esta pesquisa enfatizaram a importância de trabalhar em colaboração com outras OSCs no desenvolvimento de suas estratégias, por meio de coalizões formais e informais. Apesar dos desafios para garantir a participação das organizações, a dificuldade para alcançar o consenso e a mobilização de recursos, os entrevistados afirmaram que privilegiam o trabalho colaborativo sempre que possível, argumentando que ele facilita a divisão de tarefas e aumenta as possibilidades de influência dessas organizações. Como afirmam Corell e Betsill, "a coordenação entre atores não governamentais é vista como uma maneira de ampliar a influência ao amplificar as suas vozes e promover maior eficiência na coleta e disseminação de informações" (2008, p. 39, tradução nossa).

Foi realizado levantamento sobre a participação dessas organizações em coalizões que lidam com a discussão sobre florestas e mudanças climáticas. Foram encontrados os seguintes resultados:

- 9 organizações fazem parte do Observatório do Clima, do Observatório de REDD e do GT Florestas, do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais

para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS)<sup>137</sup>.

- 8 organizações são membros do Fórum Amazônia Sustentável<sup>138</sup>.
- 7 organizações são membros do GT Clima do FBOMS, que representa a rede *Climate Action Network* (CAN) no Brasil.
- Outras coalizões foram mencionadas, com menor número de organizações associadas, como a Campanha Global de Ações pelo Clima<sup>139</sup>, com 5 organizações participantes, a 350.org<sup>140</sup>, com 3 organizações participantes; e a Articulação Regional Amazônica<sup>141</sup>, com 2 organizações membros.

Essas coalizões podem ser consideradas estruturas de mobilização que contribuem para o desenvolvimento de ações coletivas pelas OSCs. Sobre as redes sociais como estruturas de mobilização, Tarrow afirma que "embora sejam os indivíduos que decidem optar ou não pela ação coletiva, é nos seus grupos face a face, nas suas redes sociais e nas estruturas conectivas existentes entre eles que ela é mais frequentemente ativada e mantida" (2009, p. 42).

Alguns entrevistados ressaltaram que a principal vantagem do trabalhar em colaboração com outras OSCs é a divisão de tarefas, que as permite angariar recursos extras para desenvolvimento de suas estratégias, complementando os esforços individuais de sua organização. Paulo Prado, da Conservação Internacional, faz afirmação nesse sentido:

---

<sup>137</sup> O Grupo de Trabalho de Florestas (GT Florestas) foi criado no âmbito do FBOMS. Hoje, reúne 23 OSCs e é coordenado pelo ISA. Mais informações disponíveis em <<http://www.fboms.org.br>>. Acesso em 30 Janeiro 2012.

<sup>138</sup> O Fórum Amazônia Sustentável é uma organização criada em 2007 com o objetivo de agregar os representantes do governo, sociedade civil, setor privado, academia e populações tradicionais com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da região amazônica. Mais informações disponíveis em <<http://www.forumamazoniasustentavel.org.br>>. Acesso em 30 Janeiro 2012.

<sup>139</sup> A Campanha Global de Ações pelo Clima (*Global Campaign for Climate Action* - GCCA) é uma aliança de mais de 270 ONGs de todo o mundo, que tem como objetivo mobilizar a sociedade civil e a opinião pública para que os governos se posicionem e estabeleçam metas para mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Mais informações em <<http://gc-ca.org>>. Acesso em 30 Janeiro 2012.

<sup>140</sup> A 350.org é uma campanha internacional que busca mobilizar a opinião pública a pressionar os governos em torno de soluções para a crise climática. Mais informações em <<http://www.350.org>>. Acesso em 30 Janeiro 2012.

<sup>141</sup> A Articulação Regional Amazônica é uma coalizão formada por organizações dos países amazônicos (Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), que busca contribuir com a redução do desmatamento e o uso sustentável da biodiversidade na Amazônia. Foi criada em 2007, em São Paulo. Mais informações em <<http://araregional.ning.com>>. Acesso em 30 Janeiro 2012.

A gente tem uma equipe boa de política, tem equipe bem treinada na elaboração de projetos, mas com estas mudanças, por falta de dinheiro, a gente não tem modelista. O IPAM tem um modelo de modelistas. O WWF tem os dois, porque está melhor de grana. [A Fundação Grupo] Boticário tem a experiência de montagem de projetos. Na soma, a coalizão pode responder por tudo. As grandes causas aqui sempre foram tocadas via coalizão<sup>142</sup>.

Carlos Rittl, do WWF, relata exemplo semelhante, em que reafirma a importância da colaboração entre OSCs para a divisão do trabalho e otimização de esforços voltados para a consecução de certos objetivos de sua organização:

Se a gente está desenvolvendo algum estudo, nós ficamos responsáveis em parte dessa análise. Se eu ficasse responsável pelo todo, talvez eu não conseguisse ser tão efetivo não só em resolver aquilo em um curto espaço de tempo, mas também na hora de dialogar (...). E a gente não tem recursos gigantescos para o nosso trabalho. Então, é também fundamental otimizar esforços. Então, eu diria que a gente teria tido um impacto muito menor, uma capacidade de mobilização, engajamento e de mudança da realidade, mudança no contexto político, se o WWF atuasse sozinho<sup>143</sup>.

O desenvolvimento de estratégias em cooperação com outras OSCs não pressupõe que elas compartilham todos os seus objetivos, mas que elas estão de acordo quanto aos objetivos de uma ou mais estratégias específicas. Os entrevistados enfatizaram que eles buscam trabalhar conjuntamente com outras organizações quando há consenso e buscam não "estressar" as relações quando há discordância. Como mencionado anteriormente, na discussão sobre florestas e mudanças climáticas, algumas OSCs defendem diferentes abordagens, como em relação ao uso de instrumentos de mercado para REDD, mas já há consenso de que é preciso lidar com essa temática. Rubens Gomes afirma que na agenda climática há muitos interesses em comum e quando é possível o GTA busca trabalhar conjuntamente com outras redes de movimentos sociais que têm interesse no tema:

---

<sup>142</sup> Entrevista realizada em 13/10/2011 no escritório da CI - Brasil, em Brasília - DF.

<sup>143</sup> Entrevista realizada em 22/07/2011 no escritório do WWF-Brasil, em Brasília, DF.

Quando cheguei no GTA, já tinha sido restaurada uma aliança que foi proposta por Chico Mendes anteriormente entre CNS, COIAB e GTA e que culminou no II Encontro dos Povos da Floresta. A questão climática é de interesse de todos, é uma pauta comum. Temos caminhado muito juntos nisso (...). Todas as redes têm a sua agenda própria, mas quando é conveniente estão juntas. Nós temos uma relação com as organizações socioambientais que estão atuando no Brasil. Nós fazemos parte do FBOMS, estamos na coordenação há muito tempo. Nas redes internacionais a gente tem interagido também, tem dado uma contribuição (...). Tem uma série de interações que são necessárias. Acho que no Brasil na atual conjuntura não há como trabalhar isoladamente, temos que trabalhar em rede, ligando os pontos. Quanto mais pudermos compartilhar, contribuir e ser apoiados inclusive por outras redes, mais forte nós ficamos<sup>144</sup>.

Esse trecho demonstra que, apesar da vontade de trabalhar em colaboração com outras OSCs, existem certos limites, pois as organizações têm agendas próprias e nem sempre há coincidência entre os seus posicionamentos. A maior parte dos entrevistados destacou o desafio do consenso, como afirma Fernanda Carvalho, da TNC:

É difícil trabalhar em rede. Estou falando aqui que é ótimo, acho que é super poderoso, mas é difícil, porque todas as decisões têm que ser tomadas por consenso e as organizações têm posições próprias então você vai até onde você pode ir com consenso<sup>145</sup>.

Um dos fatores que ampliam a dificuldade de consenso é a crescente especialização das organizações em temas cada vez mais técnicos, o que aumenta as diferenças entre abordagens defendidas. Esse processo está relacionado a um movimento de profissionalização das OSCs ambientalistas no Brasil nas últimas décadas, caracterizado pelo recrutamento de profissionais qualificados e pelo desenvolvimento de projetos bem estruturados, que exigem maior especialização (HOCHSTETLER; KECK, 2007). Sérgio Leitão, do Greenpeace, fala sobre o processo de especialização de agendas no movimento ambientalista e os desafios que surgem a partir disso:

---

<sup>144</sup> Entrevista realizada em 26/08/2011 via Skype.

<sup>145</sup> Entrevista realizada em 02/06/2011 no escritório da TNC em Brasília, DF.

É como se todos nós tivéssemos deixado de ser clínicos gerais e virássemos cada um técnico de uma diferente área (...). E aí as agendas para serem comumente fechadas, é muito mais complexo (...). Então quando você vai fazer uma discussão, juntando diversas organizações, o nível de detalhamento é muito maior do que o que você fazia nos anos 1990 ou eventualmente chegou a fazer nos anos 1980. Você não tinha ido tão a fundo no detalhamento. Era muito mais fácil costurar uma agenda política de guarda chuva porque estava todo mundo num nível mais geral. Então o nível de compromisso que cada um passou a assumir em função de suas agendas é muito maior. O que torna aparentemente o processo de consenso entre essas organizações hoje muito mais complicado. A não ser quando você fica num grau de precisão bastante genérico e às vezes as agendas não fecham<sup>146</sup>.

Em algumas entrevistas, foi relatado que a dificuldade de chegar a um acordo entre os membros de uma coalizão pode levar a um "consenso oco", nas palavras de Roberto Smeraldi, da Amigos da Terra - Amazônia Brasileira<sup>147</sup>. As organizações enfatizaram que é preciso fazer concessões para se chegar a posições comuns, mas há certos limites. Assim, em algumas ocasiões, as posições defendidas pelas coalizões podem ficar um tanto vagas para atender a todas as demandas dos membros.

