

e Barros, Ana Flávia Granja

**Working Paper**

## O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas, país emergente?

Texto para Discussão, No. 1558

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* e Barros, Ana Flávia Granja (2011) : O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas, país emergente?, Texto para Discussão, No. 1558, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91483>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

40

O Brasil na governança das grandes  
questões ambientais contemporâneas,  
país emergente?

*Ana Flávia Granja e Barros*



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

# 40

## O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas, país emergente?

*Ana Flávia Granja e Barros*



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

**ipea**

© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2011

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011

Tiragem: 250 exemplares

Barros, Ana Flávia Granja e

O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas / Ana Flávia Granja e Barros. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 40).

52p.

ISSN: 2179-5495

1. Meio ambiente 2. Governança ambiental - Brasil I. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. CEPAL II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA III. Título

CDD: 330.9

Este trabalho foi realizado no âmbito do Acordo CEPAL – IPEA.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da CEPAL e do IPEA.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

A presente publicação encontra-se disponível para *download* em <http://www.cepal.org/brasil>

# Sumário

APRESENTAÇÃO	
INTRODUÇÃO .....	7
<b>1 REGIMES INTERNACIONAIS .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....</b>	<b>16</b>
1.1.1 Diagnósticos correntes .....	16
1.1.2 Ações e políticas públicas no Brasil .....	18
1.1.3 Estratégias de inserção .....	20
1.1.4 Dinâmica do regime.....	22
1.1.5 Cenário prospectivo.....	23
<b>1.2 DIVERSIDADE BIOLÓGICA .....</b>	<b>24</b>
1.2.1 Diagnósticos correntes .....	24
1.2.2 Ações e políticas públicas no Brasil .....	25
1.2.3 Estratégias de inserção e experiências .....	29
1.2.4 Cenário prospectivo.....	30
<b>1.3 CONSTRUÇÃO DO REGIME SOBRE ACESSO A RECURSOS GENÉTICOS E     REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS DELES ADVINDOS (ABS) .....</b>	<b>31</b>
1.3.1 Diagnósticos correntes .....	31
1.3.2 Ações e políticas públicas no Brasil .....	32
1.3.3 Estratégias de inserção e experiências .....	33
1.3.4 Cenário prospectivo.....	34
<b>1.4 BIOSSEGURANÇA .....</b>	<b>35</b>
1.4.1 Diagnósticos correntes .....	35
1.4.2 Ações e políticas públicas no Brasil .....	36
1.4.3 Estratégias de inserção e experiências .....	38
1.4.4 Cenário prospectivo.....	39
<b>1.5 FLORESTAS .....</b>	<b>40</b>
1.5.1 Diagnósticos correntes .....	40
1.5.2 Ações e políticas públicas no Brasil .....	42
1.5.3 Estratégias de inserção e experiências .....	43
1.5.4 Cenário futuro.....	44
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIA.....</b>	<b>47</b>



# APRESENTAÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, abrangendo vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. A partir de 2010, os Textos para Discussão Cepal–Ipea passaram a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio desta série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Foram publicados aqui os trabalhos considerados, após análise pelas diretorias de ambas as instituições, de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados foram produzidos por técnicos das instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.





# O BRASIL NA GOVERNANÇA DAS GRANDES QUESTÕES AMBIENTAIS CONTEMPORÂNEAS, PAÍS EMERGENTE?

Ana Flávia Granja e Barros

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Nas duas últimas décadas, ou seja, a partir das negociações da Rio 92, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o tema ambiental vem ganhando importância na agenda brasileira, tanto na dimensão nacional, quanto na internacional. Nesta última, o Brasil tem assumido papel cada vez mais importante em determinados regimes internacionais, em função da sua posição *sui generis*, como o país mais rico em diversidade biológica do planeta. Entretanto, outros fatores cruciais são a expansão do mercado nacional; seu modelo agroexportador exitoso; seu crescimento econômico que o permite integrar o seleto grupo de “emergentes” e o G20; bem como sua reconhecida capacidade científica e tecnológica em alguns setores, para mencionar apenas alguns.<sup>2</sup>

Além disso, o contexto internacional é favorável a uma participação mais ativa de países emergentes, detentores de “responsabilidade futura”<sup>3</sup> nas questões ambientais. Tal contexto decorre da fragmentação da

1 A autora agradece aos valiosos comentários de Marcelo Dias Varella e de Fernanda Viana Carvalho sobre o texto.

2 Para uma análise mais focada na política internacional, ver Bruno Muxagato (2010).

3 Esse conceito é central ao texto. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, os países do Sul não eram tidos como importantes na regulação internacional. Eram mais pobres, endividados, populosos, corruptos e frágeis do ponto de vista institucional. Ou seja, eram os figurantes necessários para legitimar processos decisórios mundiais. Os regimes ambientais funcionavam na seguinte lógica: os países desenvolvidos têm a obrigação de ajudar a promover o desenvolvimento do resto do planeta, eles têm recursos e tecnologia, então, eles criam as regras do jogo, caracterizando o que Andrew Hurrell e Ngaire Woods (1999) chamaram de *rule-makers*, e o que Zaki Laidi (2008) chama de “grande capacidade normativa”. Sob esse selo, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, fruto de negociações de três grandes líderes políticos: um norte-americano, um russo e um britânico, depois “legitimada” por suposto novo multilateralismo dos vencedores. Agora, a situação é totalmente diferente. Os países que são grandes economias (G8) têm enormes dificuldades econômicas e políticas, como o crescimento econômico lento e a alarmante taxa de desemprego; portanto, suas respectivas capacidades e vontades de inserção internacional estão limitadas, ao passo que nos países emergentes, ao contrário, suas respectivas capacidades e vontades de inserção internacional estão aumentando. Por isso, se a responsabilidade sempre foi dos países ricos, agora a nova responsabilidade também é dos emergentes, economias robustas, líderes políticos articulados internacionalmente, grandes poluidores e emissores de gases do efeito estufa (GEE), além de grandes mercados consumidores, haja vista que China, Índia, África do Sul e Brasil representam  $\frac{1}{3}$  da população mundial.

governança global ambiental (BIERMANN et al., 2009) e de um multilateralismo a ser construído no novo mundo multipolar com os países emergentes (PRANTL, 2009).<sup>4</sup> Este aumento de poder do Brasil nos tabuleiros multilaterais resulta também de uma política externa coerente no sentido de defender os interesses nacionais com base em três grandes princípios: o do direito ao desenvolvimento, o da soberania e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

## INTERNACIONALIZAÇÃO DAS QUESTÕES AMBIENTAIS

As questões ambientais são cada vez mais recorrentes na agenda internacional e nas diversas agendas multilaterais, não apenas como questões de proteção ambiental, mas principalmente como questões complexas de desenvolvimento sustentável, segurança energética, humana e alimentar. Considera-se que as questões ambientais foram paulatinamente internacionalizadas a partir da década de 1970, sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), com várias iniciativas mundiais, dentre as quais as mais destacadas foram a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972); a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); e a Cúpula sobre o Desenvolvimento Sustentável (JOANESBURGO, 2002).<sup>5</sup> Além disso, atores não estatais colaboraram de maneira significativa para a internacionalização de temas ambientais, tanto atores da sociedade civil organizada (organizações não governamentais – ONG, associações, sindicatos, pastorais, comunidades científicas, entre outros), como também as empresas e os diversos atores do mercado.

Em consequência, as questões ambientais também estão mais presentes na política externa brasileira, em função da política internacional contemporânea e das relações burocráticas subnacionais, notadamente entre os diferentes ministérios, mas também na Casa Civil, nos governos estaduais, nas prefeituras, nos centros de pesquisa e no Congresso, para citar apenas alguns. Segundo Marina Silva, foi criado um “espaço de transversalidade de governo”<sup>6</sup> que contribui para a articulação interministerial.

Nesse sentido, surge a questão sobre o papel do Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas, seria ele efetivamente um país emergente? Este texto tem por objetivo demonstrar que sim e argumentar que tanto o contexto internacional quanto a política externa brasileira permitem que se perceba o país como um ator paulatinamente mais importante nas negociações multilaterais ambientais

4 Seminário “Effective Multilateralisms, Cross-regional Perspectives”, Center for International Studies, 17-19 dez. 2009, Universidade de Oxford.

5 Para leitura mais aprofundada, ver Le Prestre (2000 e 2005) e Lago (2006). Ressalte-se que o termo “desenvolvimento” entrou em 1992 e que “meio ambiente” saiu do título da Cúpula em 2002. Isso permite inferir a crescente pressão do Sul pela ampliação da abordagem das questões ambientais como questões sociais também.

6 Marina Silva, ao apresentar sua demissão do cargo de ministra do Meio Ambiente, em carta ao Presidente Lula, afirma que o diálogo dos 13 ministérios coordenados pela Casa Civil para combater o desmatamento é essencial para a política ambiental nacional. Disponível em: <[http://www.biblioteca-da-floresta.ac.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=196&Itemid=149](http://www.biblioteca-da-floresta.ac.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=196&Itemid=149)>. Acesso em: 25 jan. 2010.

contemporâneas. Porém, ressalte-se que alguns temas são muito mais acessíveis para o Brasil do que outros. Assim, no regime internacional do clima, o Brasil tem papel crescente, ao passo que no regime internacional sobre acesso a recursos genéticos e benefícios deles advindos (ABS em inglês) sua posição é mais frágil, como também nos regimes de águas.

Para se discutir a inserção do Brasil no cenário internacional, começaremos pelo perfil nacional e depois pelas questões ambientais estudadas a partir de regimes internacionais, por meio de quatro grandes linhas propostas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): diagnósticos; ações e políticas públicas no Brasil; estratégias de inserção e experiências; e cenário prospectivo. Logo, o objetivo principal do trabalho é o de analisar o papel do Brasil nos principais regimes internacionais ambientais que estão na agenda internacional a partir de 1992 e demonstrar a grande mudança de postura nacional, de estado-veto<sup>7</sup> a “estado-promotor”,<sup>8</sup> dos regimes ambientais, saindo do discurso do “desenvolvimentismo” vagarosamente para efetivas políticas de “desenvolvimento sustentável”.

De fato, o Brasil tem um perfil *sui generis* como grande detentor de riquezas naturais e país de grande potencial tecnológico e econômico. Do ponto de vista legal, o país é signatário de quase todos os acordos ambientais multilaterais,<sup>9</sup> mas seus compromissos internacionais são internalizados lentamente. Portanto, muitas das obrigações internacionais do Brasil não são conhecidas pelos atores públicos do Executivo, Legislativo e Judiciário. Tal paradoxo é tanto mais interessante que o Brasil tem um arcabouço legal ambiental bem consolidado, comparável com qualquer país desenvolvido. Aliás, é um dos poucos a ter um direito penal ambiental, instituído em 1998, que serve de modelo a outros países interessados em seguir o mesmo caminho.<sup>10</sup>

No que concerne às instituições nacionais, as questões ambientais estão fragmentadas entre diversos órgãos, principalmente Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Os três são pontos focais de diferentes regimes internacionais, sendo o MRE ponto focal político e os outros técnicos. O MRE é o principal responsável pelas políticas externas ambientais, com uma crescente participação do MMA nos últimos anos. O MCT tem papel central no regime do clima e naqueles que trazem questões técnicas/tecnológicas, como a biotecnologia. As relações interministeriais são complexas, muitas vezes conflituosas, mas necessárias. Naturalmente, a posição dos ministérios diverge em função dos temas abordados, tendo o Itamaraty assumido uma posição mais neutra na maioria

7 *Veto state* foi um conceito usado por Porter e Brown (1991 e 2006), entre outros, que tentaram definir quais Estados tinham peso para bloquear as negociações ambientais multilaterais.

8 Promotor de regimes internacionais significa que o país entende participar ativamente das negociações e até liderar, quando possível, algumas delas. Corresponde muito mais a uma pretensão nacional do que a uma realidade contemporânea. Vários exemplos serão citados ao longo do texto, mas o mais emblemático talvez seja a luta pela criação de um regime internacional para o acesso a recursos genéticos.

9 Lista disponível tanto no *site* do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – Assessoria Internacional – quanto no *site* do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

10 A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, trouxe várias inovações interessantes.

dos casos. Por exemplo, no tema relativo à biossegurança, o MMA e o Ministério da Saúde (MS) adotaram posição mais favorável a um regime internacional forte para controle do uso comercial de produtos oriundos da biotecnologia, enquanto o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e o da Ciência e Tecnologia (MCT) assumiram postura oposta.

No cenário internacional, o país pode ser visto como uma potência emergente e articulador de quatro grupos, do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e de outros fóruns de debate (que são estruturas multilaterais efêmeras de concerto político). Os grupos são: Grupo de Países Latino-Americanos e do Caribe (Grulac), G77/China (o mais tradicional e consolidado), megadiversos e afins e o G20. Os outros são: Brasil, Rússia, Índia e China (Bric); Índia, Brasil e África do Sul (IBSA); Basic, Cúpula Americana do Sul-Países Árabes (Aspa), CAN, ASA e outros. Em comparação com os outros países-membros da ONU, a diplomacia brasileira é vista como muito empenhada e bem preparada. Em outros termos, o Brasil tem uma política externa ambiental que se consolidou nas duas últimas décadas.

O Brasil é um país megadiverso, o que significa que tem provavelmente a maior riqueza natural do planeta, ou seja, de 15% a 20% do total mundial. Além disso, a megadiversidade tem um aspecto humano e cultural, sendo constituída por mais de 200 povos indígenas no território nacional e por um grande número de comunidades locais/tradicionais, como quilombolas, caiçaras, entre outros.

Haja vista que 2010 foi o ano da diversidade biológica, o papel de protagonista do Brasil nos debates multilaterais está assegurado. Quanto aos recursos hídricos, estima-se que entre 12% e 16% do total de água doce diretamente utilizável no mundo esteja no Brasil. Ressalte-se, entretanto, a gestão complexa desse recurso, com relação a problemas de estresse hídrico e de desertificação em território nacional. Apesar da importância dos recursos hídricos, o tema não será abordado no texto pelo fato da participação ainda limitada do Brasil nas negociações multilaterais.

Todavia, ao analisarmos infraestrutura e desenvolvimento, vários problemas são detectados. Alguns deles são relacionados ao modelo arcaico de exploração predatória e atividades agropecuárias convivendo com as melhores tecnologias no mesmo setor, em outros setores, como a siderurgia. O impacto é extremamente negativo porque o Brasil provou que não é um país pobre, e sim um país muito injusto, no qual a distribuição de tecnologia para a produção ainda está por ser feita. A infraestrutura nacional ainda deve ser desenvolvida, principalmente a de transportes, a qual é, incompreensivelmente, péssima, se comparada a países similares. O controle de poluição e a consolidação do estado de direito ambiental são dois outros grandes desafios contemporâneos.

