



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS- FAJS  
CURSO: RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**MATHEUS FERREIRA QUARESMA**

**O GREEN CLIMATE FUND (GCF) NA ARQUITETURA GLOBAL DE  
FINANCIAMENTO CLIMÁTICO:**

**Um polo de equilíbrio de poder no eixo Norte-Sul.**

**BRASÍLIA – DF**

**2020**

**MATHEUS FERREIRA QUARESMA**

**O GREEN CLIMATE FUND (GCF) NA ARQUITETURA GLOBAL DE  
FINANCIAMENTO CLIMÁTICO:**

**Um polo de equilíbrio de poder no eixo Norte-Sul.**

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais do UniCEUB, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Gleisse Ribeiro Alves

**BRASÍLIA – DF**

**2020**

**MATHEUS FERREIRA QUARESMA**

**O GREEN CLIMATE FUND (GCF) NA ARQUITETURA GLOBAL DE  
FINANCIAMENTO CLIMÁTICO:**

**Um polo de equilíbrio de poder no eixo Norte-Sul.**

Monografia apresentada ao Curso de  
Relações Internacionais do UniCEUB,  
como requisito parcial para obtenção do  
grau de Bacharel em Relações  
Internacionais.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Gleisse Ribeiro  
Alves

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020

**Banca Examinadora**

---

---

---

**BRASÍLIA – DF**

**2020**

## RESUMO

O presente trabalho busca analisar o contexto histórico no qual se deu o desenvolvimento e processo de institucionalização da problemática ambiental, com ênfase na questão institucionalizada no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), apurando os principais eventos e conferências internacionais realizadas sobre o meio ambiente enquanto busca compreender o contexto a partir de um eixo Norte-Sul e descrever a configuração de uma arquitetura global de financiamento climático na qual o Green Climate Fund (CCF) e o Banco Mundial (BIRD) estão inseridos como principais fontes de financiamento de projetos para o clima. A monografia também se propõe a verificar as relações do eixo Norte-Sul nas referidas organizações internacionais e recorre ao pensamento de John Ruggie sobre o Multilateralismo para realizar análise comparativa dos modelos de governança adotados por ambas a fim de compreender como a dinâmica das relações entre os países desenvolvidos e países em desenvolvimento influenciam na forma multilateral das instituições. Verificou-se que o Green Climate Fund (GCF) é o que mais se aproxima de características compatíveis com a dimensão qualitativa de multilateralismo como preconizado por John Ruggie.

Palavras-chave: Financiamento climático, multilateralismo, green climat fund, banco mundial.

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 6  |
| <b>PARTE I: CONTEXTO HISTÓRICO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO CLIMÁTICO E AS RELAÇÕES NO EIXO NORTE-SUL</b> .....                 | 7  |
| <b>1. Problemática Ambiental e o Desenvolvimento Sustentável</b> .....   | 7  |
| <b>Um breve histórico e institucionalização.</b> .....   | 7  |
| <b>1.2. Questão Institucionalizada no Sistema das Nações Unidas</b> .....  | 13 |
| <i>Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)</i> .....   | 14 |
| <i>Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC)</i> .....   | 15 |
| <i>Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC)</i> .....   | 16 |
| <i>Protocolo de Kyoto</i> .....  | 17 |
| <i>Acordo de Paris</i> .....   | 18 |
| <b>1.3. O Contexto no Eixo Norte-Sul.</b> .....  | 19 |
| <b>PARTE II: MULTILATERALISMO - O CASO DO BANCO MUNDIAL (BIRD) E DO GREEN CLIMATE FUND (GCF) à LUZ DO PENSAMENTO DE JOHN RUGGIE.</b> ..... | 26 |
| <b>2.1 Visão Geral do Pensamento de John Ruggie sobre o Multilateralismo em Relações Internacionais</b> .....                              | 26 |
| <b>2.2. O Multilateralismo e o Polo de Equilíbrio de Poder no Eixo Norte-Sul.</b> .....  | 30 |
| <b>2.2.1. O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).</b> .....  | 30 |
| <b>a) Constituição e Funcionamento do BIRD</b> .....   | 30 |
| <b>b) A natureza corporativa do BIRD: (des)equilíbrio de Poder no Eixo Norte-Sul.</b> .....  | 32 |
| <b>2.2.2. Green Climate Fund (GCF)</b> .....   | 35 |
| <b>a) Constituição e Funcionamento do Green Climate Fund (GCF).</b> .....  | 35 |
| <b>b) A forma multilateral do GCF: e o polo de Equilíbrio de Poder no Eixo Norte-Sul.</b> .....  | 37 |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....  | 39 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | 41 |
| <b>ANEXO I – PODER DE VOTO DOS DIRETORES EXECUTIVOS DO BIRD</b> .....  | 44 |

## INTRODUÇÃO

A segunda metade do século XX foi marcada pela mobilização internacional e palco para o desenvolvimento de uma governança global do clima que estaria cada vez mais bem estruturada no século XXI. Estudiosos refletem sobre as estruturas existentes hoje como um resultado de um longo processo de criação de mecanismos e de negociações acerca da problemática ambiental.

A década de 1980 foi um momento oportuno para que os estudiosos pudessem levantar questionamentos importantes sobre qual seria o modelo mais adequado de um mecanismo financeiro que pudesse contribuir para a implementação de compromissos firmados multilateralmente entre os países no âmbito do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), como o exemplo da Agenda 21, que surgiu diante da necessidade de frear a degradação do meio ambiente global.

O caminho a ser trilhado no presente trabalho envolve uma apuração dos eventos que movimentaram o sistema internacional, impondo a grande necessidade de ação de todos os Estados, devido à complexidade do problema enfrentado pelo meio ambiente. Neste contexto, iremos observar a movimentação política entre dois grandes grupos de países - países desenvolvidos (Norte Global) e aqueles em desenvolvimento (Sul Global), a fim de alcançar consenso sobre medidas de implementação de soluções rumo ao desenvolvimento resiliente às mudanças climáticas, uma realidade cada vez mais próxima e prejudicial.

O segundo capítulo do estudo será dedicado a entender como o pensamento de John Ruggie sobre as instituições internacionais e o Multilateralismo pode ser trazido para a realidade de dois grandes atores da arquitetura de financiamento climático global desenvolvida e explicada ao longo da construção do capítulo.

Ao passo em que John Ruggie nos oferece modelos e princípios a serem seguidos para uma análise eficaz sobre as instituições internacionais multilaterais em sua forma, teremos a oportunidade realizar uma análise comparativa dos modelos de governança adotados pelo Green Climate Fund (GCF) e pelo Banco Mundial (BIRD) a fim de entender e concluir qual o modelo mais se aproxima daquele que foi idealizado pelos países do Sul Global para o desafio da mudança de paradigma diante do enfrentamento das mudanças climáticas.

## **PARTE I: CONTEXTO HISTÓRICO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO CLIMÁTICO E AS RELAÇÕES NO EIXO NORTE-SUL**

### **1. Problemática Ambiental e o Desenvolvimento Sustentável**

#### **Um breve histórico e institucionalização.**

Em 1960, a agenda política internacional começava a sentir os impactos das grandes mudanças no cenário global. Imersas na construção de uma nova configuração global, a problemática ambiental, em especial, e a sustentabilidade das formas de desenvolvimento adotadas pelos países do globo elevaram-se, pela primeira vez, ao nível internacional. Fato este se deu quando países nórdicos apresentaram uma proposta de encontro multilateral sobre o meio ambiente. Em 1968, o evento foi realizado sob a responsabilidade da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Resultados relevantes puderam ser observados partindo daquela iniciativa. Em 1972, por exemplo, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ou Conferência de Estocolmo, que foi peça fundamental para a inserção do tema na agenda dos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Fruto dessa conferência, a Declaração da ONU sobre o Meio Ambiente estabeleceu vários princípios base para a nova agenda ambiental do Sistema das Nações Unidas, enfatizando o papel dos Estados e das organizações internacionais para a proteção do meio ambiente global.

Em sinergia com princípios estabelecidos na Declaração, a Assembleia Geral da ONU criou, ainda em 1972, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Os aspectos ambientais das catástrofes e conflitos, a gestão dos ecossistemas, a governança ambiental, as substâncias nocivas, a eficiência dos recursos e as mudanças climáticas foram estabelecidos como pontos focais da instituição (ONU, 2020).

Nada como um problema global tal qual o meio ambiente para mobilizar o sistema internacional e, paralelamente, nada como a ONU para coordenar ações frente a uma problemática de tamanha complexidade<sup>1</sup>. Todavia, foi notório que os debates entre os países não se deram de forma tranquila e harmoniosa, principalmente tratando-se de grupos com interesses distintos sobre uma mesma pauta.

De acordo com Lorenzetti e Carrion (2012), ao considerar as divergências levantadas na ocasião, o então secretário geral do evento, Maurice Strong, buscou

---

<sup>1</sup> A ONU viu nesse processo a oportunidade de se fortalecer e se reformar em um período de “resfriamento” das tensões da Guerra Fria.

conduzir as discussões de modo que um denominador comum fosse alcançado entre os termos do desenvolvimento em relação ao meio ambiente. Embora nenhum consenso tenha sido atingido naquele momento, foi daí, então, que a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento foi estabelecida. A última seção deste capítulo será responsável por uma análise mais acurada desses episódios.

Contudo, é importante salientar pontos que introduzem brevemente os debates da terceira seção. As organizações internacionais que poderiam levar o tema adiante, como o próprio sistema ONU, demonstraram fragilidades diante de um mundo ainda dividido entre as “superpotências”, o Leste e o Oeste, a Guerra Fria. O diálogo acerca daqueles conceitos, portanto, não sucedeu de forma efetiva como nas expectativas da Assembleia. É importante ressaltar, entretanto, que neste primeiro capítulo os embates políticos entre as nações desenvolvidas, doravante denominadas simplesmente como Norte global, e as nações em desenvolvimento, doravante denominadas apenas como Sul global, devem ser cautelosamente observadas para que possamos melhor entender a forma como tais disputas influenciaram substancialmente na formação de uma arquitetura global de financiamento climático como parte fundamental da solução para os desafios postos pela crise ambiental que vinha se desencadeando com o passar dos anos.

Após aproximadamente duas décadas do pontapé inicial das discussões sobre o meio ambiente, especificamente em 1987, o tema ressurgiu em um mundo diferente. Alguns autores caracterizaram essa nova fase como o início do “processo de institucionalização” da problemática ambiental e do desenvolvimento sustentável<sup>2</sup>. O último termo era novíssimo, ainda sem uma definição muito cognoscível. Para solucionar este e outros impasses, a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento elaborou um relatório a fim de estabelecer um balanço consensual entre os problemas ambientais - recursos naturais e capacidade de absorção do ecossistema humano - e o desenvolvimento - no sentido de crescimento econômico (NOBRE, 1999, p. 138).

O Relatório intitulado “Nosso Futuro Comum” da Comissão Brundtland, como ficou conhecida, abordava o conceito de desenvolvimento sustentável e o apresentava para o mundo e para o debate público. Um pequeno trecho do relatório pode nos ajudar a entender a essência do conceito:

*“In essence, sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development; and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet*

---

<sup>2</sup> Nobre (1999)



*human needs and aspirations*” (WCED, 1987).

Os esforços traduzidos no Relatório Brundtland resultaram em recomendações extensivas que ecoaram pelo sistema internacional. À vista disso, os países foram convocados para uma nova conferência do meio ambiente que seria realizada alguns anos após a divulgação do relatório. O evento foi considerado por Nobre (1999) como o grande marco do processo de institucionalização do tema no mundo.

Realizou-se, então, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, vinte anos após a Conferência de Estocolmo (1972), e foi considerada por Nobre (1999) como o segundo passo para a institucionalização do desenvolvimento sustentável na pauta da problemática ambiental. A Cúpula da Terra, como também ficou conhecida a Rio-92, trazia com ela a promessa de implementação do processo de transição em direção a uma nova forma de desenvolvimento, o “desenvolvimento sustentável” amplamente defendido no Relatório Brundtland (1987).

Antes de prosseguir, é interessante reiterar os desafios postos à ONU que, naquele momento, apresentava-se como um organismo internacional com características obsoletas ainda oriundas do período pós Segunda Guerra Mundial e agravadas pelo fenômeno da “globalização” (NOBRE, 1999), além da necessidade de conciliação dos interesses conflitantes entre o eixo Norte-Sul.

A Agenda 21 Global foi o grande produto do evento, tratando-se de um documento de 40 capítulos que contempla diversos temas que “concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica” (MMA, 2020). Adicionalmente, a estratégia passou a receber apoio da Comissão Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, estabelecida especialmente para tratar da implementação da Agenda 21, e atrelada ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

Dentre outras coisas, a Agenda 21 recebeu essa denominação por ter sido marcada pelas intenções e desejos de mudança entre os países signatários dos acordos e convenções celebrados na Rio-92. O potencial da proposta demonstrava que sua abrangência teria alcance mundial, propondo uma transição para modelos de desenvolvimento que prezem pela sua própria sustentabilidade, levando em consideração as peculiaridades das propriedades geográficas do mundo.