Por fim, alguns entrevistados destacaram outros elementos que dificultam a cooperação entre as OSCs. Primeiramente, as disputas relacionadas às diferentes abordagens existentes para lidar com o tema de florestas no âmbito da discussão sobre mudanças climáticas. Foi mencionada também a competição por recursos financeiros para projetos. Paulo Moutinho, do IPAM, comenta esses dois pontos no trecho a seguir:

O IPAM é sempre muito aberto e busca colaboração. A gente preza demais as colaborações, mas elas não vêm em abundância, eu diria. Primeiro porque há uma certa concorrência, muitas das outras ONGs também concorrem pelos mesmos recursos que o IPAM. E também por uma questão de abordagem, são abordagens diferentes. Por exemplo, no REDD, o IPAM desde o início, desde criancinha defende mercado para REDD. Esse é um ponto que nos deixa muito à margem de várias colaborações com outras ONGs (...). Então, várias ONGs brasileiras não colaboram com a gente por uma questão simplesmente que a gente defende mercado.

---

<sup>146</sup> Entrevista realizada em 19/10/2011 no escritório do Greenpeace Brasil, em São Paulo - SP.

<sup>147</sup> Entrevista realizada em 16/08/2011 no Hotel Brasília Palace, em Brasília - DF.

As divergências políticas entre as organizações, que se refletem na defesa de diferentes abordagens para lidar com o mecanismo de REDD, estão diretamente relacionados à competição por recursos. É provável que uma organização tente demonstrar aos seus financiadores e parceiros que a sua abordagem é a mais correta em detrimento do que é defendido por outras organizações. Dessa forma, a escassez de recursos para financiamento de projetos das OSCs e o desafio de sobrevivência financeira dessas organizações podem acirrar as diferenças políticas existentes, dificultando ainda mais a colaboração entre elas.

#### **4.3.1 O caso do Observatório do Clima**

O Observatório do Clima é uma rede de OSCs criada em 23 de março de 2002 com o objetivo de contribuir com a construção de políticas públicas na área climática. O Observatório conta com a participação de 31 organizações, sendo que pelo menos nove delas foram analisadas por esta pesquisa<sup>148</sup>. Atualmente, a coordenação está a cargo de André Ferretti, da Fundação Grupo Boticário. Conta também com a colaboração do Centro de Estudos de Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGV-CES).

Nos anos de 2008 e 2009, o foco central do Observatório do Clima foi contribuir com a formulação de uma Política Nacional de Mudança do Clima. Em novembro de 2008, o Observatório entregou à Câmara dos Deputados uma proposta de anteprojeto de lei, como parte do documento "Elementos para Formulação de um Marco Regulatório em Mudanças Climáticas no Brasil: Contribuições da Sociedade Civil". Em 2009, o Observatório promoveu uma série de debates sobre o tema, contribuindo para a construção da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), sancionada pelo ex-presidente Lula em 29 de dezembro de 2009.

Ao longo de 2010, o Observatório participou ativamente do processo de regulamentação da política, garantindo a participação da sociedade civil nos grupos de trabalho promovidos pelo Fórum Brasil de Mudanças Climáticas (FBMC) responsáveis pelo desenvolvimento dos planos setoriais para cumprimento da PNMC, inclusive os

---

<sup>148</sup> Entre as organizações analisadas por esta pesquisa, somente a Vitae Civilis não faz parte do Observatório do Clima.

planos voltados para redução das emissões de GEE por desmatamento e degradação de florestas.

André Ferretti aponta que uma das estratégias adotadas pelo Observatório do Clima para manter uma boa interlocução com outros setores da sociedade, como setor privado e governo, foi adotar estratégias de diálogo e cooperação, por meio, por exemplo, da parceria com a FGV, uma instituição acadêmica reconhecida no Brasil e no exterior. Ele explica:

Outro desafio grande era conseguir um bom diálogo com outros setores da sociedade, pois a gente era um grupo de ONGs. Em alguns casos era visto como um pessoal que só queria reclamar, agitar e não queria fazer nada. Então uma das estratégias que a gente usou foi não confrontar, cair de porrada em cima e sempre buscar o diálogo, a troca de ideias. A gente procurou se aproximar de grupos como a FGV, o CES, em São Paulo, justamente porque era uma instituição que tinha como sua missão fazer o diálogo entre os diferentes setores da sociedade. Tinha um bom relacionamento tanto com o terceiro setor, como com o primeiro e o segundo. Tinha projetos com empresas, governo e com as ONGs. Então a gente achou que seria interessante estar próximo deles para mostrar que o nosso objetivo era somar esforços, dialogar e não sair brigando com ninguém. Tanto é que até hoje o FGV - CES que faz a nossa secretaria executiva<sup>149</sup>.

Com relação ao processo de tomada de decisões no Observatório do Clima, um dos princípios adotados é o de só se manifestar oficialmente quando há consenso de posições entre os membros da rede. Interessante notar que uma das razões para a adoção dessa diretriz foi uma discordância inicial entre os membros sobre o tratamento do tema de florestas no âmbito das negociações sobre mudanças climáticas. André Ferretti conta que no momento de criação do Observatório, algumas ONGs internacionais, como o WWF, Greenpeace e Amigos da Terra eram contrárias à discussão sobre florestas no âmbito das negociações sobre mudanças climáticas. Dessa forma, as representações nacionais dessas ONGs tiveram que adotar posição semelhante, mesmo sabendo da importância dessa discussão no Brasil. Ao mesmo tempo, havia outras organizações no Observatório que eram a favor da discussão sobre florestas. Ferretti conta como esse dilema foi solucionado:

---

<sup>149</sup> Entrevista realizada em 22/09/2011 via Skype.

O tema de florestas sempre foi muito forte. Desde a sua criação em 2002, o foco principal além de reduzir emissões, era florestas. Todos os membros fundadores eram ligados ao tema de florestas desde a sua fundação (...). Inclusive na carta de princípios do Observatório do Clima já falava sobre florestas (...). O problema é que quando a gente criou o Observatório havia um problema relativamente grande no Brasil, mas muito maior lá fora, que eram algumas ONGs muito atuantes que eram contra o envolvimento desta temática florestal dentro daquelas discussões, dentro do MDL (...). Para a gente conseguir equacionar isso, a gente colocou algumas regrinhas dentro dos princípios do Observatório que a gente só podia se manifestar oficialmente pelo grupo em temas que tivesse consenso. A gente colocou isso justamente para poder agregar estas instituições que tinham um papel importante na discussão geral, mas que eram contra florestas naquele momento. Então desde a sua criação, a gente teve essa preocupação. Aí, mais nesse segundo momento do Observatório, de 2007, 2008 para frente, a gente já contava com a participação de todos e já não existia mais este problema de alguns atores serem contra florestas nessa temática. Como a gente estava focado em organizações com atuação no Brasil, o que sempre agregou era que nessa discussão sobre mudanças climáticas, o papel do Brasil tinha muito a ver com florestas<sup>150</sup>.

Entre 2005 e 2010, o Observatório do Clima se envolveu diretamente com o tema de florestas no âmbito da discussão sobre mudanças climáticas, reconhecendo que o mecanismo de REDD possibilitará que países detentores de florestas tropicais recebam compensação pela manutenção dessas florestas, contribuindo para a mitigação da mudança do clima (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2009).

#### **4.4 Caminhos transnacionais**

Nesta parte, analisaremos onde as OSCs analisadas por esta pesquisa desenvolveram as suas estratégias e em que momentos houve cruzamento entre as escalas nacional e internacional. Durante as entrevistas, além de mapear as escalas (nacional e/ou internacional) em que essas organizações desenvolveram as suas

---

<sup>150</sup> Entrevista realizada em 22/09/2011 via Skype.

estratégias, foi questionado se uma dessas escalas foi privilegiada por essas organizações. Houve consenso entre os entrevistados de que a escala doméstica foi priorizada entre 2005 e 2010. Em seguida, veremos que fatores influenciaram a escolha por trabalhar prioritariamente em escala nacional com o objetivo de influenciar o processo de definição de políticas públicas relacionadas a florestas e mudanças climáticas.

Von Bülow (2010) afirma que as OSCs não operam sempre em várias escalas ao mesmo tempo. Elas priorizam diferentes escalas e fazem escolhas a respeito da duração de suas ações em contextos específicos. Assim como a escolha pela adoção de uma estratégia ou outra é feita a partir de interações com o contexto político e com as redes sociais da qual os ativistas fazem parte, as escolhas relacionadas à escala de atuação também estão relacionadas a esses fatores. Como afirma von Bülow:

As escolhas são feitas com base nas histórias das organizações, mas são principalmente resultado da dinâmica relacional e da penetração dessas organizações em redes sociais. Essas escolhas e seus impactos nem sempre são previsíveis (VON BÜLOW, 2010, p. 35, tradução nossa).

Um dos elementos levantados pelos entrevistados é que o contexto político nacional e internacional tem influência direta na definição das escalas onde uma organização irá atuar. Como esse contexto é dinâmico, essas escolhas também não são fixas e podem mudar de acordo com a percepção dos indivíduos em relação a mudanças, oportunidades e ameaças no contexto político (VON BÜLOW, 2010, p. 27). Alguns entrevistados afirmaram que as negociações internacionais foram perdendo força ao longo dos anos, tendo como seu principal símbolo de fracasso a COP 15 em Copenhague, na qual não foi possível alcançar um acordo global. Nesse mesmo período, o Brasil conseguiu avançar muito internamente, ao aprovar a PNMC e iniciar o seu processo de regulamentação. Isso fez com que as OSCs passassem a olhar mais para os processos internos do que para as negociações no âmbito da CQNUMC. Paulo Moutinho do IPAM explica como a organização agiu frente a esse contexto:

[A priorização entre a escala doméstica ou internacional] vai depender da época. A partir de 2000 até 2004, 2005, a gente fez um investimento talvez 50%, 50%. A gente ia muito nas COPs, íamos naquelas reuniões de meio de

ano...Como a [Ministra] Marina [Silva] estava aqui a gente tinha que investir um pouco (...). Mais tarde, com os eventos do *task force* [Força Tarefa sobre REDD e Mudanças Climáticas] dos estados, a gente concentrou mais na agenda nacional. Mesmo porque na agenda internacional a coisa veio meio degradingolando. Copenhague [COP 15] foi um fracasso, embora teve aquele entusiasmo todo de Bali, a coisa depois só vem caindo. Essa última reunião de Cancun [COP 16], apesar de alguns sucessos com REDD, foi um total fracasso. Então, a gente está qualificando mais a nossa participação internacional e priorizando mais a agenda nacional. Eu não diria nem a agenda nacional, a agenda amazônica. Então, tem trabalhos na Bolívia, trabalhos no Peru, trabalho com os indígenas da bacia como um todo. Isso varia muito conforme você vai tendo a resposta, e conforme vai tendo as oportunidades. Esse negócio é muito dinâmico. Se você perguntar: “Ah, então você teve um planejamento todo comprido de 2000? Até agora?” Esquece, ninguém planejou absolutamente nada. O que nós fomos bons é dar respostas rápidas ao que aparece<sup>151</sup>.