Como vantagens comparativas, o Brasil é o primeiro produtor mundial de várias *commodities*, garantindo sua segurança alimentar, e tem grande potencial tecnológico para prospecção de petróleo e

produção de biocombustíveis, o que é positivo para sua segurança energética e econômica. Ademais, o país tem uma matriz de oferta energética limpa, sendo 77,3% hidroelétrica.<sup>11</sup> Portanto, em comparação com o resto do mundo, o Brasil está em uma posição muito confortável quanto à geração de energia. Além disso, o Brasil tem instituições de pesquisa de nível internacional, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), entre muitas outras.

Para a análise da inserção do Brasil no cenário internacional, propõe-se a análise preliminar do que são os regimes internacionais nas relações internacionais, em seguida o tratamento específico de temas conexos, mas negociados separadamente, a saber: mudanças climáticas; diversidade biológica; construção do regime sobre acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios deles advindos; biossegurança; e o “quase regime” de florestas.

---

11 Dados de 2007. Plano Nacional sobre Mudança do Clima, p. 31. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/169/\\_arquivos/169\\_29092008073244.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/169/_arquivos/169_29092008073244.pdf)>. Acesso em: 29 dez. 2009.

# 1

## REGIMES INTERNACIONAIS

Regimes internacionais são construções políticas e intelectuais, com vista a facilitar o estudo das negociações multilaterais sobre temas específicos. Em fato, notou-se na teoria das relações internacionais a necessidade de se explicar como os acordos internacionais eram elaborados, a partir de uma perspectiva de política internacional. Isso porque, no pós-Segunda Guerra Mundial, a cooperação internacional foi acelerada, e diversos acordos ambientais multilaterais entraram em vigor. Os especialistas de direito internacional, como Alexandre Kiss, explicavam as obrigações internacionais criadas, mas não iluminavam a questão de como e porque foram negociados. Também não se interessavam em saber quem eram os principais atores do acordo, nem as condições de efetividade deles.

Em outros termos, havia uma lacuna entre o vazio jurídico sobre um tema e, em seguida, a entrada em vigor de um acordo multilateral, em um contexto internacional de crescente interdependência ecológica.<sup>12</sup> Por essa razão, diversos professores, como Stephen Krasner e Oran Young, dedicaram anos estudando o que se convencionou chamar a “teoria de regimes”.<sup>13</sup>

Todavia, existem definições diferentes, mas que basicamente estabelecem que são instituições (criações sociais) que reúnem diversos atores (públicos e privados), com expectativas convergentes (interesse de encontrar uma solução a um problema específico) e, portanto, negociarão em encontros multilaterais ao longo dos anos. Logo, os regimes podem ser criados ou não. Podem ser negociados ou impostos por uma potência mundial ou um grupo. Alguns autores consideram que só aqueles que têm um acordo formal (um tratado em vigor) são regimes internacionais. Outros, ao contrário, reconhecem que os regimes são criados a partir das primeiras negociações, sendo o tratado internacional apenas uma consequência desejável para fortalecer o regime internacional. Note-se que o reconhecimento de regimes existentes depende, portanto, do observador, e que não há consenso teórico sobre quais os principais critérios para o reconhecimento de um regime.<sup>14</sup>

Nesse sentido, pode-se afirmar que existe um regime internacional do clima, em função da Convenção do Rio de 1992 e do Protocolo de Quioto de 1997. Também existe um regime internacional da diversidade biológica

---

12 Esse conceito significa que os problemas ambientais são comuns e/ou globais, isto é, a cooperação internacional seria uma alternativa de ação coletiva necessária para a troca de experiências ou concessões com vista a solucionar problemas identificados pelos atores envolvidos no regime.

13 Ver uma reflexão detalhada sobre a história da teoria de regimes feita por Young em Varella e Barros-Platiau (2009).

14 Cristina Inoue (2007) faz excelente análise da teoria de regimes.

(ou biodiversidade), graças à outra Convenção do Rio de 1992. No que concerne à biossegurança, o Protocolo de Cartagena de 2000 também é considerado um marco inicial do regime internacional. Porém, há quem questione a existência ou utilidade do regime de biossegurança, haja vista sua baixíssima efetividade. Outro tema relacionado à diversidade biológica é o acesso a recursos genéticos, e, nesse caso, o consenso dominante é que ainda não existe regime internacional, apesar de a Convenção do Rio de 1992 sobre Diversidade Biológica já tratar do tema e da assinatura do Protocolo de Nagoia de 2010. Por fim, no tema de florestas, as longas e numerosas negociações não conduziram a uma Convenção em 1992, mas apenas a uma declaração, a qual não tem o mesmo estatuto jurídico. Em consequência, alguns autores consideram que existe um “quase regime” para demonstrar a dificuldade de avanços nas negociações (CARVALHO, 2008).

Finalmente, a teoria de regimes permite estudar dinâmicas próprias a cada tema, separando-os dos demais. Mas este trabalho é aleatório, ou seja, os pesquisadores discordam acerca de quantos e quais regimes internacionais existem. Alguns, por exemplo, tratam o regime da diversidade biológica como um grande regime<sup>15</sup> e não aceitam que seja desmembrado como acima. Outros trataram o regime da camada de ozônio e o do clima juntos<sup>16</sup> como “regimes atmosféricos”. Contudo, este debate não é central para o presente texto. Mais importante é tentar destacar algumas características recorrentes nos regimes ambientais que os distinguem de regimes comerciais ou de segurança, por exemplo.

Em geral, os regimes ambientais contemporâneos foram e são negociados por um grande número de países, sob condução da ONU, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) ou Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) na maioria das vezes. Os temas não são mais tratados como meramente ambientais, mas envolvem questões comerciais, tecnológicas, estratégicas, de segurança, entre outras (acesso a recursos genéticos, direitos de propriedade intelectual, biotecnologia, desenvolvimento, energia, comunidades tradicionais, segurança alimentar, para citar apenas algumas). Normalmente, há uma liderança de países desenvolvidos, principalmente dos países da União Europeia (UE). A agenda é definida em função dos interesses destes, o que engendra a reação do resto do mundo a esta proposta inicial. Os regimes são negociados por anos, levam mais tempo ainda para serem ratificados pelos assinantes e entram em vigor quando um número significativo de ratificações é alcançado. Além disso, as obrigações estabelecidas são, cada vez mais, flexíveis (*soft norms*), ou seja, são obrigações de caráter moral e ético, porém são fracas do ponto de vista jurídico. São, na verdade, obrigações políticas e, caso não sejam respeitadas, nenhuma sanção será aplicada. Tais obrigações carecem igualmente de clareza, delegação e precisão (ABBOTT; SNIDAL, 2000, p. 421-456).

15 O MMA tem uma Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF) com competência “para propor e definir políticas e estratégias para os diversos biomas brasileiros nos temas relacionados com a promoção do conhecimento, a conservação, a valoração e a utilização sustentável da biodiversidade, do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado”. A SBF é o ponto focal técnico da Convenção sobre Diversidade Biológica no país e foi dividida em: áreas protegidas, florestas, biodiversidade aquática e recursos pesqueiros, conservação da biodiversidade e patrimônio genético. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=146&idConteudo=6854&idMenu=6430>>. Acesso em: 3 jan. 2010.

16 O MMA, por exemplo, com a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental.

Isso significa que os regimes são construídos, geralmente, a pequenos passos e sem uma liderança incontestável por parte de algum país desenvolvido. Como o debate sobre os “bens comuns globais” ainda é extremamente polêmico, os regimes internacionais são raramente impostos, mas sim negociados com ampla participação de Estados com capacidades absolutamente assimétricas, o que coloca em questão sua legitimidade. Uma última característica interessante, e muito contestada, é o uso crescente de instrumentos econômicos e comerciais para proteção ambiental. Certo é que não se trata da substituição do mecanismo jurídico de comando e controle, mas sim de alternativas paralelas que envolvem diretamente atores do setor privado, como o mercado de carbono, as bolsas de valores, as empresas de biotecnologia etc.

Surge a pergunta: por que os Estados soberanos cooperam ainda mais nas questões ambientais que são extremamente complexas e sensíveis? De forma simplificada, existem duas grandes linhas de resposta. A primeira é funcionalista, explicando que cooperam porque são atores racionais e calculam as vantagens do diálogo, da negociação com concessões e compromissos recíprocos e de troca de informações. Essa corrente da teoria serviu de ponto de partida para justificar a teoria de regimes pelo interesse crescente na cooperação internacional. A segunda é cognitivista ou construtivista (Michael Byers, Philippe Le Prestre; Ana Flávia Barros-Plataiu; Cristina Inoue), mantendo o foco da análise no fato de que Estados compartilham valores, ideias, identidades e conhecimento. Ou seja, a cooperação seria algo desejável na percepção deles. Em geral, os ambientalistas, acadêmicos e juristas ficaram mais próximos dos construtivistas, apregoando que o conhecimento científico seria a base da ação política e da regulação jurídica, as quais aumentariam com as pesquisas e o conhecimento. Além disso, ressaltam o fato de que os problemas ambientais não são só nacionais, mas são transnacionais, regionais e até globais, ou seja, não respeitam fronteiras políticas. Infelizmente, a ação política e a regulação jurídica não são diretamente proporcionais ao fortalecimento do consenso científico.

Entretanto, não se deve perder de vista que se trata de “cooperação assimétrica”, ou seja, os Estados, como também os outros atores, não são apenas diversos, mas também possuem capacidades e competências extremamente díspares. Logo, em uma negociação ambiental qualquer, haverá o maior poluidor do mundo, o mais rico, Estados falidos, Estados que nunca acompanharam o debate, mas participam por razões diferentes, enfim, toda a gama de Estados. Aliás, tal assimetria já é forte no seio do G77/China desde sua criação. Em consequência, o conceito clássico de soberania é questionável, porque os Estados votam sob uma miríade de influências internacionais e subnacionais que devem acomodar. Ou seja, votam como soberanos, pois normalmente um país tem um voto, mas a soberania é apenas uma ficção jurídica. Além disso, as decisões sobre temas ambientais estão, não raramente, relacionadas a outros temas internacionais. Um exemplo emblemático: a Rússia negociou a ratificação do Protocolo de Quioto com o apoio europeu à sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC).

Nesse sentido, a governança ambiental global pode ser definida a partir de uma série de regimes internacionais contemporâneos, com ampla participação de agências do sistema ONU (Oran Young, Philippe Le



Prestre, Marcelo Dias Varella, Rafael Tavares Schleicher e Cristina Inoue). Importa destacar que os países considerados “emergentes” (GABAS; LOSCH, 2007) são: Argentina, Brasil, Chile, China, Egito, Hungria, Índia, Indonésia, Malásia, México e Tailândia. Eles têm se aproximado cada vez mais nas negociações multilaterais, com vista a utilizar seu poder de barganha para reformar a governança global ambiental já estabelecida. Para fins deste texto, o conceito de “emergentes” refere-se principalmente a: África do Sul, Brasil, China, Índia, Indonésia, México e Rússia.

No que concerne a questões ambientais, China, Brasil, Índia e África do Sul estão debatendo sobre seus interesses comuns, e a presença do Basic parece cada vez mais se afirmar, mesmo que seja apenas como um “diálogo sem compromissos”. Segundo Jochen Prantl (2006), é preciso analisar a “governança informal” em paralelo aos mecanismos formais de tomada de decisão. Isso porque estamos em um contexto de multipolaridade com a retração dos Estados Unidos da América (EUA), ao mesmo tempo em que a ascensão chinesa se impõe, a UE não consegue exercer a liderança, e os países de América (EUA) emergentes exigem mais margem de manobra. Portanto, estamos em vias de construção de um novo multilateralismo, com instituições que realmente precisam ser reformadas, a começar pela ONU. Ademais, a UE lançou o conceito de “multilateralismo efetivo” (A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD, 2009) que nos conduz à grande pergunta: qual a nova fonte de autoridade?

Se, no que se refere à cooperação Sul-Sul, o Basic cria expectativas interessantes, o mesmo fato não pode ser afirmado com relação à cooperação regional (VIOLA; BARROS-PLATIAU; LEIS, 2007; BARROS-PLATIAU, 2009), apesar do Mercosul e de diversas iniciativas sul-americanas recentes, como a Comunidade Andina de Nações (CAN),<sup>17</sup> a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)<sup>18</sup> e a Estratégia Regional para a Diversidade Biológica (MARTINEZ, 2006). Infelizmente, não há governança regional, haja vista que os países sul-americanos nem sempre apresentam posição conjunta, como no caso do clima, no qual Venezuela e Bolívia se afastaram; ou então participam pouco das negociações. Assim, os maiores parceiros do Brasil nas questões ambientais não são nem os países amazônicos nem os membros do Mercosul. Em fato, as coalizões são normalmente efêmeras e não são as mesmas nos diferentes regimes, sendo determinadas por interesses comuns, exemplo: o G77/China, o Grupo dos Megadiversos *like-minded countries* e o Grulac na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica CDB; o G77/China e Basic no clima; sem olvidar a “parceria estratégica entre Brasil e França”, cujos contornos ainda são comparáveis ao relógio de Salvador Dali.

17 Comunidade Andina de Nações (CAN). Criada em 1969 como Pacto Andino. Composta por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. O Chile a deixou no final da década de 1970 e retornou como membro associado em 2006. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai também se associaram. A Venezuela saiu em 2006.

18 Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Foi criada em 1995, a partir do Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978. Seus países-membros são: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Como ficou praticamente dois anos sem diretor efetivo, estima-se que a capacidade institucional da OTCA é baixíssima.

Para fechar a análise do contexto internacional com a teoria de regimes, cabe também ressaltar a “internacionalização do direito ambiental”<sup>19</sup> como mecanismo de fortalecimento destes. Por “internacionalização do direito”, segundo Mireille Delmas-Marty, entende-se o duplo mecanismo de construção do direito internacional e de desenvolvimento dos ordenamentos jurídicos nacionais, isto é, como os atores envolvidos no processo legislativo e judiciário se comunicam; como os eventos têm impacto sobre a evolução das ordens jurídicas; e quais processos podem ser identificados na elaboração de normas (unificação, harmonização ou cooperação), como as normas são aplicadas (regulamentação ou *hard law*, regulação, autorregulação *soft law*); e qual a natureza das instituições criadas (supranacionais, transnacionais ou nacionais). Este último ponto é central para o entendimento do sucesso da participação brasileira na construção do direito internacional ambiental. Ou seja, como a participação política conduz a resultados formais nos textos assinados por partícipes das reuniões, como o exemplo da nota de rodapé 4.

