1618
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

O BRASIL NA GOVERNANÇA DAS GRANDES QUESTÕES AMBIENTAIS CONTEMPORÂNEAS

Ana Flávia Barros-Platiau

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

1618
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, maio de 2011

O BRASIL NA GOVERNANÇA DAS GRANDES QUESTÕES AMBIENTAIS CONTEMPORÂNEAS

Ana Flávia Barros-Platiau*

* Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB).

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765
JEL: Q50, Q54, Q56, Q57, Q58.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 O PERFIL DO BRASIL 9

3 REGIMES INTERNACIONAIS 12

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 53

REFERÊNCIAS 54

SINOPSE

A partir das negociações da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio92, as questões ambientais tornam-se cada vez mais recorrentes na agenda internacional e nas diversas agendas multilaterais, não apenas como questões de proteção ambiental, mas principalmente de desenvolvimento sustentável, segurança energética, humana e alimentar. Nesse cenário, o Brasil tem assumido papel cada vez mais importante nas negociações multilaterais ambientais contemporâneas, em função de sua posição *sui generis*, como o país mais rico em diversidade biológica do planeta.

ABSTRACT[i]

From the negotiations of the United Nations Conference on Environment and Development, environmental issues become ever more applicants in the international agenda and in the various multilateral agendas, not just as questions of environmental protection, but mainly sustainable development, energy security and food security. In this scenario, Brazil has assumed increasingly important role in the multilateral negotiations contemporary environmental, depending on their position *sui generis*, as the richest country in biodiversity on the planet.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

1 INTRODUÇÃO[1]

A partir das negociações da Rio92, o tema ambiental vem ganhando importância na agenda brasileira, tanto na dimensão nacional como na internacional. O Brasil tem assumido papel cada vez mais relevante em determinados regimes internacionais, em função de sua posição *sui generis*, como o país mais rico em diversidade biológica do planeta. Entretanto, outros fatores cruciais no exercício deste papel são: a expansão do mercado nacional; seu modelo agroexportador exitoso; seu relativo crescimento econômico, que o permite integrar o seleto grupo de "emergentes" e o G-20; bem como sua reconhecida capacidade científica e tecnológica em alguns setores.[2]

Além disso, o contexto internacional é favorável a uma participação mais ativa de países emergentes, detentores de "responsabilidade futura"[3] nas questões ambientais. Tal contexto decorre da fragmentação da governança global ambiental (BIERMANN *et al.*, 2009) e de um multilateralismo a ser construído no novo mundo multipolar com os países emergentes (PRANTL, 2009). Este aumento de poder do Brasil nos tabuleiros multilaterais resulta também de uma política externa que procura 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.

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

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

3. Este conceito é central ao texto. Desde o fim 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 tinham a obrigação de ajudar a promover o desenvolvimento do restante do planeta, tinham recursos e tecnologia, então eles criavam as "regras do jogo", caracterizando o que Hurrell e Woods (1999) chamaram de "*rule-makers*" e o que Laïdi (2008) chamou de "grande capacidade normativa". Sob este 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 um suposto novo multilateralismo dos vencedores. Agora, a situação é totalmente diferente. Os países que são grandes economias (G-8) 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 de efeito estufa (GEE), além de grandes mercados consumidores, haja vista que China, Índia, África do Sul e Brasil representam um terço da população mundial.

Deve-se ressaltar, por outro lado, que 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 ONU, com várias iniciativas mundiais, entre 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).[4] Além disso, atores não estatais colaboraram de maneira significativa para a internacionalização de temas ambientais, tanto atores da sociedade civil organizada – organizações não governamentais (ONGs), associações, sindicatos, pastorais, comunidades científicas, entre outros – como 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"[5] que contribui para a articulação interministerial.

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

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

5. Marina Silva, ao apresentar sua demissão do cargo de ministra do Meio Ambiente, em Carta ao Presidente Lula, afirmou 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.bibliotecadafloresta.ac.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=196&Itemid=149>. Acesso em: 25 jan. 2010.