Fernanda Carvalho, da TNC, faz afirmação semelhante, ao dizer que, a partir da aprovação da Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC), surge grande demanda para as OSCs contribuírem com o processo de regulamentação da política, ao mesmo tempo em que essas organizações se tornam mais céticas quanto aos resultados esperados das negociações internacionais:

A nossa ideia era: vamos implementar o que a gente tem aí de instrumento que está surgindo, ao invés de ficar dedicando-se a uma agenda internacional que está dando pouco resultado, mas que, por outro lado, é uma discussão que nós não podemos abandonar porque ela nos ajuda a participar da discussão aqui. Então a gente está dividindo as prioridades (...). A gente tinha uma prioridade no nível internacional que veio decrescendo à medida que as realidades nacionais foram absorvendo e criando agendas nacionais e eu acho que a tendência é essa. A gente vai continuar com o foco no internacional menor, com cada vez menos gente acompanhando, mas sempre com fluxo de informações e as agendas nacionais tendem a crescer<sup>152</sup>.

Os entrevistados apontaram também que, apesar da escala doméstica ter sido privilegiada por eles nesse período, foi importante manter a presença em ambas as

---

<sup>151</sup> Entrevista realizada em 25/07/2011 no escritório do IPAM, em Brasília - DF.

<sup>152</sup> Entrevista realizada em 02/06/2011 no escritório da TNC em Brasília, DF.

escalas já que os processos decisórios em uma escala podem ter impacto direto em outra. Carlos Rittl cita o desafio da captação de recursos para a redução do desmatamento no Brasil, que ainda depende em grande parte de recursos internacionais:

A gente considera que tem que atuar nas duas frentes. A gente tem, claro, atuação local de um prazo muito mais longo, não só nessa interface clima e floresta, mas em conservação e desenvolvimento sustentável (...). Agora, por outro lado, quando você pensa no aporte de recursos necessários para reduzir desmatamento na escala necessária para você conservar a biodiversidade, não prejudicar as populações locais e reduzir emissões, você tem que trabalhar internacionalmente também. Porque os esforços de um governo subnacional, os esforços de um país como o Brasil, por mais que sejam importantes e por mais que a gente consiga mobilizar recursos para conseguir redução de desmatamento e das emissões associadas, a gente ainda não conseguiu assegurar que isso se mantenha no longo prazo. Então, atuar internacionalmente de forma que a gente acompanhe as negociações e de forma a contribuir para que haja evolução no acordo global, e dentro desse acordo global, um pacote para clima e floresta, robusto, que mobilize recursos na escala necessária é muito importante (...). Então, a gente tem que atuar localmente, tem que atuar no âmbito nacional para que a gente tenha políticas públicas coerentes e que ajudem a reforçar as estratégias locais (...). E a gente tem que atuar internacionalmente, porque só quando a gente tiver esse acordo global, e um mecanismo robusto de clima, o sistema nacional de REDD vai funcionar direito aqui no Brasil. E sistemas subnacionais também só vão funcionar se a gente tiver todo esse arcabouço nacional e internacional. Então, por mais que talvez a gente tenha, em termos de percentual, em termos de tempo e de energia, a gente se volte talvez 80% para uma atuação nacional, a gente não pode perder esses 20% de atuação internacional<sup>153</sup>.

Sérgio Leitão, do Greenpeace, usa a metáfora de uma gangorra para explicar a forma como a organização atua entre as escalas nacional e internacional. É como se a organização caminhasse entre as duas escalas, desenvolvendo estratégias que se complementam:

---

<sup>153</sup> Entrevista realizada em 22/07/2011 no escritório do WWF-Brasil, em Brasília, DF.

Sobre o que é o internacional e o que é local, é essa gangorra. É um jogo de soma de forças onde você precisa operar nos dois sentidos. Você precisa estar na reunião internacional e essa é a grande vantagem do Greenpeace, pois como ele tem a sua unidade política que opera a partir de Bruxelas e que vai para as reuniões internacionais e você conforma essa visão do que a gente leva em função de uma série de apanhados de visão. Ou seja, a gente manda um informe daqui e tenta influir e ao mesmo tempo sabe precisar em que medida essa dinâmica internacional precisa encontrar respaldo aqui dentro. Ou seja, eu até inverte o pense globalmente, as vezes é pensar localmente e agir globalmente e as vezes tem que fazer a coisa reversa. É um pouquinho das duas coisas. Nenhuma das duas dinâmicas sozinha resolve<sup>154</sup>.

A importância da escala nacional vai além de ser o lócus onde se concentrou a maior parte das atividades das organizações no período coberto por esta pesquisa. Os entrevistados afirmaram que é justamente no nível doméstico onde se concentram as demandas que justificam a sua atuação em nível internacional. Ou seja, as escolhas desses atores sobre como agir internacionalmente estão diretamente ligadas ao contexto político e às interações sociais que ocorrem nacionalmente. É "o nacional" que demanda ou não atuação internacional. Isso equivale a dizer que a ação transnacional é relevante, mas é no nível doméstico que os resultados das ações dos ativistas são sentidos e vividos e onde as redes sociais, as oportunidades e ameaças estão mais próximas dos ativistas (TARROW, 2006). Adriana Ramos, do ISA, afirma que a organização trabalha em uma estratégia de uma antena que conecta o local ao global, sempre olhando primeiramente para as demandas que surgem em nível doméstico:

A gente brinca que a gente trabalha numa estratégia que é vertical no sentido de que ela tem raiz no chão e antena pro mundo. Então a gente se alimenta tanto das experiências quanto das demandas daqui dos projetos que a gente desenvolve no chão para conectá-las com as políticas públicas de âmbito nacional e internacional (...). A prioridade é dada pelo nível doméstico. Para nós só faz sentido estar no cenário internacional se você tem alguma demanda daqui que precisa ser contemplada lá (...). É um caminho de baixo para cima, naquilo que a gente tem para mostrar da experiência e naquilo que a gente tem para levar da demanda. Qual é a demanda das populações com

---

<sup>154</sup> Entrevista realizada em 19/10/2011 no escritório do Greenpeace Brasil, em São Paulo - SP.

quem a gente trabalha e tal. E de cima para baixo de trazer a informação, as perspectivas para esses grupos<sup>155</sup>.

A partir desses depoimentos, é possível perceber também a interação entre as escalas nacional e internacional, por meio da qual OSCs atuam de forma dinâmica com o objetivo de alcançar os resultados esperados por suas estratégias. Hochstetler e Keck afirmam que "os atores e processos domésticos e transnacionais estão profundamente ligados na política ambiental brasileira, a ponto de não ser possível entender um sem o outro e em algumas situações até mesmo distingui-los" (2007, p. 230, tradução nossa). No entanto, ao invés de afirmar que há total separação ou fusão dessas escalas, é interessante observar a dinâmica de interação entre elas (TARROW, 2006; VON BÜLOW, 2010<sup>156</sup>).

Para compreender como ocorre essa interação, serão apresentados dois exemplos de ações coletivas transnacionais desenvolvidas pelas OSCs analisadas por esta pesquisa: 1) uso de estratégias de pressão para adoção pelos governos de compromissos de redução de emissões de GEE; 2) "tradução" das negociações internacionais para atores locais.

André Ferretti, do Observatório do Clima, explica que, entre 2005 e 2010, a coalizão desenvolveu uma estratégia para que o Brasil e outros países assumissem metas de redução de GEE no âmbito da CQNUMC. Primeiramente, isso envolveu mobilizar o governo brasileiro para que seus negociadores cobrassem compromissos dos países membros da Convenção. Em seguida, o Observatório passou a demandar que o próprio governo brasileiro também assumisse metas. Como descreve Ferretti:

Um dos nossos principais focos de atuação era que a gente defendia que o Brasil deveria cobrar os países membros da Convenção para que tivesse um acordo sério, vinculante. Então a gente sempre batia forte nisso, para que o nosso governo pressionasse os demais para que as coisas evoluíssem dentro da Convenção do clima. E com o passar do tempo a gente foi focando no que

---

<sup>155</sup> Entrevista realizada em 25/08/2011 no escritório do ISA, em Brasília - DF.

<sup>156</sup> Uma das principais conclusões da pesquisa de von Bülow sobre organizações de trabalhadores atuantes nas negociações internacionais sobre comércio é que "a resposta não está em trazer a escala nacional como um espaço de ação separado, nem mesclar as fronteiras entre o nível nacional e internacional, como se o local de origem não fosse importante. O desafio está em focar nas interações dinâmicas entre as escalas doméstica e internacional" (VON BÜLOW, 2010, p. 191, tradução nossa).

o Brasil deveria fazer, ser protagonista, mais do que só ficar com aquela postura inicial de que os países do Anexo 1 que mais emitiram historicamente é que devem fazer alguma coisa e a gente fica aqui assistindo. Então a gente começou a batalhar aqui junto ao Presidente [Lula], aos ministérios envolvidos, para que a gente como país assumisse compromissos e que isso seria bom para o país, para o mundo, para a nossa economia, para a indústria, só teria vantagens se a gente participasse de forma forte e não ficasse só olhando o mundo todo se esforçar e se desenvolver enquanto nosso país ficava ainda numa lógica dos últimos séculos e não dos séculos futuros<sup>157</sup>.