## 1.1 MUDANÇAS CLIMÁTICAS

### 1.1.1 Diagnósticos correntes

O tema foi escolhido como o primeiro regime internacional a ser tratado em função da sua predominância na agenda internacional contemporânea. Para se definir brevemente a questão, mudanças climáticas são um problema extremamente complexo acerca da evolução da temperatura do planeta e dos impactos da ação antrópica sobre essa evolução, monitorada há mais de um século. Alguns observadores trabalham com o conceito de “aquecimento global”, o qual na verdade gera controvérsias entre cientistas e não reflete a complexidade das questões climáticas, principalmente dos eventos climáticos extremos, como furacões, secas e tempestades, para citar apenas alguns. Pode-se afirmar que há um consenso científico global sobre grande parte das questões, graças, principalmente, aos relatórios do IPCC, o qual é um Painel Intergovernamental sobre as Mudanças do Clima. Seu papel é o de atualizar o “estado da arte” sobre o conhecimento científico no mundo, com vista a orientar as medidas políticas necessárias para mitigação dos gases de efeito estufa, bem como as políticas de adaptação dos países às mudanças climáticas. Todavia, é preciso ter em mente que um contexto de certeza científica é apenas um ideal que não pode ser atingido com o estado da arte atual.<sup>20</sup>

19 Projeto do Collège de France sob coordenação da professora Mireille Delmas-Marty (2006-2010).

20 Olivier Godard tem excelentes reflexões sobre o “contexto de incerteza científica”, no qual os tomadores de decisão e os legisladores precisam trabalhar.

Pode-se argumentar que as mudanças climáticas são a principal questão na agenda internacional desde a negociação do Protocolo de Quioto, assinado em 1997. Isso porque houve grande movimentação política e científica para o desenvolvimento das negociações, as quais em 1992 foram secundárias com relação ao tema da diversidade biológica, quando a questão do clima ficou limitada a um seleto grupo de especialistas. Assim, já foram realizadas 15 conferências das Partes (Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas – COP), com o objetivo de estabelecer as regras de funcionamento do regime internacional. No entanto, há entendimento generalizado de que as negociações avançam lentamente e a COP-15, em Copenhague, no final de 2009, foi um fiasco político,<sup>21</sup> o que é um paradoxo, haja vista a urgência e a gravidade da questão.<sup>22</sup>

Para finalizar o diagnóstico, cabe ressaltar que a questão do clima está sendo tratada principalmente nas suas dimensões ambiental, energética, econômica e comercial, pois começou a ser analisada como uma questão ambiental, conduziu ao estudo da produção e do consumo, inclusive de energia, e à conclusão de que a transição para uma “economia de baixo carbono” é imperiosa para a humanidade. O problema já é tratado também como um tema de segurança, geopolítica,<sup>23</sup> humana e alimentar.<sup>24</sup> Prova disso é que o conceito de “segurança climática” já foi forjado e reconhecido.<sup>25</sup> Faltam, no entanto, mais debates multilaterais sobre as dimensões sociais e humana, reivindicados principalmente pelos países em desenvolvimento e atores da sociedade civil organizada. Em consequência, o Brasil está atrasado no debate sobre o necessário equilíbrio entre mitigação e adaptação, para estabelecimento de prioridades políticas. Alguns defendem que a mitigação é prioritária porque os efeitos dos GEE causarão mais impactos a longo prazo, aumentando a necessidade de políticas de adaptação. Outros, ao contrário, sustentam que os impactos socioambientais são ligados a problemas econômicos e, portanto, são preexistentes à questão do clima. Logo, as políticas de adaptação devem ser prioritárias.

---

21 A participação dos principais chefes de Estado foi decepcionante. Mas o trabalho técnico, ao contrário, continua avançando em função do Plano de Ação de Bali (2007).

22 Entre vários relatórios consagrados, o de Nicholas Stern apresentou um cálculo do custo das soluções e trouxe como principal conclusão que a demora em adotar as medidas necessárias acarretaria o aumento significativo dos custos destas.

23 A existência de Estados insulares pode ser colocada em questão com o aumento do nível dos oceanos, enquanto conflitos por recursos, como água e terras férteis, podem ser agravados.

24 Estima-se que as maiores perdas humanas serão nos países menos avançados, em função das suas respectivas capacidades políticas de responder a eventos climáticos extremos.

25 Ver a Declaração das Maiores Economias de 2008 e os trabalhos de Eduardo Viola (2007).

### 1.1.2

#### Ações e políticas públicas no Brasil

O Brasil é um dos países mais bem colocados no regime do clima, em função de sua matriz energética, pesquisa científica, robustez econômica, capacidade produtiva e seus recursos naturais, entre outros. Também está entre os dez maiores emissores de GEE. Como mencionado, o país tomou decisões acertadas nas décadas passadas, ao optar por energia hidrelétrica e biocombustíveis. A pesquisa brasileira é reconhecida mundialmente não só no que concerne aos biocombustíveis, mas também à agropecuária e à biotecnologia em geral. O parque industrial brasileiro é recente e tem grande potencial de desenvolvimento, graças, entre outras coisas, às políticas econômicas das duas últimas décadas, que colocaram o país no grupo de “países emergentes”. E quanto aos recursos naturais, interessa principalmente o petróleo, que nos permite adotar políticas ambiciosas a curto prazo, enquanto diversos países estão preocupados com sua segurança energética por dependerem fortemente dos outros, como é o caso dos Estados Unidos. Entretanto, o fato de que talvez seja o mais importante é que os custos de mitigação no Brasil são muito baixos (VIOLA, 2007), porque aproximadamente 75% das emissões de GEE brasileiras provêm do uso da terra e do desmatamento, segundo dados do Primeiro Relatório Brasileiro, referentes a 1994. Atualmente, estima-se que este percentual não chegue nem a 60%, em função dos novos cálculos e da redução do desmatamento. Conseqüentemente, uma redução significativa do desmatamento custaria muito pouco ao Brasil, talvez 3% do produto interno bruto (PIB),<sup>26</sup> e teria efeitos importantíssimos na nossa contabilidade de emissões. Por isso mesmo, o elo entre o regime do clima e o de florestas é capital para o Brasil. Da mesma forma, se considerarmos o grupo de países que juntos são responsáveis por 70% das emissões de GEE resultantes do uso da terra, o custo de oportunidade da proteção das florestas seria de aproximadamente \$ 5 bilhões de dólares ao ano (IPAM, 2010).

Além disso, sua vasta extensão territorial, seu imenso potencial hídrico e seu perfil de agroexportador garantem ao país uma proteção que vários outros países nunca tiveram. Isso não significa, entretanto, que o Brasil está imune aos danos trazidos por eventos climáticos como as enchentes e a desertificação. Logo, o país tem seus pontos de vulnerabilidade e necessita criar políticas de adaptação com a maior brevidade.

Com relação às políticas ambientais, o combate ao desmatamento e à poluição está diretamente relacionado ao tema. Ou melhor, todas as políticas públicas estão relacionadas ao clima, da gestão da água até a gestão urbana, mas o Brasil ainda tem poucas políticas específicas para o clima. Porém, 2008 e 2009 foram anos de grandes avanços, com o anúncio do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (2008) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro

26 Considerando-se os investimentos necessários para a criação de alternativas econômicas nos locais que perderiam com o combate do desmatamento.

de 2009); além das metas de combate ao desmatamento assumidas pouco antes da COP-15, em 2009, como um tipo de “compromisso voluntário”.

Ressalte-se que em poucos anos o Brasil mudou sua postura política de forma extraordinária, passando de um país que se recusava a assumir metas obrigatórias de mitigação – com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, interpretado como “responsabilidade histórica dos países desenvolvidos” –, para um país que apresenta seus dados e relatórios, participa ativamente da construção do regime e que dá exemplos da conduta que deveria ser adotada por outros. Além disso, o Brasil é o único país em desenvolvimento que tem excelente sistema de monitoramento do desflorestamento por satélite.<sup>27</sup>

No que tange à política externa, o Brasil tem o MCT como ponto focal,<sup>28</sup> o qual trabalha com o MRE e outros ministérios para preparar a posição nacional. O Itamaraty nomeou um embaixador especificamente para o tema, com o objetivo de informar sobre a política nacional e externa. Note-se a crescente participação do MMA, desde o ano de 2000, que em 2007 criou a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, resultante de uma reestruturação interna.

Entre as políticas específicas para o clima,<sup>29</sup> foram ressaltados em publicação oficial a energia renovável; os programas como Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) e Luz para Todos; políticas e programas relacionados com a mitigação da mudança do clima (conservação de energia e reciclagem, Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – Procel, Programa Nacional de Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural – Conpet e reciclagem); a redução das emissões por desmatamento na Amazônia brasileira; e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).<sup>30</sup> O país tem o terceiro lugar na participação no MDL, o que demonstra sua boa capacidade de participação<sup>31</sup> em mecanismos inovadores e complexos. Segundo dados oficiais da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), o Brasil tem 8% do total de mais de 5 mil projetos de MDL no mundo, sendo precedido pela China, que lidera com 37%, e pela Índia, com 27%.<sup>32</sup>

27 Desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e considerado referência mundial. Assim, o Brasil é o único país com imenso recurso florestal que pode negociar imediatamente a inclusão do tema de desmatamento evitado com dados confiáveis no regime do clima.

28 Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/77650.html>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

29 Importante destacar que a maior parte dessas políticas tinha outros objetivos que não eram o combate às mudanças climáticas, mas o desenvolvimento regional, o combate à poluição etc. Alguns já existiam em outros programas do governo. Embora seus efeitos possam ser benéficos para o regime do clima, tais políticas não representam um verdadeiro esforço do governo brasileiro para o clima, como as organizações não governamentais (ONGs) bem criticaram.

30 “Contribuição do Brasil para Evitar a Mudança do Clima”. Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0203/203365.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0203/203365.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2010.

31 É “boa” em relação ao demais, mas muito longe dos dois primeiros colocados, China e Índia.

32 *Status* atual das atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil e no mundo. Última compilação do *site* da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC): 1º de fevereiro de 2010. Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0208/208544.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0208/208544.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2010.

Também cabe destacar a criação da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIM), coordenada pela Casa Civil; o Fórum de Liderança em Sequestro de Carbono (CSLF); e o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas.

### 1.1.3

#### Estratégias de inserção

As estratégias de inserção do Brasil são pautadas pelos princípios tradicionais da diplomacia, a saber: responsabilidades comuns, porém diferenciadas; cooperação internacional; direito ao desenvolvimento; soberania; equidade; e solução pacífica de conflitos.

Além deles, o desenvolvimento sustentável é o grande princípio norteador das negociações ambientais e consta do artigo 3º da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC). No mesmo artigo, foram estabelecidos ainda o princípio da precaução e o da equidade entre gerações. Finalmente, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (arts. 3 e 4 da CQNUMC).

Em geral, as prioridades dos países em desenvolvimento, representados pelo G77/China nas negociações onusianas, são as seguintes: exigir ações concretas dos países desenvolvidos, como recursos novos e adicionais, bem como a transferência de tecnologia para solução dos problemas tratados no âmbito do regime. No caso do clima, concordam – com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas – que o ônus do regime internacional deveria recair sobre as economias mais desenvolvidas, ou seja, aquelas que foram as protagonistas da Revolução Industrial e são as maiores responsáveis pela emissão de gases de efeito estufa nos últimos 150 anos.

Essa posição política fazia sentido na década de 1990, quando os países desenvolvidos aceitaram assumir metas obrigatórias com o estabelecimento do Anexo I do Protocolo de Quioto. Hodiernamente, tal anexo não corresponde mais à lista de maiores emissores, porque não inclui cinco dos maiores atuais emissores: Estados Unidos, China, Índia, Brasil e Indonésia. Daí decorre o grande impasse para 2010, isto é, quem assume qual responsabilidade no regime do clima.

A posição do Brasil pode ser pautada pelo artigo 4.7 da CQNUMC, segundo a qual os países em desenvolvimento implementarão as obrigações da convenção em função da efetiva implementação das obrigações pelos países desenvolvidos, com relação a financiamento e transferência de tecnologia. Ou seja, os países do Anexo I deveriam cumprir com suas obrigações internacionais para dar o exemplo e criar as condições de continuidade do regime internacional.

Ela foi reforçada pelo discurso do embaixador Everton Vargas, então subsecretário-geral para Assuntos Políticos no Encontro das Maiores Economias sobre Segurança Energética e Mudança do Clima,<sup>33</sup> em Washington, 2007. Ele indagou:

Seria justo que um país desenvolvido, que já contribuiu muito para o aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera e onde as emissões decorrem de padrões altamente insustentáveis de consumo e produção, não se comprometesse a controlar e reduzir suas emissões? Seria justo que um país ainda lutando para eliminar a pobreza, onde as emissões devem aumentar para que possa fornecer energia e tirar milhões de pessoas da pobreza, seria justo que um país com o dever de lutar contra a carência e a fome tivesse de arcar com outras condicionalidades?<sup>34</sup>

Do discurso acima decorre que outro ponto importante da posição brasileira e convergente com os demais países em desenvolvimento é a prioridade ao combate à pobreza por meio do desenvolvimento sustentável como condição *sine qua non* para um regime internacional justo e eficiente, como foi o marcado em Bonn em junho de 2009.<sup>35</sup>

Outra grande prioridade dos países em desenvolvimento são as políticas para a adaptação, cuja clivagem com os países desenvolvidos ficou clara nos últimos anos. O regime do clima foi orientado basicamente para a mitigação dos GEE, mas com o passar dos anos entendeu-se a necessidade de políticas de adaptação, ou seja, que os países ricos cumpram seus compromissos internacionais de cooperação para o desenvolvimento, com o fito de ajudar os países mais pobres a protegerem suas respectivas populações dos eventuais danos ambientais.

A estratégia de inserção do país foi mudando ao longo dos últimos anos, quando as economias emergentes tornaram-se também responsáveis pelas maiores taxas de emissão de GEE e deveriam assumir algo que se poderia denominar “responsabilidade futura”, haja vista que em 2050 fortalecem-se as expectativas de que os maiores emissores serão países emergentes. O Brasil condiciona ainda a adoção de metas obrigatórias ao cumprimento destas pelos países do Anexo I e dos Estados Unidos. Porém, publicou metas de combate ao desmatamento e ao Plano Nacional, que demonstram grande mudança na política de “estado-veto”, pela qual recusava qualquer tipo de

33 Assinaram a Declaração de Hokkaido em 2008: África do Sul, Alemanha, Austrália, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, República da Coreia, Rússia e União Europeia.