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 na sigla em inglês) sua posição é mais frágil, como também nos regimes de águas.

Para se discutir a inserção do Brasil no cenário internacional, parte-se do perfil nacional e das questões ambientais estudadas a partir de regimes internacionais, por intermédio de quatro grandes linhas: 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 desde 1992 e demonstrar a grande mudança de postura nacional, de "Estado-veto"[6] a "Estado-promotor"[7] de alguns regimes ambientais, saindo do discurso do "desenvolvimentismo" vagarosamente para políticas mais consistentes de "desenvolvimento sustentável".

Para a análise da inserção do Brasil no cenário internacional, propõe-se a discussão preliminar do perfil do Brasil como ator internacional e dos regimes internacionais nas relações internacionais. Em seguida, discute-se 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.

2 O PERFIL DO BRASIL

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

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

7. 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.

Brasil é signatário de quase todos os acordos ambientais multilaterais,[8] mas seus compromissos internacionais são internalizados lentamente. Portanto, muitas das obrigações internacionais do Brasil não são conhecidas pelos atores públicos dos Poderes 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.[9]

No que concerne às instituições nacionais, as questões ambientais estão fragmentadas entre diversos órgãos, principalmente Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Meio Ambiente 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, técnico. O MRE é o principal responsável pelas políticas externas ambientais, com 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 também necessárias. Naturalmente, a posição dos ministérios diverge em função dos temas abordados, tendo o Itamaraty assumido posição mais neutra na maioria 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 MCT assumiram postura oposta.

No cenário internacional, o país pode ser visto como 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 da América Latina e do Caribe (GRULAC); G-77/

8. Lista disponível tanto na página eletrônica do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – Assessoria Internacional – quanto do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

9. A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, trouxe várias inovações interessantes, com vasta literatura no Brasil.

China – o mais tradicional e consolidado; Grupo dos Megadiversos e Afins e G-20. Os outros são: Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC); Índia, Brasil e África do Sul (Ibas); Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC); América do Sul e Países Árabes (Aspa); Comunidade Andina de Nações (CAN), América do Sul e África (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 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 protagonista do Brasil nos debates multilaterais estava 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 deste recurso, com relação a sérios problemas de estresse hídrico e desertificação em território nacional.[10]

Todavia, a análise da infraestrutura e do desenvolvimento nacionais revela vários problemas antigos. Alguns deles relacionam-se ao modelo arcaico de exploração predatória, em atividades agropecuárias e siderúrgicas, por exemplo, convivendo com as melhores tecnologias no mesmo setor. O impacto desta análise é extremamente negativo, porque o Brasil não é mais 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 da poluição, a eficiência energética e a consolidação do Estado de direito ambiental são outros grandes desafios contemporâneos.

10. Apesar da importância dos recursos hídricos, o tema não será abordado no texto, pelo fato da participação ainda limitada do Brasil nas negociações multilaterais e pelas limitações de espaço neste artigo.

Por outro lado, o Brasil tem grandes vantagens comparativas. É o primeiro produtor mundial de várias *commodities*, garantindo sua segurança alimentar,[11] 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 matriz de oferta energética limpa, sendo 77,3% hidroelétrica (BRASIL, 2007, p. 31). Portanto, em comparação com o restante do mundo, o Brasil está em posição muito confortável quanto à geração de energia. Além disso, o país possui instituições de pesquisa de padrão internacional, tais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), entre muitas outras.

3 REGIMES INTERNACIONAIS

Regimes internacionais são construções políticas e intelectuais, com vista a facilitar o estudo das negociações multilaterais sobre temas específicos. Efetivamente, 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. Isto porque, após a Segunda Guerra Mundial, a cooperação internacional foi acelerada e diversos acordos ambientais multilaterais entraram em vigor. Os especialistas em direito internacional, como Alexandre Kiss, explicavam as obrigações internacionais criadas, mas não iluminavam a questão de como e por que foram negociadas. Também não se interessavam em saber quem eram os principais atores do acordo e nem as condições de efetividade destes.