O uso de estratégias de pressão sobre os governos para que assumam compromissos de redução de emissões de GEE nos remete a uma discussão mais ampla sobre a influência que estratégias de pressão interna e externa podem ter sobre as posições desses países nas negociações internacionais. Ao longo da história do movimento ambientalista no Brasil, há casos em que o uso de mecanismos de pressão externa foi efetivo para alavancar processos de mudança internos, como foi relatado no caso do movimento de seringueiros, liderado por Chico Mendes. Trata-se do "efeito bumerangue", no qual OSCs de um país que buscam aliados internacionais que possam em seguida – como um bumerangue que retorna ao local de onde saiu - ajudar a colocar pressão em seu governo (KECK; SIKKINK, 1998).

No entanto, Sérgio Leitão, do Greenpeace, afirma que a crescente importância internacional do país, acompanhada de forte crescimento econômico, deu mais autonomia ao país com relação a instituições internacionais. É interessante observar em que medida isso leva a uma redução do poder de pressão externa ao país e como isso afeta o próprio poder de influência daquelas organizações que são ligadas a redes internacionais, como Greenpeace, WWF, TNC, entre outras. Leitão explica que esse processo pode levar a uma mudança na estratégia dessas organizações, que precisam se apoiar cada vez mais em mecanismos internos de pressão:

Como o Brasil ficou muito forte economicamente, o poder de alguma pressão econômica também se relativiza porque uma coisa é quando um país dependia fundamentalmente do mercado, outra coisa é quando o país pode abrir mão de um determinado mercado (...). Ou um país que fica tão forte

---

<sup>157</sup> Entrevista realizada em 22/09/2011 via Skype.

economicamente que a pressão de um organismo internacional também é relativizada. É mais ou menos como se a gente estivesse adquirindo uma musculatura, parecida com os EUA, Europa, mas guardadas as devidas proporções onde esta visão de fora se torna menos importante ao que acontece aqui dentro. E isso torna necessário você criar mecanismos internos de pressão. Antigamente a pressão externa te dava praticamente um remédio para você aplicar internamente. Eu não sei se hoje só a pressão externa resolve. Você precisa criar musculatura interna também (...). Então essa dinâmica interna que é muito nova, dos anos 2000 para cá, a gente precisa compreender porque de repente você tem situações onde uma petição de um órgão internacional pode não fazer mais o efeito que fazia em tempo do Fernando Henrique<sup>158</sup>.

Outro exemplo interessante de ação transnacional diz respeito às ações de "tradução" das negociações internacionais para atores locais, desde povos indígenas e populações tradicionais até a mídia e público em geral. Nesse tipo de ação, as OSCs se dedicam à simplificação de debates complexos e técnicos realizados em âmbito internacional, com o objetivo de demonstrar como processos globais aparentemente distantes podem ter efeitos no dia-a-dia das pessoas. Aqui vale destacar que nem todo ativismo relevante para a política transnacional ocorre em escala internacional (TARROW, 2006, p. 30). Essas ações de "tradução", por exemplo, ocorrem prioritariamente em nível doméstico, por meio de oficinas de capacitação, audiências com a imprensa nacional e disseminação de publicações.

Com relação aos povos indígenas e populações tradicionais, já foram relatados alguns exemplos em que as OSCs buscam informar esses grupos sobre as negociações em andamento e sobre o impacto que elas podem ter em seu dia a dia. Marcio Santilli, do ISA, afirma que durante esse processo de tradução, eles geralmente abandonam termos técnicos utilizados internacionalmente, que não fazem nenhum sentido no contexto local:

A gente rifa direto esta terminologia em todas as agendas de discussão que a gente tem com os parceiros locais. Agora até aparece a palavra REDD, porque já virou uma coisa...mas a gente nem usava esse tipo de terminologia, ia direto ao assunto, ao que interessa. Toda essa terminologia do "climatês" é

---

<sup>158</sup> Entrevista realizada em 19/10/2011 no escritório do Greenpeace Brasil, em São Paulo - SP.

uma coisa que eu tenho muito pé atrás. O problema é que quando falamos do chão, do *tête a tête* com o chão, estas diferenças conceituais podem ser mais perturbadoras do que positivas. Por exemplo, a gente faz restauração em escala em mata ciliar na região do Xingu. O que é isso aí? Mitigação ou adaptação? Entendeu? São as duas coisas. Então a gente vai lá para restaurar (...). Isso que interessa! O conceito de mitigação e adaptação a gente vai introduzir na conversa se precisar, quando precisar, do jeito que as pessoas entendam, sem que aquilo vire um círculo de giz conceitual (...) Então as pessoas tem que compreender o que está acontecendo com o clima, tem que compreender qual é o papel das florestas. Se elas não souberem o que é REDD, não faz diferença. Então você chega lá para conversar com os índios, faz um cursinho de REDD, bota um monte de fórmulas do que é REDD, mas não explica para as pessoas o que aquilo tem a ver com a crise climática, não explica para as pessoas o que está em jogo em relação à permanência em longo prazo das florestas no planeta. Aquilo vira uma coisa absurda, alienada (...). Por isso para nós o trabalho no chão sempre teve uma autonomia relativa em relação ao que a gente possa fazer na ONU, porque os processos no chão são muito mais integrados, muito mais totalizantes do que a maneira teórica, conceitual com que você trata disso no âmbito de uma negociação internacional ou de um artigo para uma revista especializada<sup>159</sup>.

Os exemplos de ação coletiva transnacional apresentados reforçam o argumento de que as OSCs analisadas por esta pesquisa desenvolvem estratégias simultaneamente nos níveis doméstico e internacional, mas têm o nível doméstico como lócus privilegiado para sua atuação.

---

<sup>159</sup> Entrevista realizada em 12/07/2011 no escritório do ISA, em Brasília, DF.

## CONCLUSÃO

É possível que as mudanças climáticas representem um dos maiores desafios da humanidade no século XXI. Soluções que resultem na mitigação de seus futuros impactos e na adaptação de populações que já sofrem seus efeitos exigirão não só a cooperação de governantes de todo o mundo, mas de ativistas da sociedade civil, cientistas nas universidades, grandes empresários e outros atores relevantes. A busca de consenso em torno de alternativas para redução das emissões de GEE envolve complexos processos de negociação, debates e disputas. Nesse contexto, é relevante compreender como os diferentes atores envolvidos nesse processo vêm se posicionando com o objetivo de contribuir com a construção de políticas nacionais e internacionais para combater as mudanças climáticas.

A mobilização das organizações da sociedade civil (OSCs) em torno desse tema é intensa. Elas vêm desenvolvendo diferentes estratégias com o objetivo de influenciar os debates sobre mudanças climáticas em nível nacional e internacional. Essas estratégias combinam um conjunto variável de atividades, contenciosas ou não, que são desenvolvidas pelas OSCs com o objetivo de ampliar a sua influência, que vão desde o desenvolvimento de estudos temáticos, passando por ações de *lobby*, até a realização de grandes protestos públicos.

Nesta pesquisa, buscou-se analisar as estratégias de ação coletiva adotadas por um grupo de OSCs brasileiras para influenciar o processo de definição de políticas nacionais e internacionais sobre florestas no âmbito do debate sobre mudanças climáticas, entre os anos de 2005 e 2010. O tema de florestas é particularmente relevante para o Brasil, uma vez que a maior parte das emissões de GEE geradas pelo país provém do desmatamento e degradação de florestas, ao mesmo tempo em que o país contém a maior área conservada de florestas tropicais em todo o mundo.

Ao longo da pesquisa, foram mapeadas as estratégias adotadas por essas organizações para influenciar os debates nacionais e internacionais sobre florestas e

mudanças climáticas, entre 2005 e 2010. As atividades desenvolvidas por essas organizações foram agrupadas em cinco estratégias:

1. Observação, participação e acompanhamento sistemático de negociações internacionais relacionadas a florestas e mudanças climáticas.
2. Observação, participação e acompanhamento sistemático do processo de elaboração de políticas públicas e de leis.
3. Produção e disseminação de conhecimento especializado para fornecimento de subsídios às negociações internacionais e à produção de políticas públicas domésticas
4. Mobilização e capacitação de diferentes públicos sobre as negociações internacionais e sobre os processos de construção de políticas públicas internos.
5. Desenvolvimento de ações diretas de confrontação e pressão.

Foram identificadas três características predominantes nessas estratégias:

1. A predominância de estratégias de cooperação
2. A produção e disseminação de conhecimento como a base central das estratégias adotadas.
3. Nível doméstico como principal lócus para desenvolvimento das estratégias.

Para compreender essas características, foi preciso analisar o contexto político nacional e internacional em que essas organizações estavam inseridas e como se deu a interação dessas organizações com outros atores, sejam alvos de suas estratégias ou parceiros dessas organizações em coalizões formais e informais. Argumenta-se que esses dois elementos tiveram influência direta nas decisões estratégicas feitas por essas organizações.

De acordo com a hipótese 1 apresentada por esta pesquisa, as características das estratégias adotadas pelas OSCs entre 2005 e 2010 com o objetivo de influenciar a discussão sobre florestas e mudanças climáticas podem ser explicadas a partir das interpretações dessas organizações sobre mudanças no contexto político em nível nacional e internacional, a partir de 2005. Foi possível comprovar essa hipótese a partir

da análise realizada sobre a interação entre as OSCs e o ambiente político em que elas estavam inseridas.

Como foi possível observar a partir da análise realizada no capítulo 4 desta dissertação, o desenvolvimento de estratégias de cooperação esteve diretamente relacionado à percepção destas organizações de que havia um contexto político favorável para sua atuação tanto em nível nacional como em nível internacional, com mais espaços para participação da sociedade civil e com a crescente aproximação de posições sobre o tema entre as OSCs e o governo federal. Além disso, mudanças políticas importantes no período analisado por esta pesquisa, como o apoio oferecido por Marina Silva à discussão sobre florestas e clima e a inserção do tema na agenda oficial da CQNUMC, foram percebidas por essas organizações como oportunidades para que elas aumentassem a sua influência.