34 Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0018/18932.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0018/18932.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2010.

35 Ver a proposta de texto apresentada por 36 países em desenvolvimento na sessão plenária do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de Ação Cooperativa de Longo Prazo (AWG-LCA), na 30ª sessão dos órgãos subsidiários da CQNUMC. FCCC/KP/CMP/2009/, 7 de 15 de junho de 2009.

responsabilização. A China caminha no mesmo rumo, demonstrando grande esforço de transição para uma economia de baixo carbono. A Índia ainda não se movimentou nesse sentido, enquanto a Indonésia espera obter recursos financeiros para executar um programa nacional extremamente ambicioso (VIOLA; CINDES, 2010).

#### 1.1.4

#### Dinâmica do regime

O regime do clima é um dos mais complexos, mas também um dos que trouxe decisões inovadoras, como a criação de uma lista de países desenvolvidos como Partes do Anexo I, comprometidos com uma redução média de 5,2% das emissões de GEE, em relação ao ano de 1990, durante o período de 2008-2012 (Artigo 3º). A ideia era que eles assumissem a liderança da construção de soluções, o que claramente não aconteceu. Os Estados Unidos, por exemplo, condicionaram sua participação à entrada dos países emergentes na lista de países que assumiriam metas obrigatórias. Como isso não aconteceu, ao assumir a presidência norte-americana, George Bush tratou de afastar seu país do regime e, depois, sua participação foi muito mais como estado-veto, inclusive sob a presidência de Obama. Outra inovação central foram os *flex mechs*,<sup>36</sup> ou seja, mecanismos que ajudam os países a mitigarem suas emissões de GEE.

É forte a probabilidade de que apenas alguns consigam cumprir seus compromissos até 2012, haja vista que a taxa de emissões cresceu cerca de 3% ao ano nos últimos anos. De 2000 até agora, as emissões aumentaram 20% segundo o 4º Relatório do IPCC, de 2007. Um grande erro foi confiar o sucesso do regime aos responsáveis pela criação do problema, sabendo-se que eles não serão as maiores vítimas dos danos ambientais causados. Todavia, o erro principal talvez tenha sido deixar de fora do Anexo I os grandes poluidores do século XXI, o que enfraqueceu o regime nascente com a oposição inflexível dos EUA. Naturalmente, se os países emergentes assumirem responsabilidades no regime do clima, isso não significará automaticamente o sucesso dele. Existem outras questões importantíssimas que ainda não foram tratadas, como o papel das florestas, dos sumidouros e do mercado de carbono. A falta de consenso sobre essas questões pode implodir o regime com ou sem os EUA.

A pauta das negociações é ampla, mas alguns pontos centrais são a continuidade das negociações por meio do *road map*, um Plano de Ação, adotado na COP-13 da CDB de Bali e MOP 3 do

36 Os três foram criados no âmbito do Protocolo de Quioto: a Implementação Conjunta (IC), que permite a países do Anexo I, com atores do setor privado, participar de projetos para mitigação que geram direitos de emissão comercializáveis. O Comércio Internacional de Emissões (CIE), também apenas para os países do Anexo I, permite que aquele que sozinho não consegue alcançar suas metas compre direitos de um país que conseguiu. E o último, para o restante dos países, é o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). É interessante mencionar também o Sistema Europeu de Comércio de Emissões (EU-ETS). Ver B. Sabbag (2008).



Protocolo de Quioto. Além disso, as metas para a mitigação de GEE no novo período de compromissos (pós-2012),<sup>37</sup> ações de adaptação, transferência de tecnologia, mobilização de investimentos para execução das políticas aventadas e inserção das florestas na agenda de negociação são temas relevantes para 2010.

O sucesso do regime está nas mãos dos maiores emissores: EUA, China, União Europeia, Índia, Japão, Brasil e Indonésia. Surge então a questão: estamos passando do multilateralismo ao unilateralismo? Provavelmente sim. Se for analisado o que houve na COP-15, pode-se encontrar fortes indícios do abandono do multilateralismo em benefício de um G8 ampliado. Ademais, o peso dos EUA e da China é central, porque estão negociando bilateralmente e reverteram suas posições na última semana de novembro de 2009, ao definirem metas antes da COP-15, após haverem afirmado exatamente o oposto. O Brasil de Lula se aproxima da França de Sarkozy, mas o que esperar desta parceria? Cabe ressaltar que a COP-15 também deixa pressagiar a ruptura do G77/China, em benefício do Basic,<sup>38</sup> ou de outra estrutura de concerto similar, e talvez mesmo o G8 ampliado. O ano de 2010 foi, provavelmente, um ano decisivo na configuração das dinâmicas de negociação.

### 1.1.5

#### Cenário prospectivo

Entre os principais desafios do regime, estão desenvolver o mercado de carbono para orientar a economia para uma descarbonização; integrar desenvolvimento sustentável, energia e uso da terra; criar equilíbrio entre adaptação e mitigação; evitar a “corrida pelo segundo lugar”, como afirmou Benito Müller; e assegurar equidade intra e interblocos. Finalmente, garantir o respeito aos compromissos firmados até agora e estabelecer novos compromissos para o período pós-2012 são grandes desafios ainda não vencidos.

Nesse sentido, ao menos três cenários prospectivos podem ser evocados. Em 2008, chegou-se à conclusão de que: “em primeiro lugar o cenário hobbesiano, de caráter pessimista, em segundo lugar o cenário Quioto 2, de caráter intermediário; e em terceiro lugar o cenário de Grande Cooperação, de caráter otimista”.<sup>39</sup> Entretanto, em 2010 abrem-se novas perspectivas, no sentido que um pacto entre as maiores economias, incluindo, portanto, China, Índia e Brasil, possa permitir o sucesso das negociações rumo ao cenário de Quioto 2. Contudo, seria um “Quioto 2 diferenciado”, com muito mais

37 “Que restam indefinidas e são o ponto mais contencioso das negociações no âmbito do mandato de Bali”, segundo Fernanda Carvalho.

38 Brasil, África do Sul, Índia e China. Ainda não é um fórum consolidado como Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), mas pode vir a sê-lo no futuro próximo. Por enquanto, é só um diálogo entre os quatro, geralmente convidado pela Índia.

39 Ver Viola; Barros-Platiau e Leis (2008).

peso político do que legal, haja vista que a abordagem legal está travada. Seria também *bottom-up* já que os compromissos são voluntários, ou seja, não seriam impostos por meio de obrigações internacionais legais.<sup>40</sup> Isso reforça o grande questionamento ainda em aberto sobre o papel do mercado de carbono, o papel das bolsas, e dos atores de mercado em geral.

## 1.2 DIVERSIDADE BIOLÓGICA

### 1.2.1 Diagnósticos correntes

O regime da diversidade biológica pode ser considerado como um grande regime, formado a partir da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB). Ele herdou os benefícios de várias iniciativas setoriais, geográficas e até comerciais, datadas desde o início do século XX principalmente. Em outras palavras, a convenção teve por missão agregar diversas políticas de proteção da fauna e da flora, dos recursos hídricos, das comunidades tradicionais, para citar apenas alguns elementos centrais ao debate.<sup>41</sup> Na verdade, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, já havia a tentativa de criação de mecanismos globais de proteção ambiental, que foram desenvolvidos com o progresso científico, como o conceito de ecossistema, a dimensão planetária, os princípios de direito internacional ambiental, os sistemas de observação via satélite, entre outros. Por isso, os princípios da Declaração do Rio de 1992 são basicamente os mesmos de Estocolmo.

Por ser um tema muito extenso, a convenção foi o primeiro grande passo rumo ao ideal político de desenvolvimento sustentável, com a previsão de protocolos adicionais que tratariam de temas mais específicos. Logo, foi negociado o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (2000), e está em negociação o futuro regime sobre acesso a recursos genéticos (ABS), os quais serão tratados separadamente. O regime de florestas, em vias de formação, também será tratado à parte, pelo fato de ser anterior ao regime de diversidade biológica e de ter uma dinâmica própria.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) foi assinada por 193 países, dos quais apenas uma pequena minoria ainda não a ratificou, como é o caso de Estados Unidos, Canadá, Rússia, Argentina, Chile e Uruguai.<sup>42</sup> O Brasil foi o primeiro a assinar a CDB e a ratificou em 1994. Ela foi promulgada em março de 1998, o que é relativamente pouco tempo, comparando-se com outros tratados ambientais.

40 Argumento de Eduardo Viola na reunião do Clim, grupo de pesquisa no âmbito do Instituto de Relações Internacionais/Universidade de Brasília (Irel/UnB), 9 de janeiro de 2010.

41 Para uma descrição mais detalhada sobre o tema, ver Varella (2009).

42 Disponível em: <<http://www.cbd.int/convention/parties/list/>>. Acesso em: 16 fev. 2010.

Os três principais objetivos da convenção são a conservação da biodiversidade, o seu uso sustentável; e a repartição justa e equitativa dos benefícios resultantes do acesso a recursos genéticos. Vale enfatizar que apesar de o fato da proteção da fauna e da flora estar no cerne da convenção, ela é a resultante de pelo menos quatro discursos contemporâneos: o econômico, o agrícola, o ambiental e o cultural (BRAHY ; LOUAFI, 2010). Ou seja, ela só foi possível graças a um contexto internacional favorável à cooperação ambiental, o qual se degradou nos anos seguintes, com crises de segurança, como o atentado de 11 de setembro de 2001 e a guerra do Iraque de 2002, e crises econômicas, como a mais recente, de 2008. Aliás, se tal crise permitiu a alguns países planejar seu futuro econômico com maior preocupação relativa ao problema da “descarbonização”, como a Grã-Bretanha e a Coreia do Sul, não teve impactos positivos para o regime da biodiversidade em geral.

Para esse regime, o Brasil é também um país *sui generis*, mas, contrariamente ao regime do clima, sempre foi um *key player*. Por seus recursos naturais abundantes, o Brasil sempre esteve presente nas negociações ambientais multilaterais, seja como alvo de críticas internacionais (passado e presente), seja como ator dinâmico, ainda com sérias críticas (presente). Em outros termos, o país conseguiu transformar seus recursos em instrumentos de barganha política. Se no passado o Brasil era tido muito mais como um estado-veto do que como um facilitador, atualmente o Brasil tem uma postura respeitada por ser um dos grandes promotores da cooperação internacional, principalmente a Sul-Sul e a triangular (Norte-Sul-Sul). A principal explicação para essa grande mudança é o fato de o país ter passado de alvo internacional de críticas, temeroso da suposta crescente “ingerência internacional” a Estado democrático, com economia robusta, respeitador de seus compromissos internacionais e, muitas vezes, promotor de experiências de desenvolvimento sustentável exitosas, inclusive com a cooperação Sul-Sul e a triangular.

### 1.2.2

#### Ações e políticas públicas no Brasil

O Brasil apresenta vasta lista de ações e políticas, as quais são anteriores ao artigo 6º da CDB, mas a ele correspondem. Do ponto de vista institucional, merece destaque a criação dos institutos ligados ao MMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em 1989, e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em 2007. Além disso, serão brevemente mencionados a Estratégia Nacional da Política Nacional da Biodiversidade; o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio); o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa); o Fundo Amazônia; o Programa de Pequenos Projetos (PPP); entre outros.

Assim, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), o Brasil vem consolidando sua política ambiental e chegou a uma etapa sofisticada, em comparação com seus vizinhos sul-americanos e outros países de renda média. Contudo, o MMA

tem um dos menores orçamentos da União, sendo excessivamente dependente de financiamento internacional, e seu poder político depende diretamente da capacidade do(a) ministro(a) de articular com outras instituições.<sup>43</sup>

Ressalte-se que a Política Nacional sobre Meio Ambiente (1981) é bem mais antiga que a CDB, permitindo a instituição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). O 2º artigo da Lei de 1981 define:

a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...].

Seus instrumentos são diversos: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; os incentivos à produção e à instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para melhoria da qualidade ambiental; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental; as penalidades disciplinares ou compensatórias; o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou à correção da degradação ambiental; a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Ibama; a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes. Este último, por exemplo, raramente é respeitado.

O Brasil tem também um direito ambiental sofisticado, apesar de ser ainda pouco respeitado e pouco efetivo. Uma iniciativa importante foi sua constitucionalização em 1988, no capítulo VI, do título VIII, como parte da “Ordem Social”, portanto, como direito social do homem (SILVA, 1997). Do artigo 225 consta:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

43 Prova da fragilidade institucional do MMA no Brasil foi a demissão da ministra Marina Silva, em maio de 2008, por não ter voz predominante nas decisões políticas consideradas essenciais para a política ambiental, como a transposição do Rio São Francisco; o licenciamento das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e de hidrelétricas; a construção de usinas nucleares; e o plantio de soja e cana. Além disso, a nomeação de Roberto Mangabeira Unger para a coordenação do Plano Amazônia Sustentável também foi mal recebida pela ministra.

A Lei nº 9.985, de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), como uma sofisticada resposta à questão das áreas protegidas com diferentes características. Criou dois tipos de unidades de conservação, aquelas de proteção integral (estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, refúgio de vida silvestre e monumento natural); e aquelas de unidades de uso sustentável (área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável, reserva particular do patrimônio natural). A primeira restringe o uso dos recursos, enquanto a segunda apresenta possibilidades mais amplas de desenvolvimento sustentável. O Brasil é o maior exemplo mundial de criação de áreas protegidas, sendo que, só no período de 2003 a 2008, foram criados 24 milhões de hectares de novas áreas de conservação.<sup>44</sup>

Em 1994, foi criado o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio), sob a égide do Ministério do Meio Ambiente. Seu principal objetivo foi o de garantir a consecução dos objetivos da CDB por meio de parcerias do setor público e privado. Ele tem sete componentes biogeográficos, em função dos biomas brasileiros: Amazônia, Caatinga, Zona Costeira e Marinha, Mata Atlântica e Campos Sulinos, Cerrado e Pantanal. Em 2003, foi transformado em Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio) para contribuir principalmente com a Política Nacional de Biodiversidade (PNB). Em parceria com o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), o Pronabio criou dois mecanismos de financiamento. O primeiro é o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio), com financiamento governamental, cujo objetivo é o de definir ações prioritárias e estimular parcerias entre o setor público e privado. Com mais de dez anos de existência, o Probio apoiou mais de 144 subprojetos (PROBIO, 2009). O segundo é um fundo privado, o maior do planeta, o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio). Dando continuidade à iniciativa, anos mais tarde, foi instituído o Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade (Probio II), envolvendo os setores de agricultura, ciência, pesca, florestas e saúde. Seu financiamento é assegurado pelo Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF, US\$ 22 milhões) e por fontes governamentais e privadas (US\$ 75 milhões).