É interessante observar que o documento contempla assuntos que vão além da proteção da atmosfera, combate ao desmatamento, prevenção da poluição da água e do

ar. Temas que envolvem cooperação internacional como ferramenta de aceleração para o desenvolvimento sustentável, combate à pobreza, preservação de populações indígenas, até mesmo a importância da participação de outros atores internacionais, como ONGs e a sociedade civil organizada, são inseridos de forma enfática na Agenda. Uma novidade era posta no documento: a ampliação à questão do endividamento dos países do Sul global. As implicações disso serão tratadas na última seção deste capítulo.

Considerando os avanços obtidos na Eco-92, importa salientar as seguintes convenções: 1) Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação que contempla a Agenda 21 e defende a implementação das ações propostas em seu 12º capítulo<sup>3</sup>; 2) Convenção sobre Diversidade Biológica que reconhece às nações a soberania sobre seus recursos biológicos; 3) Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, celebrada por 153<sup>4</sup> países e busca frear as mudanças climáticas. Por fim, a Declaração de Princípios sobre Uso de Florestas que visa padronizar globalmente as formas de manejo, conservação e uso sustentável de florestas.

Diante dos resultados da primeira Cúpula da Terra, é possível afirmar que a Agenda 21 e a Declaração do Rio tiveram enorme influência na definição e estimularam no desenvolvimento de políticas públicas que objetivam a implantação do paradigma do desenvolvimento sustentável, de acordo com o que havia sido proposto pelo Relatório Brundtland (MOTA *et al.*, 2008, p. 14).

Por meio de sessão especial da ONU, a Agenda 21 foi revisitada durante a primeira avaliação da Rio-92, a sessão ficou conhecida como “Cúpula da Terra +5”, por ter sido realizada 5 anos após a primeira reunião. A reunião contou com a presença dos países signatários e teve como principal objetivo analisar as dificuldades que se puseram diante dos esforços de implementação da agenda e estabelecer prioridades no plano de ação (MOTA *et al.*, 2008)

Os termos do desenvolvimento sustentável ecoaram não somente nas seguidas Conferências realizadas em prol do meio ambiente e de combate às mudanças climáticas, mas também estiveram presentes de forma expressiva nos diversos encontros no bojo do sistema ONU. Como exemplo, pode-se citar a Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento que ocorreu em Nova York, em 1999. A própria Cúpula do Milênio, também realizada em Nova York, mas no

---

<sup>3</sup> Manejo de ecossistemas frágeis: a luta contra a desertificação e a seca.

<sup>4</sup> Existe divergência na literatura acerca do número de países que assinaram a convenção naquele momento, alguns apontam que 153 assinaram, outros mencionam que 192 assinaram.

ano 2000, e que estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Um dos ODMs veio tratar justamente da garantia de sustentabilidade ambiental<sup>5</sup>, ideia amplamente defendida nas discussões sobre o Desenvolvimento Sustentável do Relatório Brundtland.

Outras conferências importantes realizaram-se após o grande marco da institucionalização da problemática ambiental e do paradigma do desenvolvimento sustentável que foi a primeira Cúpula da Terra, também conhecida como Rio-92 ou Eco-92, porém, sem muitos resultados tangíveis. Como percebemos, segundo Runyan e Norderhaug (2002), a Conferência de Johannesburgo, por exemplo, realizada em 2002, não produziu nenhum resultado particular e nenhum acordo que conduzisse a novos tratados foi elaborado. A reunião tratou apenas de verificar os avanços alcançados desde 1992 (apud MOTA *et al.*, 2008, p. 16). Em 2007, a Agenda 21 voltou a ser avaliada na reunião que ficou conhecida como Rio +15, e que contou com a presença dos Ministros do Meio Ambiente dos países signatários da Convenção, porém, muitas questões ainda permaneceram sem consenso.

Ainda no ano de 2007, realizou-se em Bali, na Indonésia, a 13ª Conferência das Partes (COP). O evento oportunizou o debate acerca do relatório mais recente do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) que foi publicado naquele ano, um mês antes da reunião, e levantou serias preocupações acerca dos impactos irreversíveis no clima do planeta caso medidas efetivas não fossem adotadas para reduzir os níveis de emissões de carbono (CO<sub>2</sub>) na atmosfera.

A COP 13 também levantou sérios debates sobre o Protocolo de Kyoto, que fora estabelecido na década anterior, e sobre sua efetividade e o nível de compromisso das Partes ao protocolo. Desde sua criação, o Protocolo foi alvo de críticas, particularmente das nações do Norte, já que estabelecia obrigações apenas a este grupo. Muitas dessas nações (ex. Estados Unidos) defendiam que os países deveriam adotar medidas dentro de suas realidades e possibilidades locais, visto que o não cumprimento disso não acarretaria sanções legais, por carecerem de caráter vinculativo (MOTA *et al.*, 2008).

A Conferência, apesar de não ter gerado resultados tão significativos, apresentou algumas novidades. As recorrentes divergências entre o Norte e o Sul foram amenizadas, uma vez que os países do Sul, na imagem do G-77<sup>6</sup>, concordaram em estabelecer metas

---

<sup>5</sup> Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 7 - Garantir a Sustentabilidade Ambiental

<sup>6</sup> O G-77 (Grupo dos 77) é uma coalizão de nações em desenvolvimento no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

de mitigação que pudessem ser mesuradas, reportadas e verificadas. Pode-se afirmar que isso preparou um solo fértil para futuras negociações que resultariam na elaboração de estratégias nacionais para frear as mudanças climáticas, isso seria o início de uma perspectiva estratégica *bottom-up*.

O documento final da Conferência ficou conhecido como *Bali Roadmap* ou, em português, o Mapa do Caminho de Bali. Segundo Mota *et al* (2008), o conteúdo do documento ficou muito longe das expectativas, visto que não fixa metas de redução aos países (algo muito defendido e esperado pelos cientistas e ambientalistas). Um dos aspectos positivos que importa enfatizar é a agenda preparatória pré-estabelecida para as conferências do ano seguinte, que foram reuniões preparatórias para a Conferência de Copenhague (2009), em referência a cidade onde foi realizada, cuja principal responsabilidade era apresentar uma proposta de substituição do Protocolo de Kyoto.

A 14ª Conferência das Partes, também conhecida como Conferência de Copenhague, foi palco de grandes avanços diplomáticos e ambientais entre as nações do Norte e do Sul. O Acordo de Copenhague foi reflexo do compromisso dos países do Sul, especialmente os grandes emissores de economias de transição, ao sistema de metas voluntárias para ações climáticas futuras, gesto que teve fundamental importância diante dos conflitos de responsabilidade recorrente entre estes grupos.

Em Copenhague, o *Green Climate Fund* também foi muito enfatizado devido as inovações trazidas ao ambiente político e de financiamento climático, justamente pela proposta de formato que o Fundo teria. Segundo Falkner (2016), naquele momento, havia uma promessa de fluxo financeiro na ordem de aproximadamente USD 100 bilhões por ano, até 2020, para projetos de adaptação e mitigação às mudanças climáticas em países do Sul global. Além disso, como também verificado nas reuniões de Bali, haveria um sistema de monitoramento, capaz de gerar relatórios e análise de fluxos de emissões.

Até aqui, foi posta uma breve introdução sobre a evolução de uma estrutura de governança global para o meio ambiente e para o clima. Devemos seguir pontuando os principais resultados oriundos desse longo processo que foi desde o início das discussões sobre a crise ambiental, desenvolvimento e sustentabilidade, até os primeiros organismos internacionais estabelecidos a fim de auxiliar na implementação de soluções conjuntas e de nível global para o meio ambiente. Todos os organismos relevantes para o estudo foram mencionados nessa seção introdutória e devem ser posteriormente alvo de maiores análises.

## 1.2. Questão Institucionalizada no Sistema das Nações Unidas

Para os estudiosos da área do meio ambiente, o período que compreende os anos de 1960 até 1990 foram décadas marcadas pela crescente preocupação dos Estados pelos efeitos das mudanças climáticas. Era um momento oportuno, visto que segurança e economia haviam deixado de ser assuntos tensionados. Os eventos realizados neste período também oportunizaram que as tratativas sobre desenvolvimento e meio ambiente finalmente tivessem suas ligações estreitadas e correlacionadas, uma vez que o nível de cooperação para a elaboração de respostas efetivas era demasiadamente amplo.

As mudanças no cenário internacional agora são evidentes. Existe uma gama de novos atores e novos temas, inclui-se aqui as mudanças climáticas, na agenda política internacional. Isto posto, faz-se necessária uma breve observação que nos ajudará a compreender esse fenômeno, ou simplesmente classificá-lo.

Em se falando de multiplicidade de atores e pluralidade de temas, o termo “governança” facilmente é lembrado e trazido para a mesa. Todavia, importa entender qual a definição disso. Portanto, para Rosenau e Czempiel (1992) há a argumentação de que “governança” não se trata de um sinônimo da ideia de governo. De acordo com os autores, a governança seria um fenômeno mais abrangente, cuja extensão considera, paralelamente, as instituições de cunho governamental, os atores privados e os não governamentais (apud LORENZETTI e CARRION, 2012, p. 722).

Observando a coordenação conjunta entre as principais agências especializadas do sistema ONU, ONGs internacionais, fundos de financiamento climático, bancos multilaterais de desenvolvimento (MDBs), além de tantos outros atores, no bojo da temática ambiental de combate às mudanças climáticas, conclui-se que é um tema com alto grau de relevância no sentido da governança, como definido anteriormente.

A própria natureza da temática é algo essencial para esse entendimento. O meio ambiente e qualquer complicação decorrente dele possui caráter transfronteiriço, não há barreiras tangíveis que impeçam a interdependência existente entre os Estados quando o assunto é este. Por isso, é fundamental enfatizar que, quando Rosenau e Czempiel (1992) argumentam sobre as diferenças entre a governança e o governo, os autores apontam que o primeiro tem legitimidade apenas se aceita pela maioria ou por aqueles diretamente afetados, enquanto governo é capaz de atuar mesmo frente à oposição (apud LORENZETTI e CARRION, 2012, p. 722).

Feitas as devidas observações iniciais, podemos prosseguir com a seção que irá

tratar especificamente das instituições internacionais que foram estabelecidas até o presente momento. A presente seção também será oportuna para fazer relações importantes sobre como tais instituições desempenharam um papel importantíssimo para a criação do *Green Climate Fund* (GCF)<sup>7</sup>, que será minuciosamente analisado nos capítulos posteriores.

### ***Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)***

Quando dialogamos sobre meio ambiente e todo o leque de assuntos que acompanham a temática, um dos primeiros atores que surge nesse ambiente e se propõe a liderar as ações estabelecidas na agenda ambiental do Sistema ONU, por exemplo, é o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Desde 1972, o PNUMA atua na coordenação e promoção da cooperação internacional para o meio ambiente.

Convém frisar ainda, que o Programa não tem, no âmbito jurídico, o *status* de organização internacional, tratando-se de uma entidade subordinada à Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>8</sup>. O organismo é considerado por diversos autores o primeiro “braço” da ONU cuja sede foi estabelecida fora dos países desenvolvidos, nesse caso, em Nairóbi, no Quênia.

Desde sua constituição, o PNUMA vem sendo designado ao papel de líder nas discussões sobre o meio ambiente global. Facilitar o desenvolvimento de novos acordos multilaterais internacionais; auxiliar a promover e desenvolver o direito ambiental internacional; e estimular sensibilização e conhecimento pelo e sobre os desafios postos pelas questões ambientais diante da comunidade internacional são algumas de suas responsabilidades.

Uma característica interessante a ser observada no organismo é a divisão de seu Conselho, que conta com a participação de 58 membros-representantes das 5 regiões das Nações Unidas na época, sendo elas: África, Ásia, América Latina e Caribe, Europa Oriental, Europa Ocidental e Outros.

Segundo Steffen Bauer (2009), ao analisar os progressos da agenda ambiental atingidos através do PNUMA, o Programa apresenta alta capacidade de influência nos discursos ambientais ao redor do mundo, não apenas nos discursos propagados internacionalmente, mas também nos debates domésticos ao redor do globo.

A partir do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, surgiram

---

<sup>7</sup> Fundo Verde do Clima, em português.

<sup>8</sup> BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009

diversos atores que exercem papéis extraordinários dentro da governança global do clima/meio ambiente. Será possível perceber a eficiência desta entidade nas próximas subseções deste capítulo, já que todos possuem um idealizador comum: o PNUMA.

### ***Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC)***

O Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC) surgiu no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Organização Mundial de Meteorologia (OMM), em 1988.

O órgão possui caráter independente e, atualmente, conta com um total de 195 membros e atua como principal fonte de conhecimento técnico-científico sobre o risco das mudanças climáticas causadas pela ação humana, os relatórios elaborados pelo Painel também consideram os riscos econômicos e sociais da ação. Os relatórios desenvolvidos pelo IPCC importam grau muito elevado para os atores envolvidos na governança global do clima. Como fica claro no trecho abaixo:

*The assessments are policy-relevant but not policy-prescriptive: they may present projections of future climate change based on different scenarios and the risks that climate change poses and discuss the implications of response options, but they do not tell policymakers what actions to take (IPCC, 2013).*

Dentre as características percebidas no IPCC, destacam-se sua autonomia, transparência e abrangência. É relevante mencionar, todavia, que o Painel Intergovernamental não conduz sua própria pesquisa (IPCC, 2013). Todos os anos, os artigos científicos sobre as mudanças climáticas são revisitados pela gama de cientistas, de todas as partes do globo, que compõe o quadro de especialistas do Painel, que destinam parte do seu tempo para investigar os principais condutores deste fenômeno. O processo é mais bem descrito no trecho abaixo:

*“An open and transparent review by experts and governments around the world is an essential part of the IPCC process, to ensure an objective and complete assessment and to reflect a diverse range of views and expertise. Through its assessments, the IPCC identifies the strength of scientific agreement in different areas and indicates where further research is needed” (IPCC, 2015).*

Em 1990, o IPCC foi responsável pela preparação e publicação do importante relatório que causou grande preocupação na comunidade internacional. Na época, os resultados do relatório levaram os países a iniciar negociações a fim de traçar estratégias. Resultado disso, foi a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, assunto do tópico a seguir.