Vale ressaltar outros fatores identificados ao longo da pesquisa, que também contribuem para a compreensão sobre a predominância da cooperação nas estratégias adotadas por essas OSCs. O uso de estratégias de cooperação também está relacionado à cultura e à posição política destas organizações. Assim, esta é uma característica predominante em seu repertório de estratégias e está presente nas estratégias utilizadas para lidar com os mais diversos temas de sua agenda. Por isso, é provável também que esta característica predomine mesmo em diferentes contextos políticos.

Ao analisar essas estratégias de cooperação, verifica-se a importância da produção de informações e conhecimento qualificado sobre a relação de florestas e mudanças climáticas, que também esteve relacionada a uma percepção dessas OSCs de naquele momento faltavam informações técnicas para embasar o debate nacional e internacional sobre o tema. Com o fortalecimento da discussão sobre florestas e mudanças climáticas, foi importante gerar informações qualificadas que pudessem basear a produção de políticas públicas em nível nacional e internacional. Como essas OSCs já haviam acumulado ampla experiência e reconhecimento a partir da elaboração de pesquisas anteriores relacionadas à redução do desmatamento, seu conhecimento foi considerado o principal instrumento para aumentar a sua influência.

Com relação ao local onde essas estratégias foram desenvolvidas, é possível verificar que o nível doméstico foi o lócus privilegiado de atuação dessas organizações.

Essa observação é explicada pela hipótese 2 desta pesquisa, que afirma que as OSCs percebem que, a partir de 2005, há mais possibilidades para influenciar o processo de tomada de decisão sobre florestas e mudanças climáticas no Brasil do que em nível internacional. Isso faz com que essas organizações priorizem estratégias direcionadas ao processo de definição de políticas nacionais, nas quais foram privilegiados alvos domésticos, como o governo federal, governos subnacionais e mídia nacional.

Apesar de terem desenvolvido ações transnacionais, em interação entre os níveis doméstico e internacional, observa-se que no período coberto por esta pesquisa, as OSCs focaram grande parte dos seus esforços para influenciar o processo de definição de políticas nacionais. Essa característica está diretamente relacionada à percepção das oportunidades e ameaças no contexto político em que essas organizações estavam inseridas, principalmente a partir da visão de que as negociações internacionais sobre o tema estavam caminhando muito mais lentamente do que as articulações em nível doméstico.

Além do contexto político, outro elemento que também teve influência direta no processo de definição de estratégias pelas OSCs analisadas foi a sua interação com outros atores, sejam alvos de suas estratégias ou parceiros dessas organizações em coalizões formais e informais. Por um lado, as organizações priorizaram a cooperação no diálogo com os alvos de suas estratégias, como o governo. Vale destacar, no entanto, que a afirmação de que uma estratégia é caracterizada pela colaboração ou pela confrontação depende em grande parte da percepção dos diferentes atores.

Essas organizações ressaltaram também que sempre que possível preferiram desenvolver as suas estratégias em colaboração com outras organizações, ao invés de implementá-las individualmente. No período coberto por esta pesquisa, as OSCs demonstraram grande disposição para atuar conjuntamente por meio de coalizões como o Observatório do Clima, GT Clima, entre outras, com o objetivo de fortalecer as suas estratégias e aumentar a possibilidade de influenciar as decisões sobre florestas e mudanças climáticas. Essa observação está em linha com a hipótese 3 desta pesquisa, que afirma que as OSCs privilegiaram o desenvolvimento de estratégias comuns por meio de coalizões nacionais, em detrimento da adoção de estratégias individuais. As coalizões foram importantes recursos para a elaboração e execução de estratégias voltadas à discussão sobre florestas e mudanças climáticas entre 2005 e 2010, na

medida em que: 2.1 facilitaram a cooperação e troca de informações entre as organizações; 2.2 fortaleceram sua capacidade de barganha; e 2.3 facilitaram a reunião de recursos organizacionais, humanos e financeiros para a execução de ações coletivas. As organizações contempladas por esta pesquisa afirmaram que as coalizões facilitam o desenvolvimento de suas estratégias, mesmo que o trabalho em colaboração envolva alguns desafios, como o alcance de consenso em posições comuns.

A partir dessas observações, é possível afirmar que as escolhas dessas organizações sobre as suas estratégias não são fixas e podem mudar como resultado de sua inserção em um determinado contexto político, em interação com outros atores sociais. Isso reforça a importância de considerarmos a dupla inserção (*double embeddedness*) de atores sociais em redes sociais e em contextos políticos específicos para compreender as suas estratégias, objetivos e enquadramentos adotados (VON BÜLOW, 2010, p. 7).

Por fim, é importante ressaltar que outros fatores podem influenciar as decisões desses atores sobre as suas estratégias, podendo servir de temas para pesquisas futuras sobre a atuação de OSCs e movimentos sociais. Um desses fatores é a necessidade de captação de recursos financeiros para o desenvolvimento de estratégias. A dependência dessas organizações da aprovação de projetos para contratação de equipes, compra de equipamentos e outros gastos pode ser uma limitante para o desenvolvimento de suas estratégias. Além disso, em alguns casos a necessidade de recursos financeiros pode levar à adaptação das estratégias das organizações aos objetivos esperados pelas instituições financiadoras, podendo gerar alguns dilemas sobre a sua autonomia.

Outro elemento interessante que merece atenção para a compreensão sobre as estratégias desenvolvidas pelas OSCs é a relação entre essas organizações e o Estado. Essa relação também é dinâmica e é influenciada por uma série de fatores, como o contexto histórico, as posições políticas desses atores, entre outros. É interessante discutir como a aproximação entre OSCs e do Estado por meio de novas arenas participativas e/ou com a incorporação de ativistas de movimentos sociais em cargos governamentais traz mudanças para a relação entre esses atores, com uma tendência ao desenvolvimento de estratégias de mais cooperação e menos conflito.

Espera-se que esta pesquisa contribua com debates teóricos mais amplos sobre

ação coletiva e movimentos sociais. Também se espera que a partir da compreensão sobre as complexas interações existentes entre OSCs, governos, universidades, setor privado e outros atores no processo de construção de políticas públicas para mudanças climáticas, contribua-se para futuras discussões sobre mecanismos de governança entre os diversos atores sociais com o objetivo de reduzir os riscos das mudanças climáticas.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. A COP 15: Apontamentos de campo. **Estudos avançados**, São Paulo, vol. 24, n. 68, pp. 121-132, 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142010000100011&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142010000100011&script=sci_arttext)>. Acesso em 11 Fevereiro 2012.
- AMIGOS DA TERRA. **Página inicial**. Disponível em <[www.amigosdaterra.org.br](http://www.amigosdaterra.org.br)>. Acesso em 27 Dezembro 2011.
- ANDI. Mudanças Climáticas: informações e reflexões para um jornalismo contextualizado. **Lei e Plano Nacional**. Disponível em <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/213>>. Acesso em 19 Janeiro 2012.
- ARTS, Bas. **The political influence of global NGOs: case studies on the climate and biodiversity conventions**. Utrecht: International Books, 1998.
- BECKER, Bertha. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- BETSILL, Michele M.; CORELL, Elisabeth (Coord.). **NGO Diplomacy: the influence of nongovernmental organizations in international environmental negotiations**. England: Massachusetts Institute of Technology, 2008.
- BONFANTE, Talía; VOIVODIC, Maurício; MENESES, Luís. **Desenvolvendo Salvaguardas Socioambientais de REDD+**: Um guia para processos de construção coletiva. Piracicaba: Imaflora, 2010.
- BORN, Rubens. **Os regimes internacionais da Rio-92 (Agenda 21 e Convenções de Clima e de Biodiversidade)**: a participação de atores não governamentais, novos valores e instrumentos para a gestão do desenvolvimento humano. 345p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- BORN, Rubens Harry; PICCHIONI, Silvia; PIVA, Luis Piva (Coord.). **Mudanças Climáticas e o Brasil**: Contribuições e diretrizes para incorporar questões de mudanças de clima em políticas públicas. Brasília e São Lourenço da Serra: Vitae Civilis, 2007.

BOSETTI, Valentina; LUBOWSKI, Ruben (Coord.). **Deforestation and Climate Change. Reducing Carbon Emissions from Deforestation and Forest Degradation.** Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA: Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM), 2010.

BRASIL. Presidência da República. Decreto de 3 de Julho de 2003. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAM).** Brasília, DF, Março de 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf>>. Acesso em 12 Fevereiro 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável:** diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília: MMA, 2008a.

\_\_\_\_\_. Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. Decreto n. 6.263, de 21 de novembro de 2007. **Plano Nacional Sobre Mudança do Clima.** Brasília: Governo Federal, 2008b.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).** Inventário Brasileiro das Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, Informações Gerais e Valores Preliminares. Disponível em <[www.mct.gov.br/upd\\_blob/0214/214061.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0214/214061.pdf)>. Brasília, 25 nov. 2009.

CARVALHO, Fernanda Viana de. **A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997-2010).** 218p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART et al. **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistêmicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008. pp. 295-316.

CGEE, IPAM e SAE. **REDD no Brasil: um enfoque amazônico.** Fundamentos, critérios e estruturas institucionais para um regime nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2011.

CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL - BRASIL. **Sobre a CI - Brasil**. Disponível em <<http://www.conservation.org.br/quem>>. Acesso em 27 Dezembro 2011.

CHASEK, Pamela S.; DOWNIE, David L.; BROWN, Janet Welsh. **Global Environmental Politics**. 5ª edição. Philadelphia: Westview Press, 2010.

COHEN, Jean. Sociedade Civil e Globalização: repensando categorias. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 3, pp. 419-459, 2003.