Cabe destacar o Programa-Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), iniciado em 1994, que foi um dos maiores programas ambientais jamais instituídos no mundo, com o financiamento dos membros do G7 na sua execução. Seu principal objetivo foi o de

maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais, de forma consistente com as metas de desenvolvimento do Brasil, por meio da implantação de uma metodologia de desenvolvimento sustentável que contribuirá com a redução contínua do índice de desmatamento.<sup>45</sup>

44 Marina Silva, Carta ao Presidente Lula. Disponível em: <[http://www.bibliotecadafloresta.ac.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=196&Itemid=149](http://www.bibliotecadafloresta.ac.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=196&Itemid=149)>. Acesso em: 25 jan. 2010.

45 Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/ppg7/>>. Segundo o mesmo site: "O Programa é financiado por doações dos países integrantes do ex-Grupo dos Sete, da União Européia e dos Países Baixos, complementadas com contrapartida crescente do governo brasileiro, dos governos estaduais e de organizações da sociedade civil". Acesso em: 22 dez. 2009.

Mesmo que os resultados tenham sido mitigados, o programa é uma iniciativa referencial na cooperação ambiental. Ainda cabe menção ao Programa Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos de Seca (PAN), lançado em 2008, em parceria com a cooperação alemã e com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Finalmente, a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais; a Lei da Mata Atlântica; e o Plano Nacional de Recursos Hídricos também foram lançados sob a ministra Marina Silva.

Na verdade, existem inúmeros programas e projetos, bilaterais e plurilaterais, que poderiam ser mencionados. Países como Alemanha, Reino Unido, Japão, Estados Unidos e França têm mantido agências de cooperação no Brasil há décadas, principalmente com foco no desenvolvimento sustentável e na Região Amazônica. Tais iniciativas vão desde o desenvolvimento local com acordos de pesca apoiados pela agência de cooperação alemã (GTZ) à criação de um centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica (Universidade da Biodiversidade).<sup>46</sup>

A PNB foi instituída em 2002, após diversos estudos e consultas públicas com setores público e privado. Segundo o MMA,

os principais objetivos da PNB são: promover a integração de políticas nacionais do governo e da sociedade; estimular a cooperação interinstitucional e internacional para a melhoria da implementação das ações de gestão da biodiversidade; conhecer, conservar e valorizar a diversidade biológica brasileira; proteger áreas naturais relevantes; promover o uso sustentável da biodiversidade; respeitar, preservar e incentivar o uso do conhecimento, das inovações e das práticas das comunidades tradicionais.<sup>47</sup>

o Projeto Estratégia Nacional da Diversidade Biológica e Relatório Nacional foi criado no âmbito do MMA e consta como resposta do Brasil às suas obrigações no âmbito da CDB. Seu principal objetivo é “a implementação dos compromissos firmados na CDB através da definição de estratégias, planos e programas”. O projeto, financiado também pelo GEF, teve início em 1998 e seus principais objetivos são:

realização e publicação de estudos estratégicos; elaboração da Política Nacional de Biodiversidade; criação e implementação da Rede de Informações em Biodiversidade; elaboração do Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica; proposta de implementação da Política Nacional de Biodiversidade; fortalecimento da cooperação regional em Biodiversidade.<sup>48</sup>

46 Ver declaração conjunta assinada pelos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Nicolas Sarkozy, na Guiana Francesa, em 12 de fevereiro de 2008.

47 Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=72&idMenu=3477>>. Aces so em: 12 fev. 2010).

48 Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=37>>.

Vale destacar também o Programa Antártico Brasileiro (Proantar), por meio do qual o país desenvolve pesquisa no Polo desde 1982. O Brasil ratificou o Tratado da Antártica, com um restrito grupo de países, os quais têm compromissos internacionais de pesquisa e de conservação relativas ao Polo. Além disso, o Ano Polar Internacional é outra iniciativa política de presença brasileira no tabuleiro internacional. Trata-se de projeto de cooperação científica internacional do qual o país participou (2008-2009) e pretende participar na próxima edição, com mais de 60 países. Por fim, a atual posição brasileira firmemente favorável à moratória da caça às baleias também demonstra o interesse por outros temas que não foram tratados neste texto.

Outros dois pontos centrais são a progressiva inserção internacional do Ministério do Meio Ambiente e a especialização do Ministério das Relações Exteriores. O primeiro começou a participar de forma crescente nas reuniões multilaterais e criou uma Assessoria de Assuntos Internacionais em 2006, como também fizeram outros ministérios na mesma época. O segundo ampliou a estrutura interna para tratar de temas ambientais, até chegar a importante arquitetura institucional, com diplomatas muito bem treinados.<sup>49</sup> Outrossim, o MRE tem fomentado o debate interministerial e até convidado membros da academia e da sociedade civil organizada para construção da posição brasileira antes de grandes reuniões multilaterais. Os contatos oficiais da CDB no Brasil são dois embaixadores, dois funcionários do MMA, um do Jardim Botânico do Rio de Janeiro e uma do MCT.<sup>50</sup>

### 1.2.3

#### Estratégias de inserção e experiências

Pode-se destacar uma grande mudança de estratégia de inserção no período que antecedeu a Rio 92, pois o Brasil deixou de usar a soberania como um “escudo” no final da década de 1980 e adotou o diálogo entre soberanos como principal instrumento de trabalho. O presidente Collor já havia sinalizado essa mudança, quando o Brasil sediou a Rio 92. Os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula continuaram na mesma direção.

Nesse sentido, há uma nova estratégia de inserção desde 1990, pela qual o país se esforça para participar de todas as iniciativas multilaterais e ter voz nos debates, às vezes como representantes dos países em desenvolvimento, às vezes em causa própria. Isso significa que o Brasil rejeita tanto o

49 O Instituto Rio Branco (IRBr) já ofereceu, inclusive, curso sobre a política ambiental global. Como o tema ambiental tem sido ensinado nos cursos de relações internacionais, economia e direito, vários jovens diplomatas já têm interesse específico e boa formação sobre os temas principais.

50 Disponível em: <<http://www.cbd.int/countries/contacts.shtml?country=br>>. Ressalte-se que as informações contidas na *site* do MMA são discordantes. Acesso em: 12 fev. 2010.

rótulo de estado-veto quanto o de *disenfranchised*,<sup>51</sup> por ter a convicção de que a participação ativa no cenário internacional é a melhor estratégia para defender seus interesses. Em consequência, não somente o Brasil tem feito propostas interessantes e mecanismos inovadores, como a criação de fundos multilaterais, mas também tem almejado exercer o papel de porta-voz de um grupo do Sul, intermediário entre o Norte e o Sul, ou até mesmo de coordenador/líder dos mais de 50 temas diferentes no âmbito de G77/China.

#### 1.2.4

#### Cenário prospectivo

O Brasil continuará exigindo que os países desenvolvidos cumpram seus compromissos internacionais relativos à transferência de tecnologia e de recursos novos e adicionais. As negociações avançam lentamente, e a proposta franco-alemã da criação da Onuma (no lugar do Pnuma, ou seja, transformação do Programa em Organização) continua na pauta. O Brasil era contrário a tal proposta, mas está revendo sua posição, porque agora tem poder o suficiente para influenciar na construção da nova instituição. Nosso argumento é que o Pnuma<sup>52</sup> foi enfraquecido por falta de vontade política, e nada indica que a Onuma teria mais força. Além disso, não aceitamos manter o foco nas questões ambientais isoladamente, haja vista que o essencial para o Brasil é a dimensão socioambiental das questões ambientais. Logo, para que o sucesso das políticas ambientais seja viável, é preciso manter a prioridade no combate à pobreza e no desenvolvimento sustentável. Finalmente, rejeitamos a postura preservacionista de certos países europeus.

À guisa de conclusão, o Brasil tem papel central no regime da diversidade biológica e deverá continuar no futuro próximo. Haja vista que 2010 foi o “Ano da Diversidade Biológica”, espera-se que sejam criadas novas instituições e políticas para garantir a implementação das orientações previstas na CDB.

---

51 Significa os “excluídos” de fato, os quais, apesar de terem direito de participar, não conseguem ou nem tentam. Ver Fisher e Green (2004).

52 Para análise detalhada sobre o malogro do Pnuma, ver Philippe Le Prestre (2009).



## 1.3

### CONSTRUÇÃO DO REGIME SOBRE ACESSO A RECURSOS GENÉTICOS E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS DELES ADVINDOS (ABS)

#### 1.3.1

##### Diagnósticos correntes

Em função das diferentes negociações multilaterais, o caso do futuro regime de acesso<sup>53</sup> será tratado separadamente, como já mencionado na parte sobre regimes internacionais. De fato, trata-se de negociações extremamente difíceis, nas quais o consenso entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento é superficial. Após a Rio 92, houve grande expectativa da instituição de um Protocolo adicional à CDB específico ao tema, mas a lentidão das negociações e o contexto atual não permitem otimismo com relação ao tratado. A principal clivagem separa a maior parte dos países detentores de grande riqueza biológica, unidos no grupo dos Megadiversos Afins,<sup>54</sup> daqueles interessados em bioprospecção e que são, ao mesmo tempo, os que mais solicitam patentes internacionais.

Outra grande dificuldade nas negociações multilaterais é o fato de o tema ser complexo e tratado, simultaneamente, em diversos fóruns, dentro e fora do sistema da ONU, principalmente na Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO); no Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Pnuma); na Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI); e com o Tratado sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs) da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Entre os principais problemas a serem resolvidos, estão a falta de um arcabouço nacional na maior parte dos países em desenvolvimento; a falta de capacidade política destes de implementar algo desta natureza; e a falta de cooperação dos países desenvolvidos e das empresas no sentido de respeitar a letra da CDB. E o pior de tudo é que não são apenas os países que perdem com isso, mas principalmente populações tradicionais, que deviam ser amparadas por seus respectivos governos e, geralmente, não o são. Não se deve olvidar de que muitas vezes os crimes de biopirataria, definido

53 O MMA menciona um regime já existente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=150&idConteudo=8284>>. Acesso em: 3 jan. 2010.

54 Em inglês, Like-Minded Megadiverse Countries (LMMC). Durante a presidência indiana, foi criado o *site*: <<http://lmmc.nic.in/>>. Acesso em: 18 fev. 2010. Os membros são: África do Sul, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Quênia, Madagascar, Malásia, México, Peru, República Democrática do Congo e Venezuela. Austrália, Papua Nova Guiné e Estados Unidos também são considerados megadiversos pelo Pnuma, mas não integram o grupo político, formado em 2002 no México.

pelo MMA como apropriação ilegal de recursos e/ou conhecimento tradicional a eles associados, são cometidos por atores nacionais contra populações tradicionais do mesmo país. No Brasil, por exemplo, abundam os casos contra empresas de fármacos e cosméticos.

Portanto, a situação atual é muito decepcionante, haja vista que as estimativas de biopirataria apenas diminuem quando as empresas de biotecnologia conseguem encontrar um produto sintético substituível ao natural, ou quando os produtos tirados ilegalmente de um país são conservados *ex situ*, e, então, o país receptor torna-se independente dos países fornecedores. Em suma, no futuro, a biopirataria será reduzida, mas não por políticas eficazes de comando e controle, e sim por falta de interesse dos biopiratas. Mas o dano irreversível às populações locais e tradicionais terá sido também sério e vergonhoso, não apenas pela falta de reconhecimento institucionalizado pela detenção de conhecimento, mas também pela falta de transferência de tecnologia e de pagamentos de *royalties*.

Três momentos centrais nas negociações internacionais marcaram o ritmo da criação do regime. Em novembro de 2001, a FAO aprovou o Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos para Alimentação e Agricultura como um instrumento legal obrigatório; na COP-6 da CDB, em abril de 2002, foi adotada uma regra voluntária, o **Guia de Boas Condutas de Bonn**, sobre o acesso aos recursos genéticos e a justa e equitativa repartição de benefícios decorrentes de sua utilização; e, em terceiro, a COP 8 de Curitiba, em 2006, quando foi iniciada a negociação para um futuro protocolo. Em fevereiro de 2011, o Brasil assinou o Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e a repartição justa e equitativa dos Benefícios advinhos de sua utilização.

### 1.3.2

#### Ações e políticas públicas no Brasil

O país infelizmente não tem trabalhado de forma adequada para garantir o respeito às orientações da CDB, que são no sentido de garantir o direito das populações locais e tradicionais à repartição de benefícios por meio de mecanismo de direito de propriedade intelectual coletivo. Um dos grandes entraves, já conhecido, é a falta de registro das espécies no Brasil. Segundo o Departamento de Patrimônio Genético do MMA, foram registradas mais de 200 mil espécies, mas estima-se que o total possa chegar a um milhão e oitocentas mil. Em outros termos, mesmo sendo um país megadiverso, com grande capacidade científica e jurídica, o país ainda carece de um arcabouço legal completo e coerente para permitir a bioprospecção legalizada nos moldes da CDB.

O primeiro projeto nesse sentido foi enviado ao Congresso pela senadora Marina Silva, há 14 anos. Existem outros projetos, inclusive “o novo” do Executivo, preparado pela Casa Civil em 2007, mas

que também ficou parado depois. Uma explicação seria a divergência de forças nacionais que impedem a construção de regras claras para a bioprospecção. Outra seria a falta de interesse nacional pelo tema, que parece pouco plausível. Existem outras hipóteses para essa lacuna no Brasil que, aliás, existe também na maioria dos outros países, haja vista a estimativa de que apenas 18 países possuem legislação adequada para os moldes da CDB.<sup>55</sup> Uma alternativa à lentidão institucional seria o recurso a contratos sob a supervisão federal ou estadual, mas o Brasil não adotou tal opção.<sup>56</sup>

Até hoje, o tema, apesar da sua reconhecida importância estratégica, é regulado pela Medida Provisória nº 2.186-16/2001, a qual estabeleceu o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), como a autoridade nacional, com funções normativas e deliberativas. O CGEN instituiu o Sistema Nacional de Acesso ao Patrimônio Genético e aos Conhecimentos Tradicionais, no seio do MMA. Para obter direito de acesso ao patrimônio genético e/ou aos conhecimentos tradicionais associados, foi criado um formulário eletrônico, sob a responsabilidade do CGEN. Ele aplica-se para solicitação relativa à pesquisa científica, à bioprospecção ou ao desenvolvimento tecnológico. Contudo, os limites e os entraves desse sistema são notórios, de tão lento, burocrático e politizado que é. O CGEN, por sua vez, também tem recebido críticas muito sérias quanto à sua composição e funcionamento.