Em outros termos, havia uma lacuna entre o "vazio jurídico", isto é, a falta de normas internacionais sobre um tema e, em seguida, a entrada em vigor de um acordo multilateral, em um contexto internacional de crescente interdependência ecológica.[12]

11. Tanto do ponto de vista da quantidade e do acesso a produtos agrícolas como do ponto de vista da qualidade e da segurança para a saúde humana.

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

Por esta razão, diversos professores, como Stephen Krasner e Oran Young, dedicaram-se ao que se convencionou chamar "teoria de regimes".[13]

Existem definições diferentes a seu respeito. No entanto, há base comum a todas elas, qual seja: 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, que procuram negociar em encontros multilaterais. Logo, os regimes podem ser negociados ou impostos por uma potência mundial ou um grupo. No que concerne a sua existência, 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 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.[14]

Nesse sentido, pode-se afirmar que existe um regime internacional do clima, em função da Rio (1992) e do Protocolo de Quioto (1997). Também existe um regime internacional da diversidade biológica – ou biodiversidade –, graças à Rio92. No que concerne à biossegurança, o Protocolo de Cartagena (2000) também é considerado um marco inicial do regime internacional. Porém, há quem questione a existência ou a utilidade do regime de biossegurança, haja vista sua baixíssima efetividade. Outro tema relacionado à diversidade biológica é o acesso a recursos genéticos e, neste caso, o consenso dominante é que ainda não existe regime internacional, apesar de a Convenção Rio92 sobre Diversidade Biológica tratar do tema. O malogro na criação de um protocolo específico e a forte clivagem Norte – Sul são duas grandes razões para tanto. 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).

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

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

Finalmente, a teoria de regimes permite estudar dinâmicas próprias a cada tema, separando-os dos demais. Mas este trabalho não é consensual, 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[15] e não aceitam que seja desmembrado como acima. Outros tratam o regime da camada de ozônio e o do clima juntos,[16] como "regimes atmosféricos". Contudo, este debate não é central para o presente artigo. 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, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) ou do 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 a liderança de países desenvolvidos, principalmente os da União Europeia. A agenda é definida em função dos interesses dos países desenvolvidos, o que engendra a reação do restante do mundo a esta proposta inicial. Os regimes são negociados por anos e alguns tratados levam décadas para serem ratificados pelos Estados signatários antes de entrarem em vigor. Além disso, as obrigações estabelecidas são cada vez mais flexíveis (*soft norms*), ou seja, detêm 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).

15. O MMA tem a 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. Ver o MMA, por exemplo, com a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental.

Isto significa que os regimes são construídos, geralmente, a pequenos passos e sem 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 a 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.

Finalmente, surge a pergunta: por que os Estados soberanos cooperam nas questões ambientais, que são extremamente complexas e sensíveis? De forma simplificada, existem duas grandes linhas de resposta na teoria das relações internacionais. 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 troca de informações sobre as políticas de cada Estado. Esta 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,[17] mantendo o foco da análise no fato, que Estados compartilham valores, ideias, identidades e conhecimento. Ou seja, a cooperação seria algo desejável na percepção deles. Em geral, ambientalistas, acadêmicos e juristas ficam mais próximos dos construtivistas, apregoando que o conhecimento científico e a consciência comum seriam 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 transnacionais, regionais e até globais, ou seja, não respeitam fronteiras políticas.