### *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC)*

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, na sigla em inglês) é mais um dos frutos da preocupação dos países em se unir, por meio da cooperação internacional.

Os dados alarmantes fornecidos pelo relatório do IPCC levaram os países à adoção da Convenção, como dito anteriormente. À Convenção foi conferida a responsabilidade de estabilizar as concentrações de gases do efeito estufa na atmosfera a fim de prevenir interferências antropogênicas no clima (UNFCCC, 1992).

A Convenção, em seu Artigo 4, passa a se utilizar do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Como reitera Hiskes (2008), “comuns” porque a mitigação e reversão das variações climáticas são responsabilidades globais, e “diferenciadas” porque demandam padrões que contemplem as particularidades dos países em desenvolvimento (apud TAROCO; COLARES, 2019). Sendo assim, os países foram divididos da seguinte forma:

*“Annex I Parties, made up of developed and industrialized countries; Annex II Parties, composed of developed countries that are part of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD); and Non-Annex I Parties, which are mostly developing countries [...] Non-Annex I Parties do not have the obligation to reduce their GHG emissions under this division”* (TAROCO; COLARES, 2019)

Todos os anos, desde a celebração da UNFCCC, que foi assinada por 192 países, os membros da Convenção se reúnem na Conferência das Partes (COP)<sup>9</sup>. Tal Conferência foi estabelecida para atuar como o corpo supremo da Convenção, no qual as Partes realizam avaliações a respeito da implementação dos objetivos da Convenção, conforme trecho abaixo:

*“[...] [The Conference] shall keep under regular review the implementation of the Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt, and shall make, within its mandate, the decisions necessary to promote the effective implementation of the Convention* (UNFCCC, 1992).

O trecho acima nos apresenta uma informação interessante, e que deve ser lembrada para análises posteriores. Primeiro, é oportuno mencionar o Artigo 11 da Convenção, que endossa a criação de um mecanismo financeiro capacitado a

---

<sup>9</sup> *Conference of the Parties (COP)*, em Inglês.



disponibilizar recursos financeiros e viabilizar a transferência de tecnologias (UNFCCC, 1992).

Isto posto, é possível afirmar que quando o texto da Convenção menciona que a Conferência das Partes (COP) deverá ser responsável pela avaliação dos instrumentos adotados pela mesma com o intuito de implementar sua agenda, inclui-se aí o próprio *Green Climate Fund* (GCF), órgão que será mais bem analisado no próximo capítulo.

Por fim, é importante salientar um pouco da credibilidade construída no ambiente da Convenção. Por exemplo, as negociações realizadas no bojo na Convenção têm suas informações embasadas, principalmente, nos relatórios elaborados pelo Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas (IPCC, 2013).

### ***Protocolo de Kyoto***

A terceira Conferência das Partes (COP) realizou-se na cidade de Kyoto, no Japão, em 1997. Na ocasião, a fim de tomar providências deixadas pela UNFCCC que não estipulou metas e obrigações tão específicas, os países membros da Convenção-Quadro adotaram o Protocolo de Kyoto. Seguindo o exemplo da Convenção-Quadro, a COP servirá com órgão supremo para a tomada de decisões no âmbito do Protocolo.

Dessa forma, o Protocolo é considerado por alguns autores, Mota et al. (2008), o acordo pioneiro em fixar metas tangíveis de redução de emissões de carbono. Considerando o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, o Protocolo estabeleceu metas obrigatórias para os 37 países do Anexo I (industrializados) e que foram ampliadas aos Estados que formam a Comunidade Europeia.

A proposta para a redução de emissões de carbono (CO<sub>2</sub>) na atmosfera teria como base os dados da década de 1990, e estaria dividido em períodos para a avaliação dos seus resultados. A meta proposta deveria alcançar uma redução de, pelo menos, 5% das emissões computadas no período base, anteriormente mencionado, sendo o primeiro período de compromisso correspondente aos anos de 2008 a 2012 (KYOTO, 1998).

Os principais *outcomes* oriundos da adoção do protocolo podem ser resumidos em: 1) As metas foram propostas com base em dados recentes para a época; 2) estabelecimento de mecanismos que viabilizam o comércio de emissões, entre eles o Mecanismo de Implementação Conjunta (Norte Global) e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (oportuniza as transações entre o Norte e o Sul); 3) Divisão do ônus da implementação com base na capacidade de cada grupo de nações.

O segundo período de compromisso compreende o período que se iniciou em 1 de

janeiro de 2013 e deve encerrar-se em 2020. De 197 Partes na Convenção, o Protocolo de Kyoto contou com 192 ratificações. Apesar de ter sido ratificado por uma parcela muito expressiva das Partes, há uma pequena lista de fortes razões pelas quais o Protocolo não oferece uma solução viável para mitigar as mudanças climáticas.

De acordo com Falkner (2016), o Protocolo não oferece uma dinâmica de incentivos para a descarbonização da economia global. Além disso, a definição de metas juridicamente vinculativas para as Partes (particularmente aos países do Norte) não contribuiu para amenização do cenário de conflitos entre o Norte e o Sul sobre os custos da responsabilidade de mitigação das mudanças climáticas.

### ***Acordo de Paris***

O Acordo de Paris (*the Paris Agreement*) pode ser considerado um grande marco de inovação na política climática. Desde 1992, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Cúpula da Terra), o Acordo foi o compromisso de maior adesão entre as nações, contando com a participação de cerca de 100 Chefes de Estado, e tendo adesão de 196 países aos compromissos estabelecidos no Acordo.

Desde o início do evento, em decorrência das grandes emoções vividas pelos negociadores na 14ª Conferência das Partes (que deu origem ao Acordo de Copenhague), os representantes das Partes foram preparados e determinados a alcançar um acordo. Isso também se deu pelo fato de que a Presidência<sup>10</sup> do evento contou com altas habilidades diplomáticas que facilitaram a condução da Conferência, desde as reuniões preparatórias, que contara com a participação de um amplo leque de atores, sendo eles: governos, sociedade civil e empresas (FALKNER, 2016). O trecho abaixo nos ajuda a compreender a importância do Acordo e o caráter de inovação que este carrega:

“O Acordo de Paris reconhece o primado da política doméstica nas mudanças climáticas e permite que os países estabeleçam seu próprio nível de ambição para mitigar as mudanças climáticas. Cria uma estrutura para fazer compromissos voluntários que podem ser comparados e revisados internacionalmente” (FALKNER, 2016, p. 1107, tradução livre)

Diferentemente do Protocolo de Kyoto, o Acordo de Paris estabelece metas em um longo prazo para redução de emissões, algo muito defendido pela sociedade civil e pelos países em desenvolvimento (Sul global). Além disso, o Acordo de Paris inclui todos os países (independentemente do seu nível de desenvolvimento) nos esforços de mitigação. Para Lavanya Rajamani (2012) essa nova inclusão representa um grande

---

<sup>10</sup> A Conferência foi presidida pela França.

avanço na política climática que vem sendo caracterizada pela divisão Norte-Sul acerca do princípio da UNFCCC de 'responsabilidades comuns, mas diferenciadas' (apud FALKNER, 2016).

No sentido organizacional, assim como os demais acordos desenvolvidos no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), a Conferência das Partes (COP) é, de acordo com o documento que o estabelece, a reunião oficial do Acordo de Paris. Assim sendo, todas as negociações e decisões no âmbito do Acordo devem ser comunicadas à Conferência das Partes, que é realizada anualmente.

Os aspectos centrais do Acordo de Paris se resumem na busca do fortalecimento das respostas globais diante das ameaças provenientes das mudanças climáticas. Um desses aspectos está consolidado no Artigo 2 (a) do Acordo, que diz respeito aos esforços para estabilizar o aumento da temperatura do planeta em nível abaixo dos 2°C em relação aos níveis pré-industriais. Outro aspecto importante também disposto no Artigo 2 (b), que defende o desenvolvimento de medidas de adaptação dos países diante dos impactos das mudanças climáticas.

Por meio do Artigo 4 (2) do Acordo de Paris, surgiram as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, na sigla em inglês). Trata-se de um documento elaborado pelos Governos dos países que aderiram ao Acordo que registra os principais compromissos pretendidos e contribuições que são refletidas através de medidas de mitigação no âmbito doméstico de cada nação dentro de um período de 5 anos. Para este fim, os governos devem submeter informações que possam eventualmente ser solicitadas para a verificação dos resultados dessas medidas.

Convém ressaltar que ainda não foram estabelecidas cláusulas juridicamente vinculantes sobre os resultados dos compromissos acordados. Sendo assim, os países possuem a obrigação de desenvolver e apresentar suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), porém, o não alcance das medidas mencionadas no documento não deve acarretar uma quebra de lei internacional.

### **1.3. O Contexto no Eixo Norte-Sul.**

As seções anteriores apresentaram uma breve contextualização histórica dos

eventos em que grandes conquistas foram alcançadas no combate às mudanças climáticas. Todavia, as nuances do processo, as controvérsias e conflitos, as discussões e afins, até que um consenso fosse estabelecido e um resultado tangível fosse alcançado, serão o foco desta seção.

*“With their firm placement on the international political agenda in the late 1960s, environmental problems put into focus three core concerns: the ecological effects of industrialization, the ecological effects of poverty, and the political tension between developed and developing countries” (IVANOVA, 2007)*

Posto isto, importa lembrar tópicos que fizeram parte das reflexões anteriores, e analisá-los de forma retrospectiva. Inicialmente, devemos ressaltar que a crise ambiental, demanda um senso de cooperação entre os atores internacionais. A lógica seguida por países do Sul global e pelos organismos internacionais envolvidos nas produções científicas sobre a crise ambiental – como exemplo, o Relatório Brundtland - aponta que a questão ambiental está estritamente ligada ao fato de que o desenvolvimento comparado entre o Norte e o Sul é desigual.

Esse fator foi muito presente nas discussões que surgiram durante as conferências para o meio ambiente. Lorenzetti e Carrion (2012) apontam que, na Conferência de Estocolmo (1972), os países centrais (Norte global) enfatizavam aspectos como a preservação das biodiversidades e redução da poluição ambiental. Por outro lado, os países emergentes e periféricos (Sul global) defendiam sua autonomia em controlar seu crescimento econômico.

Em Ivanova (2007, p. 338) também é possível verificar esses argumentos. A autora contribui informando que os países do Sul observaram as iniciativas ambientais encabeçadas pelos países do Norte como um fator que poderia limitar sua industrialização, influenciar nos padrões do comércio global através de barreiras não tarifárias e na distribuição internacional das indústrias, além de aumentar seus custos de produção, podendo influenciar na sua competitividade no comércio internacional. Sendo assim, os países do Sul global clamavam pelo direito ao desenvolvimento.

As divergências entre o Norte e o Sul não ficaram isoladas nesses entendimentos acerca da preocupação ambiental. Segundo Nobre (1999) a outra preocupação que seria ponto de divergência nas negociações internacionais entre o Norte e o Sul para o meio ambiente, seria a forma como os países se propuseram a tratar da crise ambiental (considerada por ele como uma crise de desenvolvimento – desigual) naquele momento.

Outros estudiosos apontaram alguns argumentos que se encaixam perfeitamente

na preocupação levantada por Nobre. Segundo Schmitz e Rocha (2017, p. 404) as medidas adotadas pela comunidade internacional diante de questões como o desenvolvimento e o meio ambiente, demonstram a existência de um tratamento formal e padronizado. Isso influencia nos resultados das propostas de solução, pois observa as similaridades e ignora as particularidades das agendas.

Sendo assim, podemos observar que durante as negociações internacionais o medo dos países do Sul reflete esse pensamento. Em resumo, a grande preocupação era de que as mesmas práticas e políticas que causaram a crise do desenvolvimento (vide o caso do endividamento dos países), se aplicadas ao meio ambiente, poderiam, ainda de maneira sutilmente modificada, atenuar a crise ambiental.

Em complemento, essa discussão é trazida de outros autores. De acordo com Thomas (1993) há um “caráter destrutivo nas políticas de ajuste estrutural do Fundo Monetário Internacional / Banco Mundial que devastaram sociedades e países em todo o mundo” (apud NOBRE, 1999).

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992, o PNUMA em conjunto com a sociedade civil e com os países do Sul apresentam uma proposta na qual havia a intenção de adicionar na pauta ambiental o problema de endividamento dos países em desenvolvimento. Além disso, também havia na proposta a pretensão de regular as transferências de recursos financeiros no eixo Norte-Sul, e levantar esforços para a redução das cargas impostas pelo pagamento das dívidas daqueles países<sup>11</sup>.