DELLA PORTA; Donatella, DIANI, Mario. Movement Networks. In: \_\_\_\_\_. **Social Movements: An Introduction**. Oxford: Blackwell, 1999. Cap. 5, p. 110-136.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 3ª edição. São Paulo: Hucitec, Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2000.

ELIASCH, Johan. **Climate Change: financing global forests**. Eliasch Review. Earthscan, London, 2008.

ELLIOT, Lorraine. **The Global Politics of the Environment**. 2ª edição. New York: New York University Press, 2004.

FURRIELA, Rachel Biderman. **Introdução à mudança climática global: Desafios atuais e futuros**. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, Pará, 2005.

FONSECA, Igor Ferraz da and BURSZTYN, Marcel. Mercadores de moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. **Ambiente & Sociedade**, Campinas vol. 10, n.2, pp. 169-186, Jul./Nov. 2007.

FÓRUM AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL. **Fórum Amazônia Sustentável**. Disponível em <<http://www.forumamazoniasustentavel.org.br>>. Acesso em 17 Janeiro 2012.

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

GOODWIN, Jeff; JASPER, James M. Caught in a Windling, Snarling Vine: The Structural Bias of Political Process Theory. **Sociological Forum**, vol. 14, n. 1, pp. 27-54, 1999.

GREENPEACE BRASIL. **Em ação no Brasil**. Disponível em: <[www.greenpeace.org/brasil/pt/quemsomos/Greenpeace-no-Brasil](http://www.greenpeace.org/brasil/pt/quemsomos/Greenpeace-no-Brasil)>. Acesso em 27 Dezembro 2011.

GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNICO (GTA). **Grupo de Trabalho Amazônico**. Disponível em <[www.gta.org.br](http://www.gta.org.br)>. Acesso em 4 Novembro 2011.

HAAS, Peter M. Do regimes matter? Epistemic communities and mediterranean pollution control. **International Organization**, Cambridge, vol. 43, n. 3, pp. 377-403, Verão 1989.

\_\_\_\_\_. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, Cambridge, vol. 46, n. 1. pp. 1-35, Inverno 1992.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, p. 1243-1248, 1968. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/textos/hardin-tragedia.htm>>. Acesso em 04 out. 2011.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. **Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society**. Durham & London: Duke University Press, 2007.

HURRELL, Andrew. Brazil and the International Politics of Amazonian Deforestation. IN: HURRELL, Andrew; KINGSBURY, Benedict (org.). **The International Politics of the Environment**. New York: Oxford University Press, 1992. Cap. 15, pp. 398-429.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – Brasil 2010**. Série Estudos e pesquisas: Informação geográfica, Número 7. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/ids2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/ids2010.pdf)>. Acesso em 1 novembro 2010.

\_\_\_\_\_. **Geoestatísticas de Recursos Naturais da Amazônia Legal (2011)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/diagnosticos\\_levantamentos/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/diagnosticos_levantamentos/default.shtm)>. Acesso em 30 Janeiro 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Sistema Deter**. Disponível em <<http://www.obt.inpe.br/deter>>. Acesso em 4 Janeiro 2011. 2011a.

\_\_\_\_\_. **Projeto PRODES**: Monitoramento da floresta amazônica por satélite. Disponível em <<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>>. Acesso em 4 Janeiro 2011. 2011b.

\_\_\_\_\_. **Taxas anuais do desmatamento - 1988 até 2011**. Disponível em <[http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes\\_1988\\_2009.htm](http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2009.htm)>. Acesso em 19 Janeiro 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). **Custos e Benefícios da Redução de Emissões de Carbono do Desmatamento e da Degradação (REDD) na Amazônia Brasileira**. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2008.

\_\_\_\_\_. **Sobre o IPAM**. Disponível em <[www.ipam.org.br/o-ipam/Sobre-o-IPAM/1](http://www.ipam.org.br/o-ipam/Sobre-o-IPAM/1)>. Acesso em 27 Dezembro 2011.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Mudança do Clima 2007**: A Base das Ciências Físicas. Contribuição do Grupo de Trabalho I ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Paris: IPCC, 2007. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/portuguese/ar4-wg1-spm.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. **About IPCC**. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/organization/organization.htm>>. Acesso em 20 Setembro 2010.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Pesquisadores propõem inclusão do 'desmatamento evitado' no Protocolo de Kyoto durante a COP 9**. Disponível em <<http://www.socioambiental.org/website/noticias/noticia.asp?File=Geral%5C2003-12-09-10-52.html>>. Acesso em 10 Dezembro 2011.

\_\_\_\_\_. **Missão**. Disponível em <[www.socioambiental.org/inst/orig.shtm](http://www.socioambiental.org/inst/orig.shtm)>. Acesso em 10 Fevereiro 2012.

JACOBI, Pedro. Meio ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação das práticas coletivas. **Revista de Administração Pública**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, n. 6, 2000.

\_\_\_\_\_. Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. In: RIBEIRO, W. (org.). **Patrimônio Ambiental**. São Paulo: EDUSP, 2003.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists Beyond Borders: Advocacy Network in International Politics**. New York: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

LAGO, André Corrêa do. **Stockholm, Rio, Johannesburg: Brazil and the Three United Nations Conferences on the Environment**. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

LAPASSADE, Georges. **As Microsociologias**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

LOSEKANN, Cristiana. A participação da sociedade civil na formação da agenda ambiental durante o primeiro governo de Lula. In: **CONGRESSO DE 2009 DA LASA (Associação de Estudos Latino-Americanos)**, 11 a 14 de junho de 2009, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congresspapers/lasa2009/files/LosekannCristiana.pdf>>.

**MANIFESTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE FLORESTAS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS E AS EXPECTATIVAS PARA A COP 6**. Belém, 24 de outubro de 2000.

MARCONDES FILHO, Ciro (org.). **Dicionário da comunicação**. São Paulo: Paulus, 2009.

McADAM, Dough; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of Contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

McCORMICK, John. **Reclaiming Paradise: The Global Environmental Movement**. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1989.

MEYER, David S. Tending the Vineyard: Cultivating Political Process Research. **Sociological Forum**, vol. 14, n. 1, pp. 79-92, 1999.

MOURA, Denise Gomes de. **Mídia e corrupção: a Operação Curupira na Amazônia**. 147p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em <<http://www.unbcds.pro.br/publicacoes/DeniseMoura.pdf>>. Acesso em 12 Fevereiro 2012.

NEVEU, Érik. **Sociologie des mouvements sociaux**. 3ª edição. Paris: La Decouverte, 2002.

NEWELL, Peter. **Climate for Change: Non-State Actors and the Global Politics of the Greenhouse**. Cambridge University Press: New York, 2000.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Manifesto sobre princípios e salvaguardas para o REDD. In: \_\_\_\_\_. **Manifesto por uma posição consistente do governo brasileiro frente à mudança do clima**. Apresentado em 24/06/2009 em mesa redonda no Senado Federal, Brasília - DF. Disponível em [http://www.conservacao.org/noticias/manifesto\\_redd.pdf](http://www.conservacao.org/noticias/manifesto_redd.pdf). Acesso em 10 Janeiro 2012.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Elementos para Formulação de um Marco Regulatório em Mudanças Climáticas no Brasil**: Contribuições da Sociedade Civil. Brasília, 26 de novembro de 2008. Disponível em <[http://intranet.gvces.com.br/arquivos/Justificativa\\_PL\\_OC\\_r.pdf](http://intranet.gvces.com.br/arquivos/Justificativa_PL_OC_r.pdf)>. Acesso em 12 Fevereiro 2012.

OLIVEIRA, Wilson José Ferreira de. Gênese e redefinições do militantismo ambientalista no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, vol.51, n. 3, pp. 751-777, 2008.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP, 1999.

PINTO, Céli. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 49, n. 3, pp. 651-670, 2006.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistêmicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008. Pp. 215 - 253.

RAMOS, Adriana. Articulação Nacional contra o desmatamento. **Democracia Viva**, IBASE, n. 41, pp. 30-33, Jan. 2009.

RAUSTIALA, KAL. Nonstate actors in the Global Climate Regime. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef (editores). **International Relations and Global Climate Change**. Massachusetts Institute of Technology: Massachusetts, 2001. Cap. 5, pp. 95-117.

RELATÓRIO I DA FORÇA TAREFA SOBRE REDD E MUDANÇAS CLIMÁTICAS. Outubro de 2009.

ROSSI, Federico M. **The quest for re-incorporation in post-corporatist politics: the path of the unemployed workers' movement in Argentina, 1996-2009**. 410 p. Tese (Doutorado em Ciências Políticas e Sociais) - European University Institute, Florence, 2011.

RUSSAR, Juliana Aziz Miriani. **Panorama de atores e iniciativas no Brasil sobre Mudanças do Clima**. São Lourenço da Serra: Vitae Civilis, 2008. Disponível em <[http://www.scribd.com/full/7987509?access\\_key=key-2c7y9jwfwjicmocc91656](http://www.scribd.com/full/7987509?access_key=key-2c7y9jwfwjicmocc91656)>. Acesso em 24 Janeiro 2012.

STERN, Nicholas. **Key Elements of a Global Deal on Climate Change**. London: London School of Economics, 2008. Disponível em <[http://eprints.lse.ac.uk/19617/1/Key\\_Elements\\_of\\_a\\_Global\\_Deal-Final\\_version\(2\)\\_with\\_additional\\_edits\\_post\\_launch.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/19617/1/Key_Elements_of_a_Global_Deal-Final_version(2)_with_additional_edits_post_launch.pdf)>. Acesso em 01 novembro 2010.

\_\_\_\_\_. **Resumo das conclusões do Estudo Stern: Aspectos Econômicos das Alterações Climáticas**. London: HM Treasury, 2006. Disponível em <[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/stern\\_shortsummary\\_portuguese.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/stern_shortsummary_portuguese.pdf)>. Acesso em 1 novembro 2010.

TARROW, Sidney. Paradigm Warriors: Regress and Progress in the Study of Contentious Politics. **Sociological Forum**, vol. 14, n. 1, pp. 71-77, 1999.