Entretanto, não se deve perder de vista que se trata de "cooperação assimétrica", ou seja, os Estados, como os outros atores, não são apenas diversos, mas também têm capacidades e competências extremamente díspares. Logo, em negociação ambiental qualquer, haverá o maior poluidor do mundo, o mais rico, Estados falidos, Estados

17. Ver, por exemplo, Michael Byers, Philippe Le Prestre, Ana Flávia Barros-Platiau e Cristina Inoue.

que nunca acompanharam o debate, enfim, participam toda gama de Estados, mesmo que por razões diferentes. Aliás, tal assimetria já é forte no seio do G-77/China desde sua criação. Em consequência, o conceito tradicional de soberania é questionável, porque os Estados votam sob miríade de influências internacionais e subnacionais que devem acomodar. Ou seja, votam como soberanos, pois normalmente um país tem um voto, mas todos são pressionados e constrangidos por outros atores internacionais e/ou nacionais. Além disso, as decisões sobre temas ambientais estão, não raramente, relacionadas a outros temas internacionais. Um exemplo emblemático: a Rússia negociou sua ratificação do Protocolo de Quioto com o apoio europeu a 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.[18] Importa destacar que os países considerados "emergentes",[19] como África do Sul, Argentina, Brasil, Chile, China, Egito, Hungria, Índia, Indonésia, Malásia, México, Rússia e Tailândia, 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" se referirá 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 – o BASIC – estão debatendo seus interesses comuns, e a presença desse grupo parece cada vez mais se afirmar, mesmo que ainda como um "diálogo sem compromissos". Segundo Prantl (2006), é preciso analisar a "governança informal" em paralelo aos mecanismos formais de tomada de decisão, porque se assiste a um contexto de multipolaridade com a retração dos Estados Unidos e da União Europeia – ao mesmo tempo que a ascensão chinesa se impõe. Por sua vez, os países emergentes exigem mais margem de manobra nas negociações. Portanto, observa-se o surgimento de um novo multilateralismo,

18. Young (2009), Le Prestre (2009), Varella (2008), Viola e Leis (2007), Inoue e Schleicher (2006).

19. Segundo Gabas e Losch, 100 *New Global Challengers*, do Boston Consulting Group (2008); Standard & Poor's Emerging Markets Database; BNP Paribas (2007); e FMI, *Reaping the Benefits of Financial Globalization* (2007). Ver Atelier de Cartographie de Sciences Po de Paris (2008).

com instituições que precisam ser reformadas, a começar pela ONU. Neste sentido, a União Europeia lançou o conceito de "multilateralismo efetivo",[20] que conduz à grande pergunta: qual a nova fonte de autoridade na governança ambiental?

Se no que se refere à cooperação Sul – Sul o BASIC e o BRIC criam expectativas interessantes, isto não pode ser afirmado com relação à cooperação regional,[21] apesar do Mercosul e de diversas iniciativas sul-americanas recentes, como CAN,[22] Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)[23] e a Estratégia Regional para a Diversidade Biológica (MARTINEZ, 2006). Pode-se afirmar que não há governança regional,[24] 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. De fato, as coalizões são normalmente efêmeras e não são as mesmas nos diferentes regimes, sendo determinadas por interesses comuns, por exemplo: o G-77/China; o Grupo dos Megadiversos e Afins e o GRULAC, na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB); o G-77/China e o BASIC no clima; sem olvidar a "parceria estratégica entre Brasil e França," cujos contornos ainda não estão plenamente claros.

Para fechar a análise do contexto internacional com a teoria de regimes, cabe também ressaltar a "internacionalização do direito ambiental"[25] como mecanismo de fortalecimento destes. Por "internacionalização do direito", segundo Mireille

20. *A secure europe in a better world*, p. 9, citado por Prantl (2009).

21. Viola, Barros-Platiau e Leis (2008) e Barros-Platiau (2009).

22. Criado em 1969 como Pacto Andino. Composto por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Chile o deixou no fim da década de 1970 e retornou como membro associado em 2006. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai também se associaram. Venezuela saiu em 2006.

23. Foi criada em 1995, a partir do Tratado de Cooperação Amazônica (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.