Apesar do fracasso da proposta, os países do Sul aproveitaram o processo para propor suas próprias soluções, o que mostra o desejo desse grupo em obter maior autonomia e na implementação dessas estratégias. Nesse sentido, surgiu, então, a proposta apresentada pelo G-77<sup>12</sup> para a criação de um “Fundo Verde”, que teria como principal objetivo o financiamento de projetos para a Agenda 21.

A natureza das preocupações em torno da proposta, especialmente sobre transparência e nível de autonomia oferecida às nações do Sul no processo decisório e de implementação de recursos são destacadas abaixo:

“[...] é possível democratizar o sistema econômico Norte-Sul incluindo as instituições financeiras herdadas da Segunda Guerra Mundial, o FMI, o Banco Mundial, o GATT? É preciso escapar da lógica de 1945, quer dizer, um dólar, um voto” (DÉLÉAGE,

---

<sup>11</sup> NOBRE, 1999, p. 140

<sup>12</sup> O G-77 (Grupo dos 77) é uma coalizão de nações em desenvolvimento no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

1992 apud NOBRE, 1999).

Era de se esperar que o período fosse marcado por indagações e críticas feitas por estudiosos acerca de qual seria o modelo mais adequado de um mecanismo financeiro que pudesse contribuir para a implementação da Agenda 21 e de outros compromissos assumidos para frear a crise ambiental e as mudanças climáticas. No meio acadêmico, acreditava-se que na estrutura desse novo instrumento financeiro, posso assim classificá-lo, deveria-se incluir critérios que pudessem garantir a sua transparência, uma ordem democrática, com direitos e voz iguais para todos<sup>13</sup>.

A grande maioria dos países do Sul global se opuseram a aceitar um Fundo Verde gerenciado com base nas mesmas assimetrias de poder presentes nas instituições multilaterais, tais como o Banco Mundial, que influenciava na política financeira da maioria daqueles países sem margem para qualquer autonomia por parte dos receptores de recursos, como foi destacado na análise de Joyeeta Gupta, trecho abaixo:

*“Critics feel that if all the available money for development and environment is concentrated in the hands of institutions closely connected with the World Bank, this gives developing countries a sense of losing their sovereignty and control over their own country.” (GUPTA, 2007).*

Diante disso, justifica-se o grande descontentamento sobre o *Global Environment Facility (GEF)*, apresentado como proposta para o tal Fundo Verde e criado em conjunto pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial (BIRD), já que o mesmo teria a hegemonia dos países do Norte (doadores) por meio do Banco Mundial, no qual estes países são os maiores acionistas e, conseqüentemente, possuem o maior poder de voto.

O descontentamento dos países do Sul global em relação a formulação do GEF, essencialmente marcada pela imposição dos condicionantes dos países do Norte, foi perdendo espaço para uma atuação de conformismo por parte dos negociadores. De acordo com Gupta (1995), em entrevistas, os representantes do Sul afirmavam que não havia uma alternativa a não ser aceitar as imposições em relação ao Fundo.

As críticas em relação às instituições de Bretton Woods, sobre suas políticas e sobre o poder de influência de seus acionistas nas decisões dos organismos não são raras no meio acadêmico, especialmente quando se trata dos impactos gerados a partir da implementação de suas reformas e projetos – elaborados e definidos majoritariamente por

---

<sup>13</sup> NOBRE, 1999, p. 141

países do Norte desenvolvido, com participação quase que simbólica dos países emergentes - no âmbito doméstico dos países do Sul global, os tomadores de recursos.

Em Agarwal et al. (1999) notou-se uma linha de pensamento que defende a existência de benefícios na pobreza que o Banco Mundial se propõe a erradicar através de seus projetos de desenvolvimento que, por outro lado, são considerados grandes negócios para empresas americanas, visto que “para cada dólar que os EUA investem no sistema, as empresas americanas recebem US \$ 1,10 em negócios.” (apud GUPTA, 2002). Os autores também não deixam de mencionar que, para além dos EUA, os outros países com maior participação acionária no Banco também se beneficiam da implementação de tais projetos.

Lewis (2003) contribui para que nossa reflexão vá um pouco mais além dos problemas levantados pelos autores anteriormente. Ao questionar se a “assistência ambiental” é baseada nas necessidades reais dos receptores de recursos ou nos interesses dos doadores, apresenta argumentos semelhantes aos que foram mencionados nos parágrafos anteriores sobre a assistência ao desenvolvimento. A partir de uma divisão entre assistência pública bilateral e multilateral, a autora argumenta que:

“Historicamente, as distribuições de assistência pública bilateral e multilateral diferem. A assistência bilateral ao desenvolvimento é criticada por atender aos interesses dos doadores e não às necessidades dos beneficiários, enquanto a assistência multilateral é mais distribuída progressivamente entre os beneficiários” (LEWIS, 2003, p. 145, tradução livre).

Uma observação importante a ser feita na literatura utilizada até o momento é de que os EUA são mencionados com frequência, sendo um ator em comum entre os autores. Desta vez, o país surge como exemplo utilizado por Lewis (2003) para embasar seu argumento de que os EUA direcionam sua assistência para países de renda média, que geralmente são aqueles países com os quais possui laços mais estreitos, sejam eles políticos, econômicos ou até mesmo militares.

Caso a assistência fosse baseada especialmente na necessidade do receptor, o maior volume de assistência seria alocado para países de renda baixa. De acordo com Mckinlay & Little (1977) “os Estados Unidos têm outros interesses que direcionam sua assistência. Durante a Guerra Fria, os interesses de segurança nacional dominaram as distribuições de ajuda dos EUA.” (apud LEWIS 2003, p. 146-147, tradução livre).

Analisando a vertente de cooperação internacional baseada no multilateralismo, podemos notar que, anteriormente, a autora se preocupa em mencionar

que este modelo tendia a beneficiar os países mais necessitados de assistência. Porém, nota-se que, ao utilizar o *Global Environment Facility* (GEF) como exemplo de instituição multilateral, Clarke (1992) levanta a seguinte contradição:

“As prioridades deste programa refletem a justificativa do Norte para a ajuda ambiental: proteger os bens comuns globais para a herança da humanidade. No passado, a ajuda multilateral tendia a ir para os países mais pobres, favorecendo o modelo de necessidade dos beneficiários.” (apud LEWIS, 2003, p. 147, tradução livre).

No decorrer de sua análise, Lewis (2003) afirma que os interesses tradicionais – políticos, econômicos e de segurança – podem influenciar na alocação de recursos de assistência financeira para o meio ambiente. Como base para tal afirmação, a autora utiliza como exemplo o padrão de alocação de recursos oriundos da *United States Agency for International Development* (USAID) e outras instituições de cooperação bilaterais que se baseavam nos interesses tradicionais como “porta de entrada” para assistência ambiental. Apesar das controvérsias, o multilateralismo ainda aparenta ser o modelo de cooperação no qual será favorecida a necessidade do beneficiário com maior frequência, ainda que haja desvios de paradigma.

O modelo de governança do Banco Mundial é amplamente discutido em Vestergaard & Wade (2013). Ainda que os autores não tenham o objetivo fazer uma análise histórica do organismo, focam o estudo em características específicas do Banco Mundial (BIRD), como a balança de poder na participação dos países desenvolvidos do Norte e países emergentes do Sul global. A questão central do ensaio tem como plano de fundo as reformas do Banco Mundial - cuja proposta foi aprovada em 2010 a fim de estabelecer um balanço igualitário entre os dois grupos de países - e como os países desenvolvidos (*western countries*) mantiveram-se com maior percentual de poder de voto ao fim da reforma, deixando uma impressão de que a reforma teve um caráter meramente simbólico. Ao discorrer sobre os resultados da reforma, os autores pontuam que:

“A alegação de que os países em desenvolvimento saltaram de 43% para mais de 47% foi equivocada porque a categoria *DTC* - que o Banco não havia utilizado anteriormente - inclui vários países de alta renda que não são tomadores de empréstimos do Banco.” (Vestergaard; Wade, 2013, p. 156, tradução livre).

Ao mencionar a categoria *Developing and Transition Countries* (*DTC*), Vestergaard & Wade (2013) a classificam tal medida como uma das formas que contribuíram para a manutenção da posição dominante dos países desenvolvidos que não precisam tomar recursos da instituição para o seu desenvolvimento, e daqueles cuja renda



varia entre média e baixa, como é no caso dos países emergentes, tomadores de recursos. De acordo com a análise dos autores, isso demonstra como, em sua governança, o Banco fez com que pequenas mudanças parecessem ter grandes efeitos, ainda que tenham sido utilizados indicadores econômicos conservadores.

Em análise geral, os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (MDBs, na sigla em inglês) desempenham um importante papel na Governança Global de Financiamento ao Desenvolvimento. Desde a década de 1945, os MDBs passaram por ondas de reformas e surgimento de novos atores neste cenário. De acordo com Wang (2017), existem três momentos em que é possível notar o estabelecimento de novos MDBs. É importante analisar quais foram as principais motivações por trás destes acontecimentos, todavia, vamos limitar esta análise nesse primeiro capítulo apenas aos motivos relacionados à proposta dele.

Para Wang (2017), o período mais recente no qual novos Bancos surgiram foram marcados pela transição no sistema internacional. Desde os anos 2000, houve mudanças de poder no sistema internacional, de países industrializados para as economias emergentes. Os motivos são vários, mas em linhas gerais, a justificativa para a criação dos novos Bancos baseia-se na “urgente necessidade de investimento em infraestrutura no mundo em desenvolvimento” (WANG, 2017, p. 2, tradução livre). Entre as motivações destacadas pela autora, a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) dos BRICS, por exemplo, é um reflexo do desejo das economias emergentes de “reformular o sistema de governança financeira existente, especialmente para elevar sua representação em instituições financeiras internacionais.

Sendo assim, essa revisão das divergências existentes no contexto Norte-Sul nos permite observar a importância de compreender como são estabelecidas as relações de poder nesse eixo e verificar os resultados disso no modelo do Fundo Verde do Clima (GCF), como novo mecanismo financeiro que se propõe a ser um ambiente democrático e inclusivo no que se refere a participação de seus países membros.

## **PARTE II: MULTILATERALISMO - O CASO DO BANCO MUNDIAL (BIRD) E DO GREEN CLIMATE FUND (GCF) À LUZ DO PENSAMENTO DE JOHN RUGGIE.**

### **2.1 Visão Geral do Pensamento de John Ruggie sobre o Multilateralismo em Relações Internacionais**

O conceito de “multilateralismo” passou a ser fortemente estudado no adormecer do século XIX, em um mundo em transição – *a peaceful change*, como disse Ruggie (1993) ao se referir ao período em que os teóricos e suas teorias tradicionais pouco previam no campo das Relações Internacionais. Naquele momento, as instituições e normas multilaterais, que pouco detinham a credibilidade quanto sua efetividade de influência no sistema internacional pelas teorias tradicionais, passavam a demonstrar seu valor e capacidade de mudança em estruturas regionais e globais.

Em *Multilateralism: The Anatomy of an institution* (1993), Ruggie se preocupa em discutir o conceito de multilateralismo em sua forma institucional. Neste que é considerado um de seus principais trabalhos, o autor argumenta diretamente com dois grupos de teóricos de Relações Internacionais: a) aqueles que acreditam que as instituições multilaterais pouco importam no sistema; e b) aos institucionalistas que haviam deixado a “forma” das instituições um assunto inexplorado.

Ruggie (1993) argumenta que os institucionalistas vinham buscando estudar as instituições internacionais de uma forma genérica, ou focavam em observar a cooperação internacional de uma forma mais genérica ainda. Para o autor, esta prática permite que observações importantes sejam feitas sobre as relações internacionais, ao mesmo tempo em que muito deixa de ser dito e “o que deixa de ser dito - a forma que as instituições assumem- afeta de forma vital o papel que elas desempenham no cenário mundial hoje” (RUGGIE, 1993).

Na obra mencionada, o autor não se propõe a desenvolver uma teoria, justificar ou mesmo testá-la, apenas discutir e discorrer acerca de um conceito que até aquele momento não era compreendido em sua complexidade. John Ruggie buscou elucidar o conceito de multilateralismo de forma analítica e histórica, além de fornecer aos leitores algumas sugestões hipotéticas do que poderia ou não poderia causar sua ocorrência e contribuir na compreensão de sua importância.

É importante observar que as discussões acerca das instituições internacionais do pós-Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria tiveram foco inicial apenas na cooperação internacional, não necessariamente no aparato estrutural que a instituição tomava. Muitos

autores escreviam sobre as instituições, poucos conseguiam estender suas reflexões sobre a forma multilateral delas. Dentre os principais contribuintes da corrente institucionalista, Robert Keohane se destaca por tentar conceitualizar o multilateralismo, que para ele tratava-se da “prática de coordenação de políticas nacionais em grupos de três ou mais Estados, por meio de arranjos *ad hoc* ou de instituições” (KEOHANE, 1990).

Ainda que as definições de multilateralismo utilizadas por diversos autores possuam seu grau de utilidade em estudos acerca de instituições, elas podem apresentar problemas na identificação de outras formas institucionais que não são multilaterais em forma, como o bilateralismo, por exemplo. De acordo com Ruggie (1993) isso ocorre, pois, a dimensão qualitativa do conceito é desconsiderada em uma definição nominal, e esta característica é o que torna o fenômeno distinto dos demais. Para uma melhor explanação, podemos observar o trecho abaixo:

“[...] what is distinctive about multilateralism is not merely that it coordinates national policies in groups of three or more states, which is something that other organizational forms also do, but additionally that it does so on the basis of certain principles of ordering relations among those states”(RUGGIE, 1993).