### 1.3.3

#### Estratégias de inserção e experiências

A grande dificuldade doméstica de estabelecer mecanismos de regulação do acesso a recursos genéticos implica, indubitavelmente, o enfraquecimento do país no cenário internacional. Ressalte-se que o mesmo problema ocorre nos demais regimes ambientais descritos neste texto. O país defende a construção de um regime internacional que regule o acesso a recursos genéticos sem ter conseguido, no plano doméstico, criar algo similar. Por isso, acredita-se que o Brasil continua sendo uma das maiores vítimas mundiais de biopirataria, nacional e internacional.

Se o principal objetivo da política externa brasileira é a criação do regime internacional ABS, no qual os países prospectores teriam de revelar a origem do material genético coletado e comprovar o consentimento prévio informado, para depois compartilharem eventuais benefícios com os detentores de conhecimento tradicional associado ao material genético e, além disso, respeitar limites à demanda por patentes, ainda há um longo caminho para o sucesso.

55 Segundo Juliana Santilli, o primeiro país a adotar legislação para a proteção de direitos coletivos relativos a recursos biológicos foi o Peru. Ver seu capítulo na obra organizada por Lima e Bensusan (2003).

56 Costa Rica, por exemplo, é grande precursor latino nos contratos de bioprospecção. Iniciativas como a Bioamazônia, no Brasil, engendraram mais conflitos do que soluções. Ver Ferreira (2009).

Como já enfatizado, o país tem a maior diversidade biológica do planeta, mas só isso não é suficiente para que tenha peso decisivo nas negociações multilaterais. Foi preciso que o Brasil amadurecesse uma posição política mais consistente e informada, com uma diplomacia mais preparada e orientada para defender os interesses nacionais. Ou melhor, que os países em desenvolvimento se preparassem para a construção do regime. Hodiernamente, pode-se afirmar que o Brasil é uma “baleia” das negociações multilaterais ambientais, como defendeu Ignacy Sachs, por seu grande poder de articulação, tanto na ONU, como em grupos políticos, como no caso do Grupo Megadiverso e Afins, do qual Brasil foi recentemente presidente.

Para tentar pesar nas negociações, os países em desenvolvimento criaram o Grupo dos Megadiversos e Afins, como já mencionado. Essas nações reúnem mais de 70% de toda a biodiversidade do planeta e aproximadamente 45% da população mundial. É um grupo plurirregional, o que caracteriza uma boa cooperação Sul-Sul contra o Norte (EUA, UE e Japão em particular). Ressalte-se que os países do Basic estão juntos no Grupo, e um dos maiores parceiros do Brasil nas últimas negociações tem sido o Egito. Por fim, o ponto focal brasileiro é o embaixador lotado no Consulado-Geral no Canadá.

Logo, a estratégia de inserção consiste em construir uma posição conjunta com países que têm grande peso no que concerne a recursos genéticos, para exigir dos países desenvolvidos o consenso necessário para a criação de um regime internacional, nos moldes da CDB. O Brasil defende que seria a melhor forma de garantir a gestão justa e adequada dos recursos genéticos no mundo, os quais não são e nunca serão patrimônio comum da humanidade.

Além das dificuldades já analisadas, não se deve olvidar da lacuna do direito internacional no que concerne ao instituto de propriedade intelectual coletiva. Em outras palavras, raros países apresentam mecanismos de proteção dos direitos intelectuais adequados para as populações tradicionais e locais, o que não é o caso no Brasil. Ademais, o Brasil é um dos maiores piratas de músicas, *softwares* e jogos eletrônicos do mundo, sem contar com fármacos e outros. Portanto, se o país é demandante no futuro regime de acesso e repartição de benefícios, torna-se demandado para respeitar patentes no regime de propriedade intelectual.

#### 1.3.4

#### Cenário prospectivo

Como mencionado, a falta de regulação nacional e de políticas públicas coerentes constitui o maior problema do Brasil e, portanto, seu maior desafio. Outro grande desafio é o controle das atividades econômicas e comerciais, como a biopirataria, bem como o tráfico de plantas e animais,

por exemplo. É forte a probabilidade de que, se o Brasil conseguir implantar um sistema político-legal coerente que permita a bioprospecção, os crimes de biopirataria serão reduzidos. Em outros termos, há grande quantidade de crimes, porque não há alternativa rápida e transparente. No entanto, também urge pensar no resto dos países altamente explorados, como Madagascar e Indonésia, que precisam de um regime internacional ainda mais do que o Brasil, em função das suas respectivas fragilidades institucionais.

## 1.4 BIOSSEGURANÇA

### 1.4.1 Diagnósticos correntes

O regime de biossegurança também poderia estar contido no grande regime da diversidade biológica, visto que seu cerne é a regulação internacional de procedimentos sobre movimentação e manuseio de organismos vivos modificados (OVMs) por biotecnologias modernas, visando à proteção humana e ambiental. Defende-se que há um regime internacional, baseado no Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, assinado em janeiro de 2000.

Todavia, a proposta inicial de regime foi bastante deformada, com o enfraquecimento do princípio da precaução e com as diversas limitações impostas ao texto inicial, excluindo produtos que já estavam regulados por outros regimes. Por isso, o Protocolo se aplica unicamente a organismos vivos, e não a organismos geneticamente modificados (OGM ou transgênicos), que são denominações comuns para produtos fabricados a partir de OVM, mas que não podem se reproduzir na natureza. Em consequência, a criação do regime não engendrou grandes impactos, isto é, não alterou significativamente o comportamento dos atores envolvidos (essencialmente Estados e empresas), daí a questão se o regime existe mesmo, posto que sua eficácia é questionável. Além disso, os casos envolvendo comercialização de OVM foram levados unicamente ao regime comercial da OMC.

A negociação do regime foi muito polêmica e conduziu a uma divisão dos partícipes que hoje em dia não faz mais sentido: Grupo de Miami<sup>57</sup> (contra) e outros, mas alguns muito mais engajados que o resto. O Brasil hesitou entre os dois lados durante as negociações, em função, entre outras coisas, da dificuldade de definição da política nacional. Os representantes dos Ministérios do Meio Ambiente e Saúde eram a favor de um regime robusto, enquanto o da Ciência e Tecnologia e da Agricultura e Pecuária tinham posições diametralmente opostas. Aliás, ainda há grande

57 Liderados pelos Estados Unidos que nem sequer ratificaram a CDB.

discordância entre eles, que ficou clara com o debate sobre a construção da posição brasileira para discussão sobre responsabilidade internacional.

Nesse sentido, o Brasil está em uma posição muito delicada no regime, posto que é o único signatário do Protocolo que produz OVM em escala comercial e precisa exportá-los. Ou seja, se o país defendesse a responsabilidade internacional do Estado, caso um OVM causasse dano no território de outro, o Brasil seria responsabilizado e, depois, deveria processar os responsáveis pela exportação, entre empresas e agricultores. Para o meio ambiente e para o regime, a responsabilidade internacional é essencial. Para o Brasil, que se encontra nessa situação política caótica, a responsabilidade internacional representa um ônus enorme que o país teria de assumir. Nesse regime, como no de Biodiversidade em geral, a execução das normas e sua observância (*enforcement and compliance*) são tarefas hercúleas, posto que o controle público sobre atividades econômicas e comerciais é muito limitado.

O Brasil é um dos maiores produtores de soja transgênica do mundo e estima-se que a produção na região Centro-Oeste seja essencialmente transgênica. Mas os dados oficiais não correspondem aos dados lançados pelas empresas nem pelas organizações da sociedade civil. Os produtores usaram transgênicos durante anos, não só a soja, sem terem um arcabouço legal claro, apostando no futuro, por serem vítimas das maiores especulações e propagandas. Portanto, nesse regime específico, se os Estados Unidos lideraram o esvaziamento do regime durante as negociações, o Brasil foi o grande problema que contribuiu para o fracasso das tentativas de fortalecimento das poucas orientações estabelecidas.

#### 1.4.2

#### Ações e políticas públicas no Brasil

O país ainda sofre do mesmo problema de falta de uma posição clara, que está visivelmente refletido na nossa Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105, de 2005), que trata de produção e comercialização de organismos geneticamente modificados e a pesquisa com células-tronco. Primeiro, considera-se um grande problema tratar de transgenia e células-tronco no mesmo texto, o que foi resultado da dificuldade de articulação política nacional. Segundo, produção e comercialização têm objetivos muito diferentes da pesquisa. Se as três devem ser reguladas, a pesquisa também deve ser amparada e promovida, o que a lei não fez. Terceiro, a lei abre brechas para a situação da ilegalidade da produção no país, que foi exatamente seu principal efeito nestes últimos quatro anos. Quarto, a lei foi tão politizada que diversos juristas alegam sua inconstitucionalidade. Finalmente, a maior parte dos atores sociais, exceto as multinacionais da transgenia, ficou

decepcionada com a incapacidade do Brasil de organizar a inserção de uma atividade tecnológica tão polêmica, mas ao mesmo tempo tão importante no território nacional.

Aliás, antes da lei, as medidas provisórias editadas sobre o tema também foram catastróficas. A Medida Provisória nº 113 (convertida na Lei nº 10.688, de 2003) e a Medida Provisória nº 131, de 2003, possibilitaram o replantio de OVM clandestinos, normalmente trazidos da Argentina, e a comercialização da safra ilegal. A justificativa oficial foi que inúmeras famílias de agricultores<sup>58</sup> seriam prejudicadas caso fossem respeitadas a legislação brasileira, ainda lacunária,<sup>59</sup> e as decisões judiciais proibitivas. Note-se a gravidade dos fatos, pois a matéria jamais deveria ter sido regulada por Medida Provisória, e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) deveria ter tido papel central nesta questão desde o seu início.

O que aconteceu, no Brasil, foi o que Marcelo Varella chama de *fait accompli*. Os OVM foram introduzidos em larga escala no Brasil, por empresas e agricultores interessados em evitar a regulação do seu plantio, e o governo deparou-se como uma situação irremediável, na qual seria impossível uma proibição a curto prazo. Além disso, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) liberou a plantação da soja RR da empresa Monsanto, que foi desautorizada por via judicial, em função da ausência de estudo de impacto ambiental. Também foi o Judiciário brasileiro que proibiu a comercialização do arroz *liberty link* e do milho transgênico argentino. Atualmente, as liberações são difíceis, porque é exigido um parecer da Anvisa e do Ibama, e até as pesquisas relativas à segurança dos OVM estão travadas por falta de definições legais, além de que as ONG<sup>60</sup> têm atuado ativamente no sentido de questioná-las e a CTNBio ainda não funciona adequadamente, seguindo o devido processo legal (VARELLA, 2009 e 2010).

Com relação a esse regime, o Brasil adotou uma política institucional que à primeira vista parece boa. Foi criada a comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), no MCT, que define 11 dos 18 membros da Comissão. Entre os ministérios representados, estão: Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária; Ciência e Tecnologia; Saúde; Meio Ambiente; Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; Educação e do Desporto; Relações Exteriores. A CTNBio é competente para elaborar as normas relativas à biossegurança, por meio de instruções normativas.

58 O que já é discutível a partir do entendimento de que o Brasil tem, ao menos, três tipos diferentes de sistemas produtivos agrícolas: o familiar, o latifundiário (arcaico) e o do *agribusiness* (um dos mais modernos e competitivos do mundo).

59 Na época, havia um entendimento forte entre juristas ambientalistas de que o cultivo de organismos vivos modificados (OVM) deveria obter licença ambiental, em função do potencial de danos ambientais e sanitários.

60 O Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), por exemplo, que foi um dos grandes precursores das batalhas judiciais no Brasil. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) também se envolveu no início, mas foi obrigado a se retirar.

Além da Constituição Federal, as instruções da CTNBio e as normas internas dos Comitês Institucionais de Biossegurança (CIBios) compõem o corpo de normas nacional. O legislador brasileiro também foi além do direito internacional com a intenção de tratar de praticamente todos os atos relativos à biotecnologia e também aos organismos manipulados. Os principais atos regulatórios da matéria são a Lei nº 8.974, de 1995, e a Medida Provisória nº 2.137, de 2000.

### 1.4.3

#### Estratégias de inserção e experiências

Nesse regime, o Brasil não teve estratégia de inserção e agora sofre as consequências, pois o país é o único signatário do Protocolo de Cartagena que possui grande capacidade de exportação de transgênicos. Ou seja, caso seja criado um regime com efetiva responsabilidade internacional, o primeiro perdedor será o Brasil. O país assumiu uma posição favorável ao regime de Cartagena sem ter consenso interno e sem ter mecanismos de rastreamento e separação das colheitas. Mais grave ainda, a indecisão política tornou impossível o controle por parte das autoridades competentes e a atuação de estados que tentaram se autodeclarar “livres de transgênicos”. Em consequência, como era de se esperar, até hoje não é possível definir com certeza qual a porcentagem de grãos transgênicos produzidos no país.

Muitos países que tentaram impedir a entrada de OVM nos seus respectivos territórios acabaram perdendo. Os Estados Unidos e as empresas de biotecnologia têm grande potencial político e conseguiram conquistar a confiança dos consumidores, ou ao menos orientá-los a outros problemas, como o da segurança alimentar mundial.<sup>61</sup> Ou seja, a biotecnologia foi apresentada como a grande solução para a segurança alimentar, e a questão da rápida comercialização de produtos transgênicos mudou de natureza.

Atualmente, o mundo inteiro consome produtos derivados de OVM, e raros procuram saber o que realmente estão comprando. Portanto, fracassou a tentativa de rotulagem na maior parte dos países, inclusive no Brasil, a qual foi estabelecida pelo Decreto nº 4.680, de 2003, definindo que produtos com mais 1% de OGM na sua composição deveriam ser discriminados. Ressalte-se que no entendimento mundial essa porcentagem é de 4%, como ficou estabelecido em 1992. Mesmo que no futuro os rótulos sejam usados, os consumidores já estão acostumados com os transgênicos, portanto, o impacto dos rótulos será muito limitado.

61 Além de declararem a equivalência entre OVM e demais produtos, os Estados Unidos chegaram a doar toneladas de transgênicos para países que sofriam de crise alimentar. Inclusive, alguns deles rejeitaram tal oferta, na década de 1990.