24. Viola, Barros-Platiau e Leis (2008).

25. Projeto do Collège de France sob coordenação da professora Mireille Delmas-Marty, 2006-2010.

Delmas-Marty,[26] 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; quais processos podem ser identificados na elaboração de normas (unificação, harmonização ou cooperação); e como as normas são aplicadas (regulamentação ou *hard law*, regulação, autorregulação ou *soft law*) e qual a natureza das instituições criadas (supranacionais, transnacionais ou nacionais).

Vale ressaltar que este último ponto é central para o entendimento do sucesso da participação brasileira na construção do direito internacional ambiental e da governança global ambiental. Ou seja, como a efetiva participação política do Brasil nos tabuleiros ambientais conduz a resultados formais nos textos assinados, como o exemplo da nota 4.

3.1 AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

3.1.1 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 correspondem a um problema extremamente complexo acerca da evolução da temperatura do planeta e dos impactos da ação antrópica sobre esta 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 consenso científico global sobre grande parte das questões, graças, principalmente, aos relatórios do Painel Intergovernamental sobre as Mudança do Clima (IPCC). 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 a mitigação dos GEEs, bem como as políticas de adaptação dos países às mudanças climáticas. Todavia, é preciso ter em mente que um contexto de certeza científica é

26. Mais detalhes do projeto e da obra da professora Delmas-Marty disponíveis em: <http://www.college-de-france.fr/default/EN/all/int_dro/laboratoire.htm>. Acesso em: 23 jul. 2010.

apenas um ideal no caso da mudança global do clima, que não pode ser atingido com o estado da arte atual, como reconhecem os próprios cientistas.[27]

Pode-se argumentar que as mudanças climáticas são a principal questão na agenda internacional desde a negociação do Protocolo de Quioto, assinado em 1997. Isto porque houve grande movimentação política e científica para o desenvolvimento das negociações, as quais em 1992 haviam sido 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 (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 fim de 2009, foi um malogro político,[28] o que é um paradoxo, haja vista a urgência colocada para essa questão.[29]

Para finalizar esse diagnóstico, cabe ressaltar que a questão do clima está sendo tratada nas agendas internacionais principalmente em suas dimensões ambiental, energética, econômica e comercial. No entanto, começou a ser analisada como questão com forte viés 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. Porém, no caso do Brasil não foi exatamente assim e, por isso, o ponto focal das negociações é o MCT. Finalmente, o problema já é tratado também como tema de segurança, geopolítica,[30] humano e alimentar.[31] Prova disso

27. Olivier Godard tem excelentes reflexões sobre o "contexto de incerteza científica" no qual os tomadores de decisão e os legisladores precisam trabalhar.

28. A participação dos principais chefes de Estado foi decepcionante porque houve a expectativa de que um verdadeiro acordo fosse celebrado. Mas o que foi celebrado foi apenas um "*accord*" com fraco valor jurídico, e não um "*agreement*" entre as partes. Ao contrário, o trabalho técnico continua avançando em função do Plano de Ação de Bali (2007).

29. Entre vários relatórios consagrados, o de Nicholas Stern apresentou 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.

30. 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.

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

é que o conceito de "segurança climática" já foi forjado e reconhecido.[32] Faltam, no entanto, mais debates multilaterais sobre as dimensões social e humana, reivindicadas 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,[33] para o estabelecimento de prioridades políticas. Alguns defendem que a mitigação é prioritária porque os efeitos dos GEEs causarão mais impactos em longo prazo, aumentando a necessidade de políticas de adaptação. Outros, ao contrário, sustentam que os impactos socioambientais estão ligados a problemas econômicos e, portanto, são preexistentes à questão do clima. Logo, as políticas de adaptação devem ser prioritárias.

3.1.2 Ações e políticas públicas no Brasil

No que concerne aos custos da mitigação, 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, recursos naturais, entre outros fatores. Por outro lado, está entre os dez maiores emissores de GEE e terá altos custos para desenvolver políticas nacionais de adaptação. Como mencionado