Antes de seguir a análise sobre o conceito construído por Ruggie, devemos observar a presença de outra definição importante para a compreensão do tema: instituições. De uma forma genérica, Keohane (1990) descreve *instituição* como o “conjuntos de regras persistentes e conectados, formais e informais, que prescrevem papéis comportamentais, restringem a atividade e moldam as expectativas”. A partir desse entendimento, conseguimos afirmar, então, que a definição de *instituição* passa a ter um significado diferente e mais abrangente quando em conjunto com o termo *multilateral*, sendo o último uma qualidade ou característica que a distingue em forma de outros modelos de instituição.

Assim, os princípios que ordenam as relações entre os estados são definidos por Ruggie como os seguintes: a) indivisibilidade; b) princípios de conduta generalizados; c) reciprocidade difusa. Para cada princípio, o autor indicou uma situação específica, ou melhor, um exemplo. O princípio da indivisibilidade pode ser ilustrado por acordos de segurança coletiva: um ataque a um é considerado um ataque a todos. O princípio da não discriminação é mais bem exemplificado por acordos de comércio internacional, nos quais todas as partes devem ser tratadas da mesma forma, como no uso do status de nação mais favorecida (NMF). Por último, mas não menos importante, a reciprocidade difusa se resume na ideia de que todos os estados esperam que os benefícios do multilateralismo

atinjam benefícios agregados ao longo do tempo, não cedendo aos ganhos de curto prazo a fim de garantir o equilíbrio de suas relações.

Para Ruggie (1993) a conceituação genérica de instituições internacionais, como o próprio Robert Keohane (1990) retrata, pode nos levar a observar algumas relações interestatais institucionalizadas e que podem ser, ou não, multilaterais em sua forma. Nesse caso, podemos citar três modelos de instituições, são eles: a) ordem internacional; b) regime internacional; c) organização internacional. No caso das ordens internacionais, o autor pontua que para ser multilateral em sua forma, o regime precisa obedecer determinados princípios que ordenam as relações em determinados domínios da vida internacional, promovendo a igualdade e a não discriminação (RUGGIE, 1993).

Ao analisar o caso dos regimes internacionais, Ruggie (1993, p. 13) o conceitua da seguinte forma: “um regime só é um *regime* quando satisfaz o critério de definição de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”. Seguindo as orientações do autor, ao verificar se um regime é multilateral em sua forma quando ele envolve um ou mais Estados e obedecem o terceiro princípio do multilateralismo: princípios de conduta generalizados.

A terceira e última forma de relação institucionalizada analisada pelo autor trata das organizações internacionais formais, um modelo de extrema importância para o presente trabalho. Assim como os outros modelos de instituição, as organizações internacionais já provaram que também podem existir sem que sejam multilaterais em sua forma, causando erros de percepção na comunidade acadêmica.

Primeiramente, importa adicionar aqui uma definição genérica de organização internacional, que se trata de uma forma mais institucionalizada de realizar a cooperação internacional, definida por regras gerais de tomada de decisões como procedimentos de votação e consenso. Podemos observar que as OIs possuem uma linha de continuidade permante, o que as diferencia de outros modelos institucionalizados de cooperação. São formadas por aparatos burocráticos, contam com um orçamento (geralmente são contribuições dos estados membros) e estão sediados em algum ponto do globo (HERZ & HOFFMAN, 2004). Mais uma vez, o que torna uma organização internacional multilateral em forma não é sua abrangência geográfica global, e sim o fato de que a instituição coordena o comportamento dos atores dentro de uma coletividade de três ou mais Estados sob os moldes dos princípios de conduta generalizados (RUGGIE, 1993).

Neste momento, importa frisar que dentre as formas institucionalizadas de

relações entre os Estados analisadas por Ruggie, iremos estudar uma forma específica para verificar compatibilidade com o conceito de multilateralismo. Dessa forma, teremos como base a definição de Organizações Internacionais em sua forma multilateral para este estudo. Dentre as organizações internacionais a serem estudadas aqui, devemos salientar duas categorias: organizações que dependem de doações voluntárias de doadores e que são recompostas todos os anos fiscais ou em um ciclo contínuo. Neste grupo, podemos utilizar como exemplo as principais agências subsidiárias da Organização das Nações Unidas (ONU) como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), para o Desenvolvimento (PNUD), alguns órgãos subsidiários do Grupo Banco Mundial (WBG) como a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), e outros Fundos Internacionais de abrangência temática diversa.

Outro grupo que devemos observar é composto por organizações que caracterizam os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (MDBs, na sigla em inglês), cuja condição para participação dos Estados Membros é a subscrição compulsória de um determinado montante de capital inicial (*paid-in capital*) oriundo de orçamento específico dos contribuidores. Nesta categoria, para melhor entendermos a dinâmica das integralizações, seria mais apropriado utilizar uma nomenclatura diferente, como empregar o termo “acionistas” aos países contribuintes.

Isto posto, agora podemos verificar a dinâmica da arquitetura global de financiamento climático que, nesse caso, será focada particularmente em mecanismos de financiamento climático público. De acordo com Watson & Schalatek (2019), há muitos canais pelos quais o financiamento climático flui, nesta gama estão inclusos os fundos multilaterais dedicados ao combate às mudanças climáticas. As autoras ainda enfatizam que em sua quase totalidade, os países desenvolvidos (Norte global) são os que lideram as transferências de recursos para o financiamento climático, muitos estabelecem iniciativas de financiamento que canalizam recursos através de instituições bilaterais de apoio ao desenvolvimento. No âmbito desta arquitetura, podemos distribuir as instituições em três grandes grupos: a) instituições bilaterais; b) instituições multilaterais; e c) entidades regionais acreditadas e fundos regionais.

As instituições bilaterais são observadas em número expressivo no fluxo de financiamento climático público. Geralmente, são administradas por agências de desenvolvimento já existentes, embora muitos países concessores tenham passado a criar fundos especiais dedicados ao clima. As instituições bilaterais são frequentemente criticadas pela dificuldade de monitorar, reportar e verificar:

“Há transparência e consistência limitadas nos relatórios de algumas instituições bilaterais de financiamento climático, no entanto, os países se autoclassificam e relatam fluxos financeiros relevantes para o clima sem um formato de relatório comum ou verificação independente.”  
(WATSON & SCHALATEK, 2019, tradução livre)

Paralelamente, existem os canais multilaterais de financiamento climático. Em sua grande maioria, estas instituições se afastam dos moldes aplicados em instituições de financiamento para o desenvolvimento. Esta característica é crucial para nossa análise, pois nos ajuda a entender a dinâmica dos modelos de governanças seguidos nestas instituições, e como a participação dos países em desenvolvimento não só é notada, mas também efetiva e apreciada nos momentos de tomada de decisão (WATSON & SCHALATEK, 2017).

Feita esta primeira identificação, agora podemos dividir as instituições multilaterais de financiamento climático da seguinte forma: a) mecanismos financeiros sob a orientação da Conferência das Partes (COP) da UNFCCC; e b) instituições que não estão diretamente sob a orientação da Conferência das Partes (COP) da UNFCCC.

## **2.2. O Multilateralismo e o Polo de Equilíbrio de Poder no Eixo Norte-Sul.**

### **2.2.1. O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).**

#### **a) Constituição e Funcionamento do BIRD**

O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) é um dos 5 (cinco) “braços” do Grupo Banco Mundial (WBG, na sigla em inglês). O Grupo é composto por outros 4 (quatro) instituições subsidiárias, aqui relacionadas em ordem cronológica de criação: Pouco após o estabelecimento do Banco Mundial (BIRD), na década de 1950, surgiu a Corporação Financeira Internacional (IFC) com o intuito de expandir o fluxo de investimento privado estrangeiro em países em desenvolvimento. Em 1960, a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) surgiu como maior facilitadora para concessão de empréstimos a países em desenvolvimento que não preenchiam os requisitos postos pelo Banco Mundial (BIRD).

A Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID) surgiram no âmbito da proposta da IFC, cujo objetivo era facilitar e gerar credibilidade e garantias para investidores estrangeiros privados com potencial de investimento em países em desenvolvimento.

Recentemente, o Banco Mundial (BIRD), assim como muitos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (MDBs), passou a incorporar iniciativas que beneficiam projetos que combatem as mudanças climáticas, desenvolvendo projetos de escopo regional ou com temática específica. Atualmente, por exemplo, o BIRD conta com uma Unidade de Financiamento de Carbono, que criou o *Forest Carbon Partnership Facility (FCPF)* a fim de estudar formas de utilização das receitas oriundas do mercado de carbono com o intuito de diminuir as emissões do desmatamento e degradação florestal. O BIRD também gerencia o *Partnership for Market Readiness (PMR)*, outro programa para o clima com o objetivo de ajudar os países em desenvolvimento a estabelecer mecanismos mercadológicos para responder às mudanças climáticas.

Feita esta correlação do Banco com o financiamento climático, voltamos ao foco principal da análise que será o BIRD, pois este é o braço principal do Grupo. Isso se justifica pelo fato de que, embora a participação acionária seja distinta entre os demais órgãos, é o volume de participação acionária no BIRD que influencia na estrutura da AID e IFC. Além disso, é importante mencionar claramente que o corpo diretivo que ocupa o Conselho do BIRD também pode, e na maioria das vezes ocupa as cadeiras dos Conselhos das diferentes instituições do Grupo Banco Mundial. (VESTERGAARD & WADE, 2013 *apud* DC, 2010a, p. 3),

O Artigo V, Seção 3(a) do *Articles of Agreement* do BIRD, dispõe que a participação acionária de seus países membros é composta por dois elementos principais que resultam em seu poder de voto: votos básicos e votos de cotas. No mesmo artigo, na seção 3(b) verifica-se que os votos básicos são atribuídos a todos os membros na mesma quantidade em “5,55% da soma total do poder de voto de todos os membros, desde que não haja votos básicos fracionários”. Enquanto os votos das cotas são atribuídos na proporção das ações subscritas.

Os países membros do BIRD têm representação no Conselho de Governadores, que é formal a nível de ministerial, geralmente os membros são Ministros de finanças ou economia. Os Governadores se reúnem duas vezes por ano, uma vez nas Reuniões da Primavera do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), e uma vez nas Reuniões Anuais que ocorrem no outono. O papel deste Conselho é mais restrito, acabando por delegar funções e autoridade a um grupo específico de membros representantes que, por sua vez, constituem o Comitê de Desenvolvimento. Em resumo, o Conselho de Governadores se responsabiliza por assuntos mais estruturais, como alterações e emendas aos *Articles of Agreement*, ou adoção ou exclusão de membros do

Banco, assuntos mais sensíveis e próximos do interesse nacional dos países.

Conforme disposto no Artigo II, seção 1(a), inicialmente o BIRD estabeleceu uma lista de membros originais composta pelos membros do Fundo Monetário Internacional (FMI) que tiverem disposição de integrar o corpo de acionistas até o último dia de dezembro de 1945. Apenas após esse prazo, o BIRD estaria aberto a receber novos membros, mediante aprovação do Conselho de Governadores. Os recursos financeiros do BIRD são oriundos da aquisição de um capital mínimo autorizado pelo Banco por cada membro original da instituição, conforme Artigo II, seção 3 dos *Articles of Agreement*.

Inicialmente, o Conselho de Diretores Executivos era composto por 12 membros, conforme previsto nos *Articles of Agreement* do BIRD (Artigo V, Seção 4b). Após as reformas de participação do Banco, atualmente, existem 25 membros na Diretoria Executiva, sendo 7 deles assentos em um único grupo de países que refletem a imagem dos seus maiores acionistas e mais influentes em termos de voto (Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, Japão, China e Arábia Saudita), um grupo formado pela Rússia e Síria, e os outros 17 assentos restantes são ocupados por representantes de *Constituencies* (grupos constituintes) de vários países. O Anexo I deste trabalho retrata melhor a divisão atual dos assentos e composição das *Constituencies*.

Os Diretores Executivos podem ser nomeados ou eleitos a representarem cada país, ou *Constituency* por um mandato de 2 anos. No caso das *Constituencies*, a eleição do país cujo o representante deverá exercer o cargo de Diretor são regulamentados por decisões internas. O processo decisório e barganhas de negociação para aprovação de projetos e outros assuntos ocorrem entre os países membros principalmente no âmbito dos Diretores Executivos. Por via de regra, este grupo é formado por funcionários públicos que devem residir em Washington, sede do Banco.

Uma grande parte das decisões demandadas pelo Banco requer uma maioria simples de participação, embora haja exceções importantes. Maiorias especiais são necessárias para questões como aumentos de capital e emendas aos *Articles of Agreement*, como dito anteriormente, essas decisões são prerrogativas do Conselho de Governadores, com o apoio de pelo menos 60% dos países membros e pelo menos 85% do poder de voto total<sup>14</sup>.

#### **b) A natureza corporativa do BIRD: (des)equilíbrio de Poder no Eixo Norte-Sul.**

Diante do exposto, agora podemos fazer verificações do BIRD em relação ao

---

<sup>14</sup> DC, 2007, Anexo II *apud* Vestergaard & Wade, 2013.



conceito de Multilateralismo preconizado por John Ruggie. É interessante começar recapitulando a definição estabelecida sobre organização internacional, e entendendo o Banco Mundial (BIRD) como uma forma institucionalizada para a realização da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Ainda seguindo a definição de organização internacional, podemos afirmar que o Banco conta com um aparato burocrático e dispões de regras gerais para o processo de tomada de decisões como procedimentos de votação e consenso.

Nesse caso, o Banco Mundial apresenta características que podem suprimir a presença do consenso como mecanismo do processo decisório da instituição. O BIRD defende que as decisões da instituição ocorrem, desde as menores até as maiores instâncias, com base no consenso dos membros. Porém, Gerster (1993, p. 125) contraria essa afirmação dizendo que o processo decisório baseado no consenso de um pequeno grupo de votos reais não pode ser considerado um sinal da expressão da vontade geral, e sim a expressão de impotência da maioria em desenvolvimento (*apud* STRAND & RETZL, 2016).

Seguindo essa linha de raciocínio, pode-se afirmar que, a partir do entendimento da constituição e funcionamento do Banco Mundial (BIRD), as informações postas corroboram a ideia de Watson & Schalatek (2018) ao afirmarem que os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (MDBs) incorporam um modelo de governança dominado por países contribuintes. Para Woodward (2007) o sistema adotado pelo Banco Mundial que combina votos básicos e votos de cota foi um compromisso entre dois grupos de interesses presentes durante a conferência de Bretton Woods, "respectivamente preferindo um sistema de um voto para cada membro e um voto baseado puramente no tamanho da economia de cada país" (*apud* VESTERGAARD & WADE, 2013).

Dessa forma, ao tentar entender o princípio da indivisibilidade posto por Ruggie sobre o multilateralismo na realidade do Banco Mundial (BIRD) temos algumas limitações. Primeiramente, podemos apontar como limitação o fato de que as partes envolvidas na gestão da organização não são afetadas igualmente pelas políticas que adota. Por exemplo, sabemos que os países em desenvolvimento são *stakeholders* no Banco e, por isso, Woods (1999) argumenta que sua participação "requer que as partes afetadas tenham acesso à tomada de decisão e poder para que adquiram uma participação significativa no trabalho da instituição" (*apud* STRAND & RETZL, 2016). Dito isto, podemos afirmar que os países credores não precisam e tampouco são afetados pelas regras que eles estabelecem. Para alguns estudiosos os princípios de boa governança que o

Banco aplica aos mutuários também devem ser aplicados ao Banco.

Diante das limitações postas ao princípio da indivisibilidade, verifica-se que o princípio da não discriminação ou princípio de conduta generalizados também seguem o mesmo caminho. Em alguns momentos da linha descritiva do funcionamento do Banco fica evidente que as partes componentes dos Conselhos Diretivos do BIRD não são representadas em pé de igualdade, implicando assim na diferenciação de tratamento. Ainda que desde a sua fundação o BIRD tenha implementado o modelo dos votos básicos a fim garantir o poder de voto para os países membros em desenvolvimento e mais pobre, podemos verificar que não existe possibilidade de mudanças nessa configuração através do mercado das ações dentro do Banco. De uma forma mais clara, quando há possibilidade de realocação de ações, as mesmas são atribuídas aos países membros de acordo com sua posição relativa na economia mundial, como podemos verificar no trecho abaixo:

“O princípio fundamental para alocação de ações do capital social do BIRD aos seus membros é que as subscrições dos membros devem refletir sua posição relativa na economia mundial, sujeito ao direito de cada membro de manter sua participação pro rata existente no capital na caso de qualquer aumento do capital autorizado (direito de preferência) ”(DC, 2003a, pp. 11–12 *apud* VESTERGAARD & WADE, 2013, tradução livre).

Se levarmos em consideração a limitação de participação acionária no Banco imposta aos países menos favorecidos, como aqueles em desenvolvimento e os mais pobres, identificamos outro problema diretamente relacionado a este. De acordo com o BIRD, e observando o ajuste do critério da maioria especial ao longo dos anos, tanto neste quanto no FMI, levou autores a indagarem se isso não teria sido feito para a manutenção e garantia de que maiores acionistas do Banco, principalmente os Estados Unidos da América (EUA) mantivessem seu poder de veto em questões que exigem maioria especial, até mesmo quando seu número de votos diminui.

*“To amend the Articles of Agreement, an 85 per cent majority of votes is required. This means the United States, with over 15 per cent of all votes, has de facto veto power. No other single member has such potential to block proposals; coalitions of members, however, could form blocking coalitions”* (STRAND & RETZL, 2016, p. 420-421).

Apesar de defendida a possibilidade de formação de coalizões de bloqueio, os países que não possuem seu próprio assento, o caso das *Constituencies*, enfrentam outro obstáculo para ter algum nível de representatividade. Em momentos de votação, os votos são lançados por *Constituency* e não por membro, exceto nos casos dos membros com

assento exclusivo. Ou seja, um grupo de países, um voto.

Em muitos casos, estes grupos não possuem um vínculo coerente, como base geográfica, legado colonial ou mesmo o nível de desenvolvimento. Para Strand & Retzl (2016), *constituencies* formadas assim são potencialmente problemáticas, pois envolvem credores e mutuários, interesses totalmente diferentes, em um único voto. Isso aliado ao fato de que os países credores (desenvolvidos do Norte global) sempre possuem maior capacidade de voto quando comparados aos mutuários (o Sul global), verificamos que o desequilíbrio segue em todos os aspectos do Banco.

Por sua vez, o princípio da reciprocidade difusa trazido para a realidade do Banco Mundial (BIRD) também pode ser observado. Martin (1992) nos ajuda a lembrar da base da reciprocidade difusa, argumentando que o multilateralismo, conforme definido por Ruggie, exige que os estados sacrifiquem níveis substanciais de flexibilidade na tomada de decisões e resistam às tentações de curto prazo em favor de benefícios de longo prazo.

Nesse sentido, podemos ter interpretações paradoxais sobre este princípio na realidade do BIRD. A primeira delas leva em consideração um possível comportamento dos países em desenvolvimento, que “compactuam” com os moldes estabelecidos pelos credores com vistas aos ganhos no longo prazo para seus Estados, que participam de operações de financiamento com o Banco para o seu desenvolvimento.

Por outro lado, temos a interpretação que vai de encontro com isso. Nesse cenário, os países desenvolvidos, como maiores acionista, não estariam abdicando dos ganhos no curto prazo e flexibilizando o processo decisório do banco em função dos benefícios no longo prazo, apesar do mandato do BIRD assumir o compromisso de construir meios para a erradicação da pobreza e desenvolvimento dos países mutuários.

## **2.2.2. Green Climate Fund (GCF)**

### **a) Constituição e Funcionamento do Green Climate Fund (GCF).**

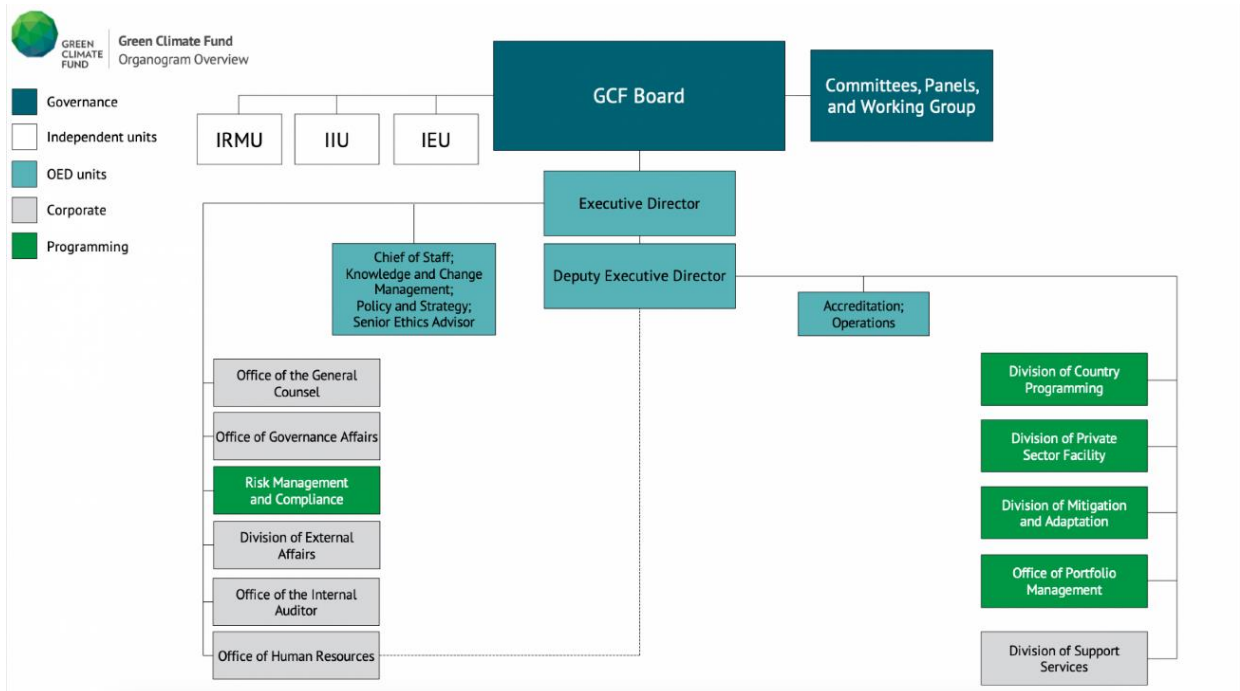
O *Green Climate Fund (GCF)* ou Fundo Verde para o Clima, surgiu no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e foi acordado na 17<sup>a</sup> Conferência das Partes, realizada em Durban. Inicialmente, o GCF mobilizou cerca de USD 10,3 bilhões. Apesar de ter sido estabelecido em 2011, tornou-se totalmente operacional apenas no final de 2015, quando teve seus primeiros projetos de financiamento aprovados.

A grande expectativa em torno do Fundo é que ele se torne, se já não o fez, o

principal canal através do qual o financiamento internacional público climático seguirá ao longo do tempo. Seu mandato tem como meta fundamental o financiamento da mudança de paradigma para o desenvolvimento resiliente diante das mudanças climáticas, e de tecnologias de baixo carbono em países em desenvolvimento.

De acordo com seu *Governing Instrument*<sup>17</sup>, aprovado na Conferência das Partes (COP) da UNFCCC, em Durban, que define seu mandato e os métodos empregados ao trabalho do Fundo, aponta a criação de um Conselho que detém a total responsabilidade pelas decisões de financiamento. Os parágrafos de 9 a 12 do documento informam que o Conselho deve ser composto por 24 membros igualmente divididos entre nacionais de países desenvolvidos e outra metade de países em desenvolvimento. Atualmente, o GCF está organizado da seguinte forma:

FIGURA 2: *Green Climate Fund – Organogram Overview (2020)*



Fonte: site do Green Climate Fund.

As Partes representantes de países em desenvolvimento devem contar com representantes dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS, na sigla em inglês) e dos Países Menos Desenvolvidos (LDCs, na sigla em inglês). Além disso, os membros serão eleitos pelos seus respectivos grupos regionais ou *constituency*, e seu mandato terá duração de 3 (três) anos, podendo ser estendido de acordo com a vontade de sua *constituency*.

<sup>17</sup> Anexado à decisão 3/CP.17 presente no documento da Convenção FCCC/CP/2011/9/Add.1

Uma vez que o conselho é formado, os membros deste devem eleger dois *Co-Chairs* cuja presidência deverá ter um mandato de 1 (um) ano, sendo um nacional de país desenvolvido e outro de país em desenvolvimento, sendo responsáveis pela garantia e observância das regras de procedimentos do Conselho e aderência à ordem da agenda proposta para as reuniões que, para constituir quórum mínimo, deveria contar com a presença de dois terços dos membros do Conselho.

Inicialmente, o processo decisório do Fundo – dirigido pelo Conselho e seus Presidentes, tinha como base exclusiva o consenso. Embora o *Governing Instrument* tivesse observações acerca do desenvolvimento e adoção de procedimentos para as tomadas de decisão na ausência de Consenso, a regra sofreu alterações apenas em julho de 2019, em sua 23ª Reunião do Conselho, que aprovou o avanço das decisões com o apoio de quatro quintos dos membros presentes e votantes do Conselho, a menos que quatro ou mais membros do Conselho de países desenvolvidos ou em desenvolvimento votem contra (WATSON & SCHALATEK, 2019).

Conforme item IV do *Governing Instrument* do GCF, o Fundo será provido de recursos financeiros recebidos da Parte dos países desenvolvidos diante da Convenção-Quadro (UNFCCC) que também serão utilizados para custear as operações do Conselho, do Secretariado e do Trustee. Além dos recursos oriundos de países desenvolvidos, o Fundo também pode receber recursos de fontes variadas, sendo público ou privado, incluindo recursos alternativos.

Dentre os diferenciais que se destacam nas políticas do Fundo é que ele se orienta pelas necessidades do país que tem seus projetos financiados, comprometendo-se com uma distribuição de recursos equilibrada entre financiamentos para projetos de adaptação e mitigação. Da mesma forma que o *Global Environment Facility (GEF)*, o GCF também opera como mecanismo financeiro da UNFCCC e do Acordo de Paris, e é supervisionado diante da COP. Os países em desenvolvimento podem acessar o GCF tanto por meio de MDBs, bancos comerciais internacionais e agências do sistema ONU, quanto diretamente por meio de Entidades Implementadoras Nacionais, Regionais e Subnacionais credenciadas.

#### **b) A forma multilateral do GCF: e o polo de Equilíbrio de Poder no Eixo Norte-Sul.**

Feita a análise descritiva dos pontos principais do Green Climate Fund (GCF) , possível direcionarmos o foco para o pensamento de Ruggie sobre instituições

internacionais multilaterais em sua forma. Em primeiro lugar, um ponto que chama nossa atenção sobre os diferentes modelos de governança adotados pelo Banco Mundial (BIRD) e pelo Fundo, é a natureza das duas instituições. Ambas não instituições de cunho financeiro, mas que obedecem a padrões diferentes no que se refere aos *Financial Inputs*.

É possível afirmar que essa característica tem uma capilaridade que define muitos outros aspectos das instituições, e que corroboram uma ideia defendida por Graham (2015), que argumenta que as *financial inputs* oriundas de Estados membros ou outros atores frequentemente afetam na formulação da governança da instituição. Em resumo, enquanto o BIRD baseia sua governança na participação acionária de seus membros, o GCF baseia sua governança na necessidade de seus beneficiários, neste caso, os países que buscam financiamento para projetos de desenvolvimento resiliente às mudanças climáticas.

Podemos observar com maior clareza o princípio da indivisibilidade nas atividades e decisões do GCF, principalmente quando notamos que as políticas e procedimentos são definidos em coletividade e consenso. Para entender melhor, é possível identificar aqui em números. Por exemplo, no Conselho do GCF, dos 24 membros igualmente divididos entre as *Constituencies*, temos a *Constituency* da Parte em Desenvolvimento dividida na seguinte forma (posição em 2020):

- a) 3 membros nacionais de Estados da região Ásia-Pacífico;
- b) 3 membros do grupo de Estados na América Latina e Caribe;
- c) 3 membros de Estados Africanos;
- d) 1 membro dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS);
- e) 1 membro dos Estados Menos Desenvolvidos (LDS).

Paralelamente, temos a *Constituency* das Partes Desenvolvidas dividida da seguinte forma:

- a) 8 membros dos Estados da Europa Ocidental; e
- b) 3 membros de outros Estados – Estados Unidos, Canadá e Noruega.
- c) 1 membro nacional de Estados da região Ásia-Pacífico.

Aqui cabe em parênteses a observação, ainda que os membros do Conselho estejam dentro de coletividades acordadas entre si, há coerência geográfica, cultural e paridade a nível de desenvolvimento no âmbito dos Grupos Regionais da UNFCCC. Como exposto anteriormente, apenas quando os todos os esforços para o alcance do consenso forem esgotados sem uma decisão, outro procedimento de votação será adotado

para que as decisões e cronograma do Fundo e dos projetos não sejam prejudicados. Com base nisso, ainda que possivelmente uma decisão não tenha sido alcançada por consenso, existe um mecanismo previamente elaborado e discutido pelo Conselho do GCF e acordado entre as partes antes de sua aplicação. Sendo assim, Graham (2015) nos ajuda a entender que estes procedimentos não violam os princípios de conduta generalizados que caracterizam o multilateralismo.

Por fim, analisando o princípio da reciprocidade difusa, podemos ainda utilizar como um bom exemplo a própria composição do Conselho do GCF e suas regras de procedimentos no âmbito de suas reuniões. Uma vez dividido igualmente entre dois grandes grupos de países, o GCF também permite que outra gama de atores participe do seu processo decisório – principalmente na apreciação de propostas de financiamento. Todos os atores cooperam por benefícios que obterão principalmente no longo prazo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em linhas gerais, o trabalho nos proporcionou uma análise produtiva sobre uma boa parte temporal do desenvolvimento da questão ambiental na agenda internacional e sua institucionalização no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). Durante todo esse processo, a pesquisa nos possibilitou observar uma configuração antiga de divisão a partir de um eixo desenvolvido (Norte Global) e daquele ainda em desenvolvimento (Sul Global) diante das negociações a fim de alcançar soluções para um objetivo em comum: o combate às mudanças climáticas.

No contexto das relações quase sempre calorosas entre o Norte e o Sul, notamos alguns padrões de comportamento e de sugestões de possíveis soluções para o desafio posto ao sistema internacional, esses padrões estiveram presentes na problemática do desenvolvimento e também se fazem presente, ainda que de maneira mais sutil, na problemática ambiental, ambas as questões estão estreitamente relacionadas.

O caminho trilhado nos permitiu apuração dos eventos que movimentaram o sistema internacional e antecederam o surgimento de uma arquitetura global de financiamento climático que foi encabeçada, principalmente, pela Organização das Nações Unidas (ONU) e suas comissões e painéis especiais para as mudanças climáticas.

O comportamento da ONU e a elevação da pauta a nível de agenda internacional, permitiu que importantes atores surgissem no cenário internacional, este foi o caso do Green Climate Fund (GCF), que hoje é o principal fundo multilateral pelo qual o

financiamento climático flui rumo aos países desenvolvidos que mais necessitam de suporte financeiro para implementar projetos.

O segundo capítulo nos permitiu obter um melhor entendimento das formas que as instituições internacionais podem desenvolver de acordo com a estrutura de governança estabelecida para mesma. A partir da visão de John Ruggie sobre as instituições internacionais multilaterais em sua forma, tivemos a oportunidade de chegar a uma conclusão importante acerca dos modelos de governança adotados pelo Green Climate Fund (GCF) e pelo Banco Mundial (BIRD).

De acordo com os princípios definidos pelo autor sobre organizações internacionais e multilateralismo, conclui-se que ambas as instituições se aproximam do multilateralismo por ele preconizado. Porém, o que nos ajuda a entender qual modelo mais se assemelha a um ideal multilateral são as disparidades encontradas nas instituições

Assim, enquanto o Banco Mundial (BIRD) se aproxima de uma governança corporativa a fim de perpetuar maior controle dos países desenvolvidos sobre as políticas e decisões da instituição, concluímos que o Green Climate Fund (GCF) possibilita que os dois grandes grupos de países tenham a mesma voz, permitindo que um Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento (SIDS) tenha o mesmo poder de voto que uma potência desenvolvida do Norte Global nas decisões do Fundo, aproximando-se do modelo idealizado pelos países em desenvolvimento na década de 1980.



## REFERÊNCIAS

- AGARWAL, A., NARAIN, S. e SHARMA, A. (1999). *Green Politics: Global Environmental Negotiations*. New Delhi: Centre for Science and Environment.
- ANDRADE, José Célio Silveira; COSTA, Paulo. Mudança climática, protocolo de Kyoto e mercado de créditos de carbono: desafios à governança ambiental global. **Organizações & Sociedade**, [s.l.], v. 15, n. 45, p. 29-45, jun. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1984-92302008000200002>.
- DIMITROV, Radoslav S.. The Paris Agreement on Climate Change: behind closed doors. **Global Environmental Politics**, [s.l.], v. 16, n. 3, p. 1-11, ago. 2016. MIT Press - Journals. [http://dx.doi.org/10.1162/glep\\_a\\_00361](http://dx.doi.org/10.1162/glep_a_00361).
- GUPTA, Joyeeta. Global sustainable development governance: institutional challenges from a theoretical perspective. *International Environmental Agreements*, v. 2, n. 4, p. 361-388, 2002.
- GUPTA, Joyeeta. The global environment facility in its North-South context. *Environmental Politics*, p. 19-43. Nov 2007.
- GUPTA, Joyeeta. The global environment facility in its North-South context. *Environmental Politics*, v. 4, n. 1, p. 19-43, 1995.
- HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Elsevier Brasil, 2004.
- IPCC history. 2015a. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/04/FS\\_timeline.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/04/FS_timeline.pdf)
- IPCC, Intergovernmental Panel On Climate Change. **IPCC Factsheet**: Timeline – highlights of
- IPCC, Intergovernmental Panel On Climate Change. **IPCC Factsheet**: What is the IPCC?. 2013. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/FS\\_what\\_ipcc.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/FS_what_ipcc.pdf)
- IPCC, Intergovernmental Panel On Climate Change. **IPCC Factsheet**: How does the
- IPCC review process work?. 2015b. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/FS\\_review\\_process.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/FS_review_process.pdf)
- IVANOVA, Maria. Designing the United Nations Environment Programme: a story of compromise and confrontation. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, [s.l.], v. 7, n. 4, p. 337-361, 6 set. 2007. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10784-007-9052-4>.
- KEOHANE, Robert. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, 45 731-764.
- LEWIS, Tammy L. Environmental aid: Driven by recipient need or donor interests?.

*Social Science Quarterly*, v. 84, n. 1, p. 144-161, 2003.

LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. Governança ambiental global: atores e cenários. *Cadernos Ebape.br*, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 721-735, set. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1679-39512012000300014>.

MARTIN, Lisa L. Interests, power, and multilateralism. *International Organization*, 46, pp 765-792, (1992) doi:10.1017/S0020818300033245

MMA, Ministério do Meio Ambiente do Brasil. **Agenda 21 Global**. 2020. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>

MOTA, Jose Aroudo *et al.* Trajetória da Governança Ambiental. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, v. 1, p. 11-20, dez. 2008. Semestral. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4686>.

NOBRE, Marcos. Desenvolvimento sustentado e problemática ambiental. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [s.l.], n. 47, p. 137-156, ago. 1999. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451999000200008>.

ONU, Organização das Nações Unidas. **ONU e Meio Ambiente**. 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>

ONU, Organização das Nações Unidas. **ONU e Mudanças Climáticas**. 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/mudanca-climatica/>

SCHMITZ, Guilherme de Oliveira Organizador; ROCHA, Rafael Assumpção Organizador. Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global. 2017. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8291>

STRAND, J. R., & RETZL, K. J. *Did Recent Voice Reforms Improve Good Governance within the World Bank? Development and Change*, 47(3), 415–445, (2016). Disponível em: doi:10.1111/dech.12231

STRECK, Charlotte. The Global Environment Facility—a Role Model for International Governance? **Global Environmental Politics**, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 71-94, maio 2001. MIT Press - Journals. <http://dx.doi.org/10.1162/152638001750336604>.

TAROCO, Lara Santos Zangerolame; COLARES, Ana Cecília Sabbá. The UN Framework Convention on Climate Change and the Paris Agreement: challenges of the conference of the parties. **Prolegómenos**, [s.l.], v. 22, n. 43, p. 125-136, 24 fev. 2020. Universidad Militar Nueva Granada. <http://dx.doi.org/10.18359/prole.3449>.

VESTERGAARD, Jakob; WADE, Robert H. Protecting power: How Western states retain the dominant voice in the World Bank's governance. *World Development*, v. 46, p. 153-164, 2013.

WANG, Hongying. New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance. **Global Policy**, [s.l.], v. 8, n. 1, p.113-118, fev. 2017. Disponível em: <<https://sci-hub.tw/10.1111/1758-5899.12396>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

WATSON, Charlene; SCHALATEK, Liane. The Global Climate Finance Architecture (Climate Funds Update). 2017.

WATSON, Charlene; SCHALATEK, Liane. The Green Climate Fund (Climate Funds Update). 2019.

WCED, World Commission On Environment And Development. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. 1987.

**ANEXO I – PODER DE VOTO DOS DIRETORES EXECUTIVOS DO BIRD**

**INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND  
DEVELOPMENT VOTING POWER OF EXECUTIVE  
DIRECTORS**

|  | NO. OF<br>VOTES | PERCENT<br>OF TOTAL |
|--|-----------------|---------------------|
| <b><u>DIRECTORS APPOINTED BY:</u></b>  |                 |                     |
| 1. UNITED STATES ( NORDQUIST )         | 398,742         | 15.66               |
| 2. JAPAN ( YOSHIDA )                   | 193,725         | 7.61                |
| 3. CHINA ( CHANG )                     | 119,380         | 4.69                |
| 4. GERMANY ( ZATTLER )                 | 106,123         | 4.17                |
| 5. FRANCE ( BUISSE )                   | 98,434          | 3.86                |
| 6. UNITED KINGDOM ( MONTGOMERY )       | 98,434          | 3.86                |
| <b><u>ELECTED DIRECTORS:</u></b>       |                 |                     |
| 7. SCHOENLEITNER ( AUSTRIA )           | 125,356         | 4.92                |
| AUSTRIA                                | 18,891          |                     |
| BELARUS                                | 5,126           |                     |
| BELGIUM                                | 38,161          |                     |
| CZECH REPUBLIC                         | 9,035           |                     |
| HUNGARY                                | 11,956          |                     |
| KOSOVO                                 | 2,010           |                     |
| LUXEMBOURG                             | 3,554           |                     |
| SLOVAK REPUBLIC                        | 5,106           |                     |
| SLOVENIA                               | 2,588           |                     |
| TURKEY                                 | 28,929          |                     |
| 8. CHAVEZ PRESA ( MEXICO )             | 120,198         | 4.72                |
| COSTA RICA                             | 1,978           |                     |
| EL SALVADOR                            | 1,078           |                     |
| GUATEMALA                              | 2,749           |                     |
| HONDURAS                               | 1,389           |                     |
| MEXICO                                 | 40,867          |                     |
| NICARAGUA                              | 1,621           |                     |
| SPAIN                                  | 49,407          |                     |
| VENEZUELA, REPUBLICA<br>BOLIVARIANA DE | 21,109          |                     |
| 9. DAVIDSE ( NETHERLANDS )             | 107,329         | 4.21                |
| ARMENIA                                | 2,394           |                     |
| BOSNIA AND HERZEGOVINA                 | 1,575           |                     |
| BULGARIA                               | 7,356           |                     |
| CROATIA                                | 3,747           |                     |
| CYPRUS                                 | 2,599           |                     |
| GEORGIA                                | 3,023           |                     |

|   |        |                |             |
|---|--------|----------------|-------------|
| ISRAEL                                  | 6,767  |                |             |
| MOLDOVA                                 | 2,732  |                |             |
| MONTENEGRO                              | 1,670  |                |             |
| NETHERLANDS                             | 51,546 |                |             |
| NORTH MACEDONIA                         | 1,313  |                |             |
| ROMANIA                                 | 7,949  |                |             |
| UKRAINE                                 | 14,658 |                |             |
| <b>10. HWANG ( KOREA, REPUBLIC OF )</b> |        | <b>101,583</b> | <b>3.99</b> |
| AUSTRALIA                               | 32,340 |                |             |
| CAMBODIA                                | 1,241  |                |             |
| KIRIBATI                                | 1,428  |                |             |
| KOREA, REPUBLIC OF                      | 41,375 |                |             |
| MARSHALL ISLANDS                        | 1,217  |                |             |
| MICRONESIA, FEDERATED STATES OF         | 1,227  |                |             |
| MONGOLIA                                | 1,428  |                |             |
| NAURU                                   | 1,334  |                |             |
| NEW ZEALAND                             | 10,884 |                |             |
| PALAU                                   | 764    |                |             |
| PAPUA NEW GUINEA                        | 2,612  |                |             |
| SAMOA                                   | 1,534  |                |             |
| SOLOMON ISLANDS                         | 1,477  |                |             |
| TUVALU                                  | 1,209  |                |             |
| VANUATU                                 | 1,513  |                |             |
| <b>11. LEVONIAN ( CANADA )</b>          |        | <b>99,406</b>  | <b>3.90</b> |
| ANTIGUA AND BARBUDA                     | 1,407  |                |             |
| BAHAMAS, THE                            | 2,105  |                |             |
| BARBADOS                                | 1,696  |                |             |
| BELIZE                                  | 1,334  |                |             |
| CANADA                                  | 71,203 |                |             |
| DOMINICA                                | 1,392  |                |             |
| GRENADA                                 | 1,421  |                |             |
| GUYANA                                  | 2,274  |                |             |
| IRELAND                                 | 8,860  |                |             |
| JAMAICA                                 | 4,109  |                |             |
| ST. KITTS AND NEVIS                     | 1,023  |                |             |
| ST. LUCIA                               | 1,447  |                |             |
| ST. VINCENT AND THE GRENADINES          | 1,135  |                |             |
| <b>12. WEINTRAUB ( BRAZIL )</b>         |        | <b>92,582</b>  | <b>3.63</b> |
| BRAZIL                                  | 54,257 |                |             |
| COLOMBIA                                | 10,478 |                |             |
| DOMINICAN REPUBLIC                      | 3,399  |                |             |
| ECUADOR                                 | 4,576  |                |             |
| HAITI                                   | 2,298  |                |             |
| PANAMA                                  | 1,639  |                |             |
| PHILIPPINES                             | 10,651 |                |             |
| SURINAME                                | 1,160  |                |             |

|                                    |               |               |             |
|------------------------------------|---------------|---------------|-------------|
| <b>TRINIDAD AND TOBAGO</b>         | <b>4,124</b>  |               |             |
| <b>13. VACANT ( INDIA )</b>        |               | <b>91,535</b> | <b>3.59</b> |
| <b>BANGLADESH</b>                  | <b>7,435</b>  |               |             |
| <b>BHUTAN</b>                      | <b>1,428</b>  |               |             |
| <b>INDIA</b>                       | <b>76,770</b> |               |             |
| <b>SRI LANKA</b>                   | <b>5,902</b>  |               |             |
| <b>14. PAGANO ( ITALY )</b>        |               | <b>85,353</b> | <b>3.35</b> |
| <b>ALBANIA</b>                     | <b>1,935</b>  |               |             |
| <b>GREECE</b>                      | <b>4,153</b>  |               |             |
| <b>ITALY</b>                       | <b>66,053</b> |               |             |
| <b>MALTA</b>                       | <b>2,109</b>  |               |             |
| <b>PORTUGAL</b>                    | <b>8,259</b>  |               |             |
| <b>SAN MARINO</b>                  | <b>1,343</b>  |               |             |
| <b>TIMOR-LESTE</b>                 | <b>1,501</b>  |               |             |
| <b>15. HAARDE ( ICELAND )</b>      |               | <b>78,328</b> | <b>3.08</b> |
| <b>DENMARK</b>                     | <b>19,776</b> |               |             |
| <b>ESTONIA</b>                     | <b>1,918</b>  |               |             |
| <b>FINLAND</b>                     | <b>12,187</b> |               |             |
| <b>ICELAND</b>                     | <b>2,548</b>  |               |             |
| <b>LATVIA</b>                      | <b>2,556</b>  |               |             |
| <b>LITHUANIA</b>                   | <b>2,773</b>  |               |             |
| <b>NORWAY</b>                      | <b>14,925</b> |               |             |
| <b>SWEDEN</b>                      | <b>21,645</b> |               |             |
| <b>16. GRUBER ( SWITZERLAND )</b>  |               | <b>76,551</b> | <b>3.01</b> |
| <b>AZERBAIJAN</b>                  | <b>3,245</b>  |               |             |
| <b>KAZAKHSTAN</b>                  | <b>5,321</b>  |               |             |
| <b>KYRGYZ REPUBLIC</b>             | <b>1,855</b>  |               |             |
| <b>POLAND</b>                      | <b>18,713</b> |               |             |
| <b>SERBIA</b>                      | <b>4,458</b>  |               |             |
| <b>SWITZERLAND</b>                 | <b>35,408</b> |               |             |
| <b>TAJIKISTAN</b>                  | <b>1,952</b>  |               |             |
| <b>TURKMENISTAN</b>                | <b>1,375</b>  |               |             |
| <b>UZBEKISTAN</b>                  | <b>4,224</b>  |               |             |
| <b>17. TARAR ( PAKISTAN )</b>      |               | <b>75,934</b> | <b>2.98</b> |
| <b>AFGHANISTAN</b>                 | <b>1,254</b>  |               |             |
| <b>ALGERIA</b>                     | <b>12,963</b> |               |             |
| <b>GHANA</b>                       | <b>2,950</b>  |               |             |
| <b>IRAN, ISLAMIC REPUBLIC OF</b>   | <b>35,711</b> |               |             |
| <b>MOROCCO</b>                     | <b>8,033</b>  |               |             |
| <b>PAKISTAN</b>                    | <b>12,582</b> |               |             |
| <b>TUNISIA</b>                     | <b>2,441</b>  |               |             |
| <b>18. TANTITEMIT ( THAILAND )</b> |               | <b>73,276</b> | <b>2.88</b> |
| <b>BRUNEI DARUSSALAM</b>           | <b>3,121</b>  |               |             |
| <b>FIJI</b>                        | <b>1,999</b>  |               |             |

|   |        |               |             |
|---|--------|---------------|-------------|
| INDONESIA                                   | 23,779 |               |             |
| LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC<br>REPUBLIC         | 1,020  |               |             |
| MALAYSIA                                    | 11,195 |               |             |
| MYANMAR                                     | 4,213  |               |             |
| NEPAL                                       | 2,214  |               |             |
| SINGAPORE                                   | 6,829  |               |             |
| THAILAND                                    | 12,502 |               |             |
| TONGA                                       | 1,483  |               |             |
| VIETNAM                                     | 4,921  |               |             |
| <b>19. MARSHAVIN ( RUSSIAN FEDERATION )</b> |        | <b>70,453</b> | <b>2.77</b> |
| RUSSIAN FEDERATION                          | 67,253 |               |             |
| SYRIAN ARAB REPUBLIC                        | 3,200  |               |             |
| <b>20. HASAN ( KUWAIT )</b>                 |        | <b>69,829</b> | <b>2.74</b> |
| BAHRAIN                                     | 2,208  |               |             |
| EGYPT, ARAB REPUBLIC OF                     | 11,430 |               |             |
| IRAQ  | 4,623  |               |             |
| JORDAN                                      | 3,085  |               |             |
| KUWAIT                                      | 20,180 |               |             |
| LEBANON                                     | 1,810  |               |             |
| LIBYA                                       | 10,683 |               |             |
| MALDIVES                                    | 1,217  |               |             |
| OMAN  | 2,726  |               |             |
| QATAR                                       | 2,137  |               |             |
| UNITED ARAB EMIRATES                        | 6,770  |               |             |
| YEMEN, REPUBLIC OF                          | 2,960  |               |             |
| <b>21. ALOGEEL ( SAUDI ARABIA )</b>         |        | <b>67,253</b> | <b>2.64</b> |
| SAUDI ARABIA                                | 67,253 |               |             |
| <b>22. FERNANDEZ ( URUGUAY )</b>            |        | <b>57,313</b> | <b>2.25</b> |
| ARGENTINA                                   | 27,135 |               |             |
| BOLIVIA                                     | 3,453  |               |             |
| CHILE                                       | 10,761 |               |             |
| PARAGUAY                                    | 2,514  |               |             |
| PERU  | 9,139  |               |             |
| URUGUAY                                     | 4,311  |               |             |
| <b>23. TCHATCHOUANG ( CAMEROON )</b>        |        | <b>51,355</b> | <b>2.02</b> |
| BENIN                                       | 2,008  |               |             |
| BURKINA FASO                                | 2,008  |               |             |
| CABO VERDE                                  | 1,477  |               |             |
| CAMEROON                                    | 2,950  |               |             |
| CENTRAL AFRICAN REPUBLIC                    | 1,723  |               |             |
| CHAD  | 1,723  |               |             |
| COMOROS                                     | 1,117  |               |             |
| CONGO, DEMOCRATIC REPUBLIC OF               | 4,164  |               |             |
| CONGO, REPUBLIC OF                          | 1,799  |               |             |
| COTE D'IVOIRE                               | 4,444  |               |             |
| DJIBOUTI                                    | 1,549  |               |             |

|                                 |        |                  |                  |
|---------------------------------|--------|------------------|------------------|
| EQUATORIAL GUINEA               | 1,463  |                  |                  |
| GABON                           | 1,735  |                  |                  |
| GUINEA                          | 2,612  |                  |                  |
| GUINEA-BISSAU                   | 1,361  |                  |                  |
| MADAGASCAR                      | 2,916  |                  |                  |
| MALI                            | 2,418  |                  |                  |
| MAURITANIA                      | 2,056  |                  |                  |
| MAURITIUS                       | 2,362  |                  |                  |
| NIGER                           | 1,981  |                  |                  |
| SAO TOME AND PRINCIPE           | 1,453  |                  |                  |
| SENEGAL                         | 3,690  |                  |                  |
| TOGO                            | 2,346  |                  |                  |
| <b>24. KABAGAMBE ( UGANDA )</b> |        | <b>48,118</b>    | <b>1.89</b>      |
| BOTSWANA                        | 1,664  |                  |                  |
| BURUNDI                         | 1,791  |                  |                  |
| ERITREA                         | 1,341  |                  |                  |
| ESWATINI                        | 1,247  |                  |                  |
| ETHIOPIA                        | 2,218  |                  |                  |
| GAMBIA, THE                     | 1,525  |                  |                  |
| KENYA                           | 4,183  |                  |                  |
| LESOTHO                         | 1,693  |                  |                  |
| LIBERIA                         | 1,354  |                  |                  |
| MALAWI                          | 2,322  |                  |                  |
| MOZAMBIQUE                      | 2,080  |                  |                  |
| NAMIBIA                         | 2,678  |                  |                  |
| RWANDA                          | 2,250  |                  |                  |
| SEYCHELLES                      | 1,011  |                  |                  |
| SIERRA LEONE                    | 1,791  |                  |                  |
| SOMALIA                         | 1,380  |                  |                  |
| SOUTH SUDAN                     | 2,185  |                  |                  |
| SUDAN                           | 2,737  |                  |                  |
| TANZANIA                        | 2,043  |                  |                  |
| UGANDA                          | 1,676  |                  |                  |
| ZAMBIA                          | 4,626  |                  |                  |
| ZIMBABWE                        | 4,323  |                  |                  |
| <b>25. SHUAIBU ( NIGERIA )</b>  |        | <b>40,442</b>    | <b>1.59</b>      |
| ANGOLA                          | 4,816  |                  |                  |
| NIGERIA                         | 16,935 |                  |                  |
| SOUTH AFRICA                    | 18,691 |                  |                  |
|                                 |        | <b>2,547,032</b> | <b>100.00 **</b> |

**\*\* MAY DIFFER FROM THE SUM OF INDIVIDUAL PERCENTAGES SHOWN BECAUSE OF ROUNDING.**

**CORPORATE SECRETARIAT**  
**Data as of: October 16, 2020**  
**Reporting on: October 20, 2020**