Finalmente, é difícil afirmar que já houve uma estratégia de inserção brasileira nesse regime, haja vista a discordância entre os ministérios e a incapacidade de uma ação coletiva a longo prazo. Ademais, o papel importante das empresas de biotecnologia, notadamente as multinacionais, e do Judiciário brasileiro são fatores agravantes dessa dificuldade nacional. Os contatos nacionais para o Protocolo são dois diplomatas,<sup>62</sup> mas a questão também é tratada entre outros ministérios, como um tema ambiental, sanitário, comercial, de pesquisa e agrícola, como já mencionado.

#### 1.4.4

#### Cenário prospectivo

Há forte tendência de que o regime seja enfraquecido até tornar-se totalmente inútil, o que já está acontecendo. Daí, o regime seria um mero “epifenômeno”,<sup>63</sup> ou seja, inútil para a governança global. De fato, ele nunca foi muito utilizado por seus signatários, e a grande rejeição dos transgênicos tende a arrefecer-se à medida que o consumo em larga escala não engendrou ainda nenhum efeito catastrófico para a saúde humana. Em outros termos, apesar dos riscos relacionados à produção transgênica em escala comercial global e sem o devido controle e monitoramento, a opinião pública internacional foi desmobilizada na guerra ao consumo de transgênicos. Também não há consenso científico sobre quais são os riscos reais do consumo de transgênicos, o que dificulta a orientação política.

Nesse sentido, tal conclusão é reforçada pelo fato de o conceito de “segurança alimentar” ter deixado de significar preocupação com a qualidade e significar prioritariamente preocupação com a quantidade, pela provável falta de alimentos para uma população mundial de quase 7 bilhões de pessoas, como ficou marcada na recente conferência da FAO . Em outras palavras, é como se os consumidores fossem obrigados a aceitar as novas tecnologias aplicadas à produção alimentar. Logo, em nome do direito das gerações futuras de terem alimentos suficientes também, a nova revolução genética<sup>64</sup> foi imposta ao mundo.

Em consequência, o papel do Brasil também tende a mudar. Deixará de ser a baleia que perturbou o regime para ser uma das soluções às futuras crises de produção de alimentos no mundo? Com as perspectivas dos biocombustíveis e o fato de a soja ser altamente rentável nesse momento, parece lógico afirmar que a produção de OVM no Brasil, e em outros países, tenderá a aumentar significativamente, salvo se algum problema técnico impuser limites ao interesse pelas novas tecnologias.

62 Disponível em: <<http://www.cbd.int/countries/contacts.shtml?country=br>>.

63 Pergunta colocada por Oran Young (2009) acerca de regimes internacionais para o meio ambiente. Fernanda Viana de Carvalho (2010).

64 Em comparação com a Revolução Verde (*green*), vários autores a chamam de Revolução Genética (*gene*). Fernanda Viana de Carvalho (2010).

Ressalte-se que existem variedades modificadas para todos os cultivares mais rentáveis do mundo, logo, se houver eventos climáticos extremos em larga escala, a natureza provavelmente não terá tempo de reagir, e as variedades da biotecnologia, resistentes a estresse hídrico e térmico, serão a única solução para alimentar pessoas e animais a curto prazo.

Finalmente, ainda não é possível afirmar se e em que medida OVM é realmente uma ameaça para a saúde humana e para o meio ambiente. A maior parte dos pesquisadores elabora suas conclusões com cautela e ainda solicita mais estudos e mais tempo para que as novas biotecnologias possam ser avaliadas. Tamanhas são as incertezas que experiências em escala comercial e/ou técnica estão sendo realizadas em todos os países que têm condições de fazê-las. Portanto, a construção do conhecimento científico constitui o maior desafio para o futuro. Em seguida, o controle das atividades de produção e de comercialização constitui outro desafio ainda a enfrentar.

Outro grande desafio, mas que escapa ao escopo deste texto, é o de regulação da atuação das empresas da biotecnologia, denominadas *gene giants*, com relação às condições de venda das sementes transgênicas. Ou seja, há grande mudança do sistema produtivo que precisa ser acompanhada e regulada por autoridades públicas, para proteger a agricultura familiar, por exemplo. Isso porque tradicionalmente os agricultores separavam suas sementes e as plantavam nas safras seguintes, mas, com a biotecnologia, as empresas podem proibir os agricultores de fazerem isso por meio de contrato e podem decidir vender apenas sementes que não são utilizáveis para replantio. Além disso, algumas empresas impõem condições de pagamento, vendas casadas e uso de pesticidas aos pequenos agricultores. Por último, mas não menos importante, há uma concentração de empresas gigantes no ramo da biotecnologia, como também uma concentração perigosa de empresas de distribuição, que dominam as maiores cadeias de supermercados no mundo todo. Logo, há urgência na presença firme do governo, nos países em desenvolvimento, em geral, e no Brasil, em particular, para garantir a segurança alimentar mundial.

## 1.5 FLORESTAS

### 1.5.1 Diagnósticos correntes

Acredita-se que as florestas tropicais sejam os ecossistemas terrestres mais ricos em termos de diversidade de espécies: 50% dos animais vertebrados, 60% das variedades vegetais e estimativa de 90% das espécies terrestres (UNEP, 2001; FAO, 2005 e 2007). Entretanto, o tema não se resume só à fauna e à

flora, mas também ao desenvolvimento local/nacional e às mudanças climáticas, entre tantos outros. Portanto, a primeira grande questão levantada é se realmente o Brasil conseguirá integrar as questões ambientais à lógica de desenvolvimento, para entrar nos trilhos do desenvolvimento sustentável.

Os problemas relacionados à gestão de florestas no Brasil são antigos e há vasta bibliografia sobre temas afetos a florestas.<sup>65</sup> Para alguns, datam da nossa história de colônia, mas, para outros, dependem da vontade política de realmente mudá-la. Resumem-se em estratégias de crescimento insustentável e falta de “estado de direito ambiental” (CANOTILHO, 2007). Muitos observadores defendem que as questões fundiárias seriam o primeiro problema a resolver, uma vez que bens sem dono não são cuidados por ninguém (a tragédia dos bens comuns), e a lógica predatória se espalha por vastas regiões, principalmente na Região Norte e Centro-Oeste, com a expansão da fronteira agrícola e pecuária, por exemplo.

Os números do desmatamento são alarmantes e vergonhosos, aproximadamente 18% da Amazônia já desapareceu,<sup>66</sup> enquanto no Cerrado estima-se que entre 40% e 55% da vegetação já foi perdida. A Mata Atlântica também já foi brutalmente reduzida. Entre os principais atores e fatores estão as madeiras ilegais e a pecuária, em especial nos anos 1970-2000 (EMBRAPA, 2008). Ademais, tratar de florestas significa também tratar de clima, pois representam 18% das emissões globais de CO<sub>2</sub> (IPCC, 2007). São, portanto, o terceiro lugar das fontes mundiais de emissões após setores da energia e indústria, sendo mais importantes do que o setor dos transportes.

Apesar de tanta importância para a humanidade e para o Brasil, paradoxalmente, não há um regime internacional de florestas até hoje. Cada país tem sua legislação própria, e suas iniciativas não dizem respeito a florestas compartilhadas, salvo raros exemplos. No caso da Amazônia, infelizmente, nem a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) nem a Comunidade Andina de Nações (CAN) cumprem esse papel. Em outros termos, inexistente governança regional sobre o tema, pelo fato de as grandes divergências políticas não terem sido vencidas pelas instituições regionais criadas.

Entre as razões para a difícil internacionalização do tema, está certamente a pressão internacional que os países detentores de grandes florestas, principalmente as tropicais, têm sofrido nos últimos anos, aliada a políticas nacionalistas e imediatistas de uso predatório dos recursos florestais para satisfazer necessidades prementes, como no caso de altas dívidas internacionais, hiperinflação e guerras intranacionais.

65 Ver, por exemplo, os trabalhos de Bertha Becker.

66 Segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), o desmatamento da Amazônia Legal teve seu pico em 2004, com 27.423 km<sup>2</sup> desmatados. Para comparação, em 2000, o valor foi de 18.226 km<sup>2</sup> e a partir de 2005 começou a abaixar, voltando a praticamente o mesmo valor do ano de 2000 e chegando a 11.532 km<sup>2</sup> em 2007. Ver “Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia”, Prodes/Inpe (2007).

Daí explica-se uma miríade de instrumentos internacionais sobre florestas, dois específicos e importantes, que são o Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (2000) e o Acordo Internacional sobre Madeira Tropical (1996). Outros relacionados com florestas são: Convenção sobre a Diversidade Biológica (1993); Convenção sobre as Mudanças Climáticas (1994); Convenção de Luta contra a Desertificação (1996); Convenção de Ramsar sobre as Zonas Húmidas (1975); Comércio de Espécies Ameaçadas (Cites , 1975); Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais (1991); Acordos da Organização Mundial do Comércio (1995); Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias Selvagens (1983); Convenção sobre o Patrimônio Mundial (UNESCO, 1975).<sup>67</sup> Essa lista não é exaustiva.

Durante a Rio 92, houve a tentativa, por parte dos países desenvolvidos, de elaboração de uma convenção que foi bloqueada por países como Brasil, que não aceitaram tratar apenas de florestas tropicais, mas sim de todos os tipos de florestas. Além disso, o consenso quanto à necessidade de um regime internacional não existe até hoje, portanto, existem diversas iniciativas multilaterais, lançadas pelos mais diversos atores, mas nenhuma logrou sucesso mundial. Finalmente, existe o que alguns autores chamam de “quase regime”,<sup>68</sup> em função das longas negociações e dos pequenos progressos.

### 1.5.2

#### Ações e políticas públicas no Brasil

Como o tema de florestas é antigo, existe uma série de medidas e políticas para solução de alguns problemas. Visto que não é possível descrever todos neste texto, serão citados apenas os mais importantes, a partir da Rio 92, em especial. Os temas variam de regularização fundiária à criação de alternativas econômicas para comunidades locais, passando por corredores ecológicos, como já foi ressaltado.

Em primeiro lugar, a questão sobre a necessidade de combater o desmatamento e o uso insustentável da terra não tem mais seu lugar no Brasil, pois há consenso de que o país só tem a perder com a situação de desmatamento descontrolado, como ocorreu em 2004. Apesar da continuação das queimadas para o cultivo e a pecuária, existem normas e políticas nacionais que proíbem as técnicas mais arcaicas e danosas de uso da terra, as quais nem sempre são conhecidas e/ou respeitadas. Logo, houve queda brutal da taxa de desmatamento nos últimos anos. Entre 2008 e 2009, foi anunciada a redução de 45% na área desmatada na Amazônia, o que, segundo o MMA, é o menor desmatamento em 21 anos (FOLHA ONLINE, 2009).

<sup>67</sup> Lista elaborada por Fernanda Viana de Carvalho (2010).

<sup>68</sup> Fernanda Viana de Carvalho (2010).

Do ponto de vista fundiário, o Brasil avançou lentamente, até que nos últimos anos deu um salto qualitativo enorme, mas ainda resta muito a ser feito. Nas questões de combate à madeira ilegal e ao “boi pirata”, o então ministro Carlos Minc do MMA conseguiu impor políticas corajosas que estão mudando a realidade brasileira, algumas das quais sua predecessora havia tentado institucionalizar, mas sem o mesmo sucesso. Se tais iniciativas poderão se sustentar nos próximos anos é uma pergunta ainda sem resposta, mas, pela institucionalização das políticas adotadas, é possível que sim. Outras medidas importantes, capitaneadas geralmente pelo MMA, estão relacionadas com o desenvolvimento local e com a criação de alternativas econômicas sustentáveis para as populações de baixa renda.

Entre os grandes passos do Brasil, deve-se mencionar em primeiro lugar o anúncio do MMA pouco antes da COP-15 sobre o clima, em Copenhague, de metas ambiciosas de redução do desmatamento em 80% até 2020. Isso significou assumir o “compromisso voluntário” de mitigação das emissões de gases estufa de 36,1% a 38,9% até 2020.

O Fundo Amazônia<sup>69</sup> é outra conquista importante que poderia servir de modelo a outros países no futuro, caso tenha os resultados esperados. Por enquanto, como o Brasil é o único país que tem dados confiáveis sobre desmatamento, esta iniciativa não seria replicável nem na Indonésia nem na República Democrática do Congo. Seus principais objetivos são o combate ao desmatamento do bioma amazônico e o uso sustentável dos recursos da região.

O Arpa é um programa federal com objetivo de reforçar as unidades de conservação do Snuc, por meio da conservação de mais de 50 milhões de hectares. Já foi criado um Fundo (FAP) para a captação de recursos, com a expectativa de doações de 400 milhões de dólares em dez anos. Nesse sentido, várias parcerias já foram estabelecidas com: Banco Mundial, governos estaduais e municipais, Ibama, KfW (banco alemão de cooperação), a GTZ alemã, o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) e organizações da sociedade civil.<sup>70</sup>

### 1.5.3

#### Estratégias de inserção e experiências

O papel do Brasil no tema sempre foi central. Na Rio 92, por exemplo, o país exigiu a inclusão do termo “todos os tipos de florestas” na Declaração de Princípios, por não aceitar a ênfase apenas

69 Criado em 1º de agosto de 2008 pelo Decreto nº 6.527. Em 2009, o fundo recebeu a doação de 700 milhões de coroas norueguesas, o que equivale hoje a 212 milhões de reais. Ver mais detalhes no site: <[http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site\\_pt](http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt)>. Acesso em: 25 fev. 2010.

70 Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/sca/arpa/>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

nas florestas tropicais. Portanto, teve papel central na “internacionalização do direito” de florestas. Ademais, pode-se afirmar que a cooperação internacional cresceu muito com relação ao tema, o que pode ser comprovado por meio das importantes doações asseguradas por parceiros internacionais, o que o Brasil sempre exigiu. O PPG-7 é o exemplo emblemático desta forte cooperação internacional, mas existem outras diversas iniciativas que merecem destaque no *website* do MMA.

Entretanto, a melhoria da qualidade da cooperação não significa que as divergências nas negociações multilaterais desde 1980 tenham sido dirimidas. Alguns países desenvolvidos continuam defendendo que as florestas são “bem público mundial” e outros criaram estratégias de boicote da madeira tropical não certificada. Os países em desenvolvimento, por seu turno, rejeitam o primeiro conceito por acharem que o acesso livre significa pilhagem dos recursos florestais e, possivelmente, dos conhecimentos tradicionais sobre a biodiversidade. Além disso, exigem do Norte que contribua para a conservação das florestas do Sul, haja vista que estas prestam serviços ambientais para toda a humanidade, como o sequestro de carbono, a possibilidade de manutenção da diversidade biológica etc.