\_\_\_\_\_. **The new transnational activism**. New York: Cambridge University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. **O poder em movimento**: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2009.

**TEXTO DA CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA.** Disponível em [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0005/5390.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5390.pdf). Acesso em 15 agosto 2009.

TILLY, Charles. Wise quacks. **Sociological Forum**, vol. 14, n. 1, pp. 55-61, 1999.

\_\_\_\_\_. Movimentos Sociais como política. **Revista Brasileira de Ciências Políticas**, Brasília, n. 3, pp. 133-160, Jan./Jul. 2010.

UNFCCC. **Can NGOs provide submissions?** Disponível em: [http://unfccc.int/files/parties\\_and\\_observers/ngo/application/pdf/20060328\\_can\\_ngos\\_provide\\_submissions.pdf](http://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/20060328_can_ngos_provide_submissions.pdf). Acesso em 12 Fevereiro 2012.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Hector. O ambientalismo multisetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIOLA et al. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: Desafios para as Ciências Sociais**, São Paulo: Cortez/Florianópolis: Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, pp. 134-160, 1995.

VIOLA, Eduardo. A Globalização da Política Ambiental no Brasil: 1990-1998. In: **XXI International Congress of the Latin American Studies Association**, Painel ENV 24, Social and Environmental Change in the Brazilian Amazon; The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, EUA, 24-26 de Setembro de 1998.

\_\_\_\_\_. A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998. In: AGUIAR, Danilo; Pinto, J. B (edit.). Anais do XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. **O agronegócio do Mercosul e a sua inserção na economia mundial**. Brasília: SOBER, 1999. pp. 83-97.

\_\_\_\_\_. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 17, n. 50, pp. 25-46, 2002

\_\_\_\_\_. A Política Climática Global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo do Mundo**, vol. 2, n.2, pp. 81-117, Ago. 2010.

VITAE CIVILIS. **VITAE CIVILIS NA COP 9/DEZ 2003**. 2003. Disponível em <[http://www.vitaecivilis.org.br/default.asp?site\\_Acao=MostraPagina&PaginaId=1914](http://www.vitaecivilis.org.br/default.asp?site_Acao=MostraPagina&PaginaId=1914)>. Acesso em 10 Setembro 2010.

VON BÜLOW, Marisa. **Building Transnational Networks: Civil Society and the Politics of Trade in the Americas**. Cambridge University Press: New York, 2010.

VON BÜLOW, Marisa; ABERS, Rebecca. As transformações do estudo dos movimentos sociais: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, Dec. 2011 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222011000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000300004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 12 Fevereiro 2012.

YOUNG, Oran. **Global Governance: Drawing Insights from the environmental experience**. Cambridge: MIT Press, 1997.

WWF Brasil. **Quem somos?** WWF - Brasil: Uma organização nacional. Disponível em <[www.wwf.org.br/wwf\\_brasil](http://www.wwf.org.br/wwf_brasil)>. Acesso em 27 Dezembro 2011.

**APÊNDICE A - LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS**

<b>Nome do entrevistado</b>	<b>Organização</b>	<b>Cargo</b>	<b>Local</b>	<b>Data da entrevista</b>
Adriana Ramos	Instituto Socioambiental (ISA)	Secretária executiva adjunta	Escritório do ISA, em Brasília, DF	25/08/2011
André Ferretti	Fundação O Boticário/ Observatório do Clima	Coordenador de estratégias de conservação e coordenador do Observatório do Clima	Entrevista realizada via Skype	22/09/2011
Brenda Brito	Imazon	Secretária executiva	Entrevista realizada via Skype	31/08/2011
Carlos Rittl	WWF-Brasil	Coordenador do programa de mudanças climáticas e energia	Escritório do WWF-Brasil, em Brasília, DF	22/07/2011
Fernanda Carvalho	The Nature Conservancy (TNC)	Coordenadora de política de mudanças climáticas	Escritório da TNC em Brasília, DF	02/06/2011
Marcio Santilli	Instituto Socioambiental (ISA)	Coordenador do Programa de Política e Direito Socioambiental (PPDS)	Escritório do ISA, em Brasília, DF	12/07/2011
Paulo Moutinho	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM)	Diretor executivo	Escritório do IPAM em Brasília, DF	25/07/2011
Paulo Prado	Conservação Internacional - Brasil (CI - Brasil)	Diretor de política ambiental até outubro de 2011	Escritório da CI - Brasil, em Brasília - DF.	13/10/2011

<b>Nome do entrevistado</b>	<b>Organização</b>	<b>Cargo</b>	<b>Local</b>	<b>Data da entrevista</b>
Rachel Biderman	Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGV-CES).	Coordenadora adjunta até julho de 2011	Questionário recebido por e-mail	26/10/2011
Roberto Smeraldi	Amigos da Terra - Amazônia Brasileira.	Diretor e fundador	Hotel Brasília Palace, em Brasília - DF.	16/08/2011
Rubens Gomes	Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)	Presidente	Entrevista realizada via Skype	26/08/2011
Rubens Harris Born	Vitae Civilis - Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz.	Coordenador-executivo adjunto	Entrevista realizada via Skype	10/08/2011
Sérgio Leitão	Greenpeace	Diretor de Campanhas	Escritório do Greenpeace Brasil, em São Paulo - SP	19/10/2011
Tasso Azevedo	Ministério do Meio Ambiente do Brasil (MMA)	Diretor do Programa Nacional de Florestas entre fevereiro de 2003 e junho de 2006 e diretor do Serviço Florestal Brasileiro entre junho de 2006 a abril de 2009, ambas diretorias ligadas ao Ministério do Meio Ambiente do Brasil.	Brasília Shopping.	30/08/2011

## APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA

### Sobre o envolvimento com o tema de florestas e clima:

1. Poderia me falar brevemente sobre o seu envolvimento com o tema "florestas e clima"?
2. Qual é a posição da sua organização sobre a relação entre florestas, desmatamento e clima e sobre as políticas nacionais e internacionais que vem sendo discutidas para lidar com esse desafio (inclusive o mecanismo de REDD)?

### Sobre as estratégias:

3. Marque na tabela abaixo com que frequência a sua organização adotou entre 2005 e 2010 as seguintes estratégias, com o objetivo de influenciar o debate nacional e internacional sobre florestas e clima. Marque também se a estratégia foi executada em nível nacional e/ou internacional. É possível incluir estratégias não listadas se for necessário.

Estratégia	Frequência			Escala	
	Sempre	Ocasionalmente	Nunca	Nacional	Internacional
Elaboração e disseminação de estudos científicos					
Participação em grupos de trabalho promovidos pelo governo					
Campanhas de comunicação para mobilização da opinião pública.					
Apoio à elaboração de projetos de lei para subsidiar políticas públicas.					
Apoio à criação de sistemas de monitoramento de políticas públicas.					

Articulação com estados subnacionais.					
Ações de pressão/ lobby junto ao Congresso Nacional.					
Participação de COPs da UNFCCC como observadores					
Submissão formal de propostas ao secretariado da UNFCCC.					
Eventos paralelos ( <i>side events</i> ) durante COPs					
Passeatas e protestos de rua					
Contatos diretos com negociadores brasileiros na UNFCCC (telefone, e-mail, conversas informais)					
Contatos diretos com negociadores estrangeiros na UNFCCC (telefone, e-mail, conversas informais)					
Elaboração de petição/ abaixo assinado					
Ocupação de prédios públicos					
Oficinas de capacitação					

4. Entre as estratégias mais executadas pela sua organização entre 2005 e 2010, quais você considera mais eficientes? Por quê? Pode ilustrar com exemplos?
5. Entre 2005 e 2010, você se lembra de alguma estratégia que não deu certo? Por quê? Pode dar exemplos?
6. Houve mudança entre as estratégias desenvolvidas nesse período e o que vocês vinham desenvolvendo antes de 2005? Se sim, que fatores políticos domésticos e internacionais ajudam a explicar esta mudança?
7. A sua organização prioriza estratégias em nível nacional ou internacional? Por quê?

8. Ainda em relação ao período de 2005 a 2010, quais foram os principais desafios enfrentados por sua organização no desenvolvimento de suas estratégias? Poderia dar exemplos?

**Sobre os alvos das estratégias:**

9. Entre 2005 e 2010, quais foram os alvos privilegiados por vocês em suas estratégias para influenciar o debate nacional e internacional sobre florestas e clima? Marque de 1 a 3 para destacar a importância dos grupos abaixo. É possível incluir grupos não listados se for necessário.

<b>Alvo</b>	<b>(1) Muito importante</b>	<b>(2) Importância média</b>	<b>(3) Pouco importante</b>
Governo federal			
Governos subnacionais			
Governos estrangeiros			
Setor privado			
Secretariado UNFCCC			
Academia			
Organizações da sociedade civil brasileiras			
Organizações da sociedade civil estrangeiras			
Mídia nacional			
Mídias estrangeiras			
Povos indígenas e comunidades locais			
Poder legislativo			
Organizações internacionais			

10. Sobre os alvos mais importantes, por que foram privilegiados nesse período?
11. Em relação aos alvos centrais para a sua organização, foram adotadas estratégias de maior confrontação ou colaboração? Pode ilustrar com exemplos?

**Sobre redes e coalizões:**

12. Entre 2005 e 2010, a maior parte das estratégias executadas pela sua organização foi definida e executada por vocês isoladamente ou em conjunto com outras organizações? Por quê?
13. Marque na tabela abaixo as redes nacionais e internacionais que atuam com os temas de florestas e clima das quais a sua organização faz parte. É possível incluir redes não listadas se for necessário.

<b>Redes</b>	<b>Faz parte?</b>
Observatório do Clima	
Observatório de REDD	
GT Clima/ FBOMS	
Climate Action Network (CAN)	
Global Campaign for Climate Action (GCCA)	

14. Pode dar um exemplo de estratégia definida e executada em conjunto com outras organizações que foi bem sucedida?

**Sobre as oportunidades políticas:**

15. Qual foi a importância da passagem de Marina Silva pelo governo para a discussão sobre florestas e clima? E para a relação entre as OSCs e governo com relação a esse tema?
16. O Fundo Amazônia, anunciado em 2008, é o principal meio de financiamento para projetos de REDD no Brasil hoje. As OSCs são ao mesmo tempo potenciais

implementadoras de projetos financiados pelo fundo, como contribuem para a coordenação do mesmo.

17. Qual foi a participação das OSCs na construção do conceito do fundo? Argumenta-se que o Pacto Nacional pela Valorização da Floresta lançado em 2007 serviu como subsídio para que ONGs norueguesas discutissem a contribuição de seu país à redução do desmatamento em florestas tropicais. Qual é a sua avaliação sobre esse processo? Como elas estão envolvidas hoje?
18. Em 2009, observa-se articulação de pelo menos algumas OSCs junto com os governos dos estados amazônicos para pressionar o governo federal a alterar sua posição sobre REDD. Qual é a sua avaliação sobre esse processo?

**Conclusão:**

19. Em sua opinião, entre 2005 e 2010, qual foi o papel das OSCs brasileiras no processo de definição de políticas sobre florestas e clima em nível doméstico e em nível internacional?

## APÊNDICE C - AS ESTRATÉGIAS E ATIVIDADES ASSOCIADAS

### 1. Observação, participação e acompanhamento sistemático de negociações internacionais relacionadas a florestas e mudanças climáticas:

Atividades associadas às estratégias	Frequência com que desenvolve a atividade			Escalas em que atua		
	Sempre	Ocasionalmente	Nunca	Ambas	Somente em escala nacional	Somente em escala internacional
Participação em Fóruns Internacionais, como as COPs da CQNUMC	CI Brasil Greenpeace Brasil Vitae Civilis TNC Brasil Imazon WWF - Brasil GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>	ISA Amigos da Terra - Amazônia Brasileira				CI Brasil Greenpeace Brasil Vitae Civilis TNC Brasil ISA Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>

Contatos diretos com negociadores brasileiros	CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil TNC Brasil ISA Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>	Imazon		Vitae Civilis Greenpeace Brasil TNC Brasil Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM	ISA	CI Brasil <i>Observatório do Clima</i>
Contatos diretos com negociadores estrangeiros	CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil TNC Brasil Amigos da Terra - Amazônia Brasileira GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>	ISA Imazon WWF - Brasil		Greenpeace Brasil TNC Brasil		CI Brasil Vitae Civilis ISA Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>

Realização de eventos paralelos ( <i>side events</i> ) em fóruns internacionais	CI Brasil Greenpeace Brasil TNC Brasil Imazon GTA IPAM	Vitae Civilis ISA Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil <i>Observatório do Clima</i>				CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil TNC Brasil ISA Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>
Submissão formal de propostas ao secretariado da UNFCCC	CI Brasil Greenpeace Brasil IPAM	Vitae Civilis TNC Brasil Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil	ISA Imazon GTA <i>Observatório do Clima</i>			CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil TNC Brasil Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil IPAM

## 2. Observação, participação e acompanhamento sistemático do processo de elaboração de políticas públicas e de leis:

Atividades associadas às estratégias	Frequência com que desenvolve a atividade			Escalas em que atua		
	Sempre	Ocasionalmente	Nunca	Ambas	Somente em escala nacional	Somente em escala internacional
Participação em grupos de trabalho promovidos pelo governo	CI Brasil Vitae Civilis TNC Brasil ISA Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>	Greenpeace Brasil		Vitae Civilis TNC Brasil GTA IPAM	CI Brasil Greenpeace Brasil ISA Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil <i>Observatório do Clima</i>	
Articulação com estados subnacionais	CI Brasil Greenpeace Brasil TNC Brasil Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>	Vitae Civilis ISA Imazon		Greenpeace Brasil TNC Brasil Imazon WWF - Brasil IPAM	CI Brasil Vitae Civilis ISA Amigos da Terra - Amazônia Brasileira GTA <i>Observatório do Clima</i>	

Apoio à elaboração de projetos de lei para subsidiar políticas públicas	CI Brasil Vitae Civilis ISA GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>	Greenpeace Brasil TNC Brasil Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil		CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil TNC Brasil	ISA Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>	
Ações de pressão e lobby junto ao Congresso Nacional	Vitae Civilis Greenpeace Brasil ISA WWF - Brasil GTA <i>Observatório do Clima</i>	CI Brasil TNC Brasil Amigos da Terra - Amazônia Brasileira IPAM	Imazon	Vitae Civilis Greenpeace Brasil TNC Brasil GTA	CI Brasil ISA Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil  IPAM <i>Observatório do Clima</i>	
Apoio ou criação de sistemas de monitoramento de políticas públicas	Vitae Civilis WWF - Brasil GTA	CI Brasil Greenpeace Brasil Amigos da Terra - Amazônia Brasileira IPAM <i>Observatório do Clima</i>	TNC Brasil ISA Imazon	Vitae Civilis Greenpeace Brasil	CI Brasil Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM	
Desenvolvimento de projetos demonstrativos	TNC Brasil ISA CI - Brasil			TNC Brasil	ISA CI - Brasil	

**3. Produção e disseminação de conhecimento especializado para fornecimento de subsídios às negociações internacionais e à produção de políticas públicas domésticas:**

Atividades associadas às estratégias	Frequência com que desenvolve a atividade			Escala em que atua		
	Sempre	Ocasionalmente	Nunca	Ambas	Somente em escala nacional	Somente em escala internacional
Elaboração e disseminação de estudos científicos	CI Brasil Greenpeace Brasil TNC Brasil ISA Imazon WWF - Brasil GTA IPAM	Vitae Civilis Amigos da Terra - Amazônia Brasileira <i>Observatório do Clima</i>		CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil TNC Brasil ISA Imazon WWF - Brasil GTA IPAM	<i>Observatório do Clima</i>	Amigos da Terra - Amazônia Brasileira

#### 4. Mobilização e capacitação de diferentes públicos sobre as negociações internacionais e sobre os processos de construção de políticas públicas internos:

Atividades associadas às estratégias	Frequência com que desenvolve a atividade			Escalas em que atua		
	Sempre	Ocasionalmente	Nunca	Ambas	Somente em escala nacional	Somente em escala internacional
Campanhas de comunicação para mobilização da opinião pública	Vitae Civilis Greenpeace Brasil ISA GTA IPAM	CI Brasil TNC Brasil WWF - Brasil	Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira <i>Observatório do Clima</i>	CI Brasil Greenpeace Brasil Vitae Civilis TNC Brasil GTA IPAM WWF - Brasil	ISA	
Capacitação	CI Brasil Vitae Civilis TNC Brasil GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>	Greenpeace Brasil ISA Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil		Vitae Civilis Greenpeace Brasil Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira GTA IPAM	CI Brasil TNC Brasil ISA WWF - Brasil	
Elaboração de petição/ abaixo assinado	CI Brasil Greenpeace Brasil ISA GTA	Vitae Civilis WWF - Brasil IPAM <i>Observatório do Clima</i>	TNC Brasil Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira	CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil ISA IPAM	GTA <i>Observatório do Clima</i>	

### 5. Desenvolvimento de ações diretas de confrontação e pressão:

Atividades associadas às estratégias	Frequência com que desenvolve a atividade			Escalas em que atua		
	Sempre	Ocasionalmente	Nunca	Ambas	Somente em escala nacional	Somente em escala internacional
Passeatas e protestos de rua	Greenpeace Brasil GTA	Vitae Civilis ISA WWF - Brasil	CI Brasil TNC Brasil Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira IPAM <i>Observatório do Clima</i>	Vitae Civilis Greenpeace Brasil WWF - Brasil GTA	ISA	
Ocupação de prédios públicos	GTA	Greenpeace Brasil	CI Brasil Vitae Civilis TNC Brasil ISA Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil IPAM <i>Observatório do Clima</i>	Greenpeace Brasil	GTA	

### APÊNDICE D - A IMPORTÂNCIA DOS ALVOS PARA AS ORGANIZAÇÕES

Alvo	Muito importante	Importância média	Pouco importante
Governo federal	CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil TNC Brasil ISA Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>		
Organizações da sociedade civil brasileiras	CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil TNC Brasil ISA Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>		

Mídia nacional	CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil ISA Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>	TNC Brasil	
Povos indígenas e comunidades locais	CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil TNC Brasil ISA Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>	Imazon	
Poder legislativo	CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil ISA Imazon WWF - Brasil GTA IPAM <i>Observatório do Clima</i>	TNC Brasil Amigos da Terra - Amazônia Brasileira	

Governos estrangeiros	CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil TNC Brasil ISA WWF - Brasil GTA IPAM	Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira <i>Observatório do Clima</i>	
Governos subnacionais	CI Brasil TNC Brasil Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM	Vitae Civilis Greenpeace Brasil ISA <i>Observatório do Clima</i>	
Setor privado	CI Brasil Greenpeace Brasil TNC Brasil Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira GTA IPAM	Vitae Civilis ISA <i>Observatório do Clima</i>	WWF - Brasil
Academia	CI Brasil Greenpeace Brasil Amigos da Terra - Amazônia Brasileira WWF - Brasil GTA IPAM	Vitae Civilis TNC Brasil ISA Imazon <i>Observatório do Clima</i>	

Organizações da sociedade civil estrangeiras	CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil ISA WWF - Brasil GTA	TNC Brasil Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira IPAM <i>Observatório do Clima</i>	
Organizações internacionais	CI Brasil Vitae Civilis Greenpeace Brasil TNC Brasil WWF - Brasil GTA	ISA IPAM <i>Observatório do Clima</i>	Imazon Amigos da Terra - Amazônia Brasileira
Mídias estrangeiras	CI Brasil Greenpeace Brasil WWF - Brasil GTA IPAM	Vitae Civilis TNC Brasil ISA Amigos da Terra - Amazônia Brasileira	Imazon <i>Observatório do Clima</i>