Finalmente, o cenário prospectivo conduzirá necessariamente à questão de saber como o debate sobre florestas será vinculado ao regime de mudanças do clima? Além das questões políticas já esboçadas, existem questões técnicas relativas à compensação para desmatamento evitado (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação – REDD), por exemplo, que já estão sendo negociadas, tais como a definição do cenário de base e a adicionalidade. É importante esclarecer que o tema de florestas, nos últimos dois anos, ganhou extraordinária importância no regime do clima, o que conduz à expectativa de que seja tratado como tema prioritário no futuro próximo.

#### 1.5.4

##### Cenário futuro

Um dos grandes desafios para o Brasil é o de poder opinar nas negociações específicas e gerais sobre temas relativos a florestas, ou seja, usar todos os seus recursos naturais e humanos para fortalecer seu poder de barganha. O Brasil tem grande potencial para ter sucesso na defesa de seus interesses nacionais nesse regime internacional em vias de formação.

Alguns dos grandes desafios são o de criar modelos de desenvolvimento sustentável para locais com baixa governabilidade e estado de direito fragilizado, como no Norte e no Centro-Oeste. O desafio é tão grande que passa pelo fortalecimento da cidadania de populações inteiras, urbanas, rurais e tradicionais. Outro grande desafio é sua inserção no mercado internacional de madeira com produtos certificados para evitar barreiras comerciais de outros países e garantir nossa sustentabilidade

ambiental e comercial. Outro desafio gigantesco são as negociações sobre clima e como a questão do pagamento de serviços ambientais deve ser negociada. Sabe-se que as florestas são sumidouros de GEE e que, portanto, florestas em pé têm grande valor para o regime do clima. Resta ao Brasil promover e publicar mais estudos e análises para orientar a política externa sobre o tema a partir de uma política nacional mais consolidada.

## CONCLUSÃO

Foi exposto que as questões ambientais são transversais, englobando temas de competitividade global: segurança alimentar, segurança energética, integração regional, entre outros. Logo, a agenda ambiental brasileira tende a crescer à medida que o país se torna um ator internacional cada vez mais incontornável, como nos casos dos regimes internacionais da diversidade biológica e das mudanças climáticas. No que concerne a ações e políticas públicas, o Brasil tem um dos modelos de desenvolvimento mais interessantes do mundo, relativo a questões socioambientais, energéticas e agrícolas. Nesse sentido, pode-se afirmar que o Brasil possui uma estratégia geral de inserção internacional bem definida, cujo objetivo atual é o de modificar a governança global ambiental com sua forte presença no tabuleiro internacional. Contudo, a análise de regimes internacionais específicos não permite definir uma estratégia nacional mais clara.

O cenário prospectivo conduz à conclusão de que o Brasil está em um contexto muito favorável para se tornar, definitivamente, um *key player* na política ambiental mundial, notadamente nos regimes selecionados para essa pesquisa. Tal contexto é resultado de três grandes dinâmicas, das quais duas internacionais: a multipolaridade sem multilateralismo, descrita por Jochen Prantl, e “a fragmentação da arquitetura de governança global ambiental”, analisada por Biermann e outros. A terceira é a grande dinâmica nacional, ou seja, a vontade política do Brasil de ser mais que um ator emergente na governança global ambiental.

Logo, o Brasil pretende usar seu potencial de país emergente para continuar a jogar o papel de ator importante em certos regimes internacionais, a começar pelo clima, o regime mais complexo jamais negociado dentro e fora da ONU. Ressalte-se também sua participação ativa na construção do regime sobre acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios deles advindos e a do quase regime de florestas. Assim, é possível afirmar que o país passou de “estado-veto” a “estado-promotor” dos regimes que lhe interessam fortalecer, apesar das fragilidades institucionais e incoerências políticas que ainda enfrenta em nível nacional.



## REFERÊNCIA

A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD apud PRANTL, J. **Center for International Studies**. In: SEMINÁRIO EFFECTIVE MULTILATERALISMS, Cross-regional Perspectives. Universidade de Oxford 17-19 dez. 2009.

ABBOTT, K.; SNIDAL, D. Hard and Soft Law in International Governance. **International Organization**, 54, 3, summer 2000, p. 421-456.

ALBAGLI, S. **Geopolítica da Biodiversidade**. Brasília: Ibama, 1998.

ALDY, J.; STAVINS, R. (Ed.). **Architectures for Agreement. Addressing Global Climate Change in a Post-Kyoto World**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

ARTS, B. **The Political Influence of Global NGOs: Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions**. Utrecht: International Books, 1998.

BARROS-PLATIAU, A. F. A Política Externa Ambiental: do Desenvolvimentismo ao Desenvolvimento Sustentável. In: ALTEMANI, H. de O.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil, temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Center for International Studies**. In: SEMINÁRIO EFFECTIVE MULTILATERALISMS, CROSS-REGIONAL PERSPECTIVES, Universidade de Oxford, 17-19 dez. 2009.

BARROS-PLATIAU, A. F.; VARELLA, M. (Org.). **Diversidade biológica e conhecimentos tradicionais**. Belo Horizonte: 2004.

BIERMANN, F.; PATTBURG, P.; VAN ASSELT, H.; ZELLI, F. The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 4, p. 14-40, nov. 2009.

BIRNIE, P.; BOYLE, A. **International Law and the Environment**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

BRANT, L. (Coord.). **I Anuário Brasileiro de Direito Internacional**. Belo Horizonte: Editora Cedin; Funag, 2006.

BRAHY; LOUAFI, S. La Convention sur la diversité biologique à la croisée de quatre discours, **Les rapports de l’iddri**, n. 3, 2004, 32 p. Disponível em: <[http://74.125.47.132/search?q=cache:YEPyCIPFWBcJ:www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/id\\_0414\\_brady%26louafy.pdf+%22sur+la+diversit%C3%A9+biologique+%C3%A0+la+crois%C3%A9e+de+quatre+discours%22&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://74.125.47.132/search?q=cache:YEPyCIPFWBcJ:www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/id_0414_brady%26louafy.pdf+%22sur+la+diversit%C3%A9+biologique+%C3%A0+la+crois%C3%A9e+de+quatre+discours%22&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 14 fev. 2010.

CANOTILHO, J.; LEITE, J. **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO, Fernanda Viana de. **Brasil: de estado-veto a negociador estratégico a posição brasileira na negociações internacionais sobre floresta e clima (1997-2010)**. Tese (Doutorado)-Universidade de Brasília (UnB), Instituto de Relações Internacionais, Programa de Doutorado em Política Internacional e Comparada, Brasília, nov. 2010. (Orientadora: Ana Flávia Granja e Barros)

CHRISTOFF, P. Post-Kyoto? Post-Bush? Towards an effective climate coalition of willing. **International Affairs**, 82 (5), p. 831-860, 2006.

FERREIRA, Fabrício Ramos. **Os contratos de bioprospecção: uma alternativa para a conjugação dos objetivos do TRIPS e da CDB**. Dissertação (Mestrado)–Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2009.

FISHER, D.; GREEN, J. Understanding Disenfranchisement: Civil Society and Developing Countries’ Influence and Participation in Global Governance for Sustainable Development. **Global Environmental Politics**, 4/3, p. 65-84, ago. 2004.

FOLHA ONLINE, 15 dez. 2009.

GABAS; LOSCH. **100 New Global Challengers do Boston Consulting Group (2008); Standard e Poor’s Emerging Markets Database; BNP Paribas (2007)**.

FMI. Reaping the Benefits of Financial Globalization (2007). **Atelier de cartographie de Sciences Po de Paris**. 2008. Disponível em: <<http://cartographie.sciences-po.fr>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

HURRELL, A.; KINGSBURY, B. (Ed.). **The International Politics of the Environment. Actors, Interests, and Institutions**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

HURRELL, A.; WOODS, N. **Inequality and World Politics**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

INOUE, C. **Regime global de biodiversidade: o caso Mamirauá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília (Edunb), 2007.

IPAM. **Clima e desmatamento**. Disponível em : <<http://www.climaedesmatamento.org.br>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

IPCC. **Fourth Assessment Report. Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Disponível em: <<http://www.ipcc.org>>.

KEOHANE, R. The demand for International Regimes. In: KRASNER, S. (Org.). **International Regimes**. Cornell University Press, 1982.

KEOHANE, R.; RAUSTIALA, K. **Towards a Post-Kyoto Climate Change Architecture: a Political Anasysis**. Harvard Project on International Climate Agreements, 2008 (Discussion Paper 2008-1).

KISS, A. Émergence des principes généraux de droit international et d'une politique internationale de l'environnement. In: RENS, I. (Dir.). **Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement**. Genève: Chêne-Bourg: Georg, Coll. Sebes (Stratégies énergétiques biosphère et société), 1996. 268 p.

KLARE, M. **Rising Powers, Shrinking Planet. The New Geopolitics of Energy**. Nova York: Metropolitan Books, 2008.

LAGO, A. C. do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais**. Brasília: Funag, 2006, 276 p. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/lancamentos2/?searchterm=andr>>.

LAÏD I, Z. **Norms over Force: The Enigma of European Power**. Palgrave Macmillan, 2008. 179 p.

LE PRESTRE, Philippe. A reforma no governo internacional do meio ambiente: Elementos do Debate. In: VARELLA, M.; BARROS-PLATIAU, A. **Proteção internacional do meio ambiente**. Brasília: Unitar, UniCeub; Universidade de Brasília (UnB), 2009.

LE PRESTRE, P.; MARTIMORT-ASSO, B. A reforma da governança internacional do meio ambiente: os elementos do debate. In: VARELLA, M.; BARROS-PLATIAU, A. A. F. (Org.). **Proteção internacional do meio ambiente**. 2009. Disponível na internet.

\_\_\_\_\_. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Senac, 2000.

\_\_\_\_\_. **Protection de l'environnement et relations internationales. Les défis de l'écopolitique mondiale.** Paris: Armad Collin, 2005.

LIMA, A.; BENSUSAN, N. (Org.). **Quem cala consente?** Subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MARTINEZ, E. **A estratégia regional de biodiversidade para os países do Trópico Andino:** um estudo da cooperação para a biossegurança. Dissertação (Mestrado)—Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MÜLLER, B. **Copenhagen 2009.** Failure or final wake-up call for our leaders? Oxford Institute for Energy Studies. EV 49, February 2010, 35 p. Disponível em: <<http://www.oxfordenergy.org/pdfs/EV49.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2010.

MUXAGATO, Bruno. La montée en puissance du Brésil de Lula. L'Occident en débat. **Revista Questions Internationales**, Paris, La Documentation Française, n. 41, p. 103-109, janv./févr. 2010.

NAE – Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Mudanças do Clima. **Cadernos NAE**, 3, v. 1, oct. 2005. Disponível em: <<http://www.nae.gov.br/03mudancasclimaticasimpactos/mudancasclimaticasimpactos.pdf>>.

OKEREKE, C.; BULKELEY, H. **Conceptualizing Climate Change Governance Beyond the International Regime.** Cambridge: Tyndall Working Paper, 2007.

PORTER, G.; BROWN, J. **Global Environmental Politics.** Boulder: CD Westview Press, 1991.

PRANTL, J. **The UN Security Council and Informal Groups of States:** Complementing or Competing for Governance? Oxford: Oxford University Press, Incorporated, 2006.

PRIEUR, M. (Ed.). **Les hommes et l'environnement. Quels droits pour le vingt-et-unième siècle? En hommage à Alexandre Kiss.** Editions Frison-Roche, 1998. 691 p.

PROBIO – DEZ ANOS DE ATUAÇÃO. **Probio**: Ten Years of Activities. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA)/Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 2006. 156 p. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=publicacao.publicações Por Secretaria&idEstrutura=146](http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=publicacao.publicações%20Por%20Secretaria&idEstrutura=146)>. Acesso em: 22 dez. 2009.

REVIEW, Eliasch. **Climate Change**: Financing Global Forests. 2008.

SABBAG, B. **O Protocolo de Quioto e seus Créditos de Carbono**: Manual Jurídico Brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. São Paulo: LTr, 2008.

SILVA, J. A. **Direito Ambiental Constitucional**, São Paulo: Malheiros, 1997.

SOARES, G. **Direito Internacional do Meio Ambiente, Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2003. 900 p.

STERN, N. **Key elements of a global deal on climate change**, 2008. Disponível em: <[http://www.lse.ac.uk/collections/granthamInstitute/publications/KeyElementsOfAGlobalDeal\\_30Apr08.pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/granthamInstitute/publications/KeyElementsOfAGlobalDeal_30Apr08.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **The Economics of Climate Change**: The Stern Review. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SWANSON, T. **Global Action for Biodiversity**. An International Framework for Implementing the Convention on Biological Diversity. London: Earthscan Publications Ltda; Gland: IUCN, 1997.

VARELLA, Marcelo. **Disciplina OGM e Governo dos Riscos**. Curso de Direito Internacional Ambiental. Universidade de Brasília/Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2009-2010. Mimeografado.

VARELLA, M.; BARROS-PLATIAU, A. (Org.). **O princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004 (Coleção de Direito e Política Ambiental).

\_\_\_\_\_. **Proteção Internacional do Meio Ambiente**. Brasília: Unitar; UniCeub; Universidade de Brasília (UnB), 2009.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Organismos geneticamente modificados**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Proteção Internacional do Meio Ambiente**.

VIOLA, E. **O Brasil na Arena Internacional da Mitigação da Mudança Climática**. 44. Disponível em: <<http://www.cindesbrasil.org>>. jan. 2009.

VIOLA, E.; BARROS-PLATIAU, A. F.; LEIS, H. Governança e Segurança Climática na América do Sul. In: SCHWARTZMAN, S.; WALKER, I. (Org.). **Uma Nova Agenda Econômica e Social para América Latina**. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC, São Paulo) e Corporación de Estudios para América Latina (Cieplan, Santiago), 2007. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes>>.

VIOLA, E.; CINDES, 2010. No prelo. Apresentação do mesmo autor na reunião da Cepal, Brasília, 25 fev. 2009.

VIOLA, E.; LEIS, H. **O Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado. Desafios de Brasil e Argentina**. Editora Insular/San Tiago Dantas, 2007.

YOUNG, O. (Ed.). **Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience**. Cambridge: MIT Press, 1997.

\_\_\_\_\_. In: VARELLA, M.; BARROS-PLATIAU, A. F. **Proteção Internacional do Meio Ambiente**. Brasília: Unitar, UniCeub; UnB, 2009.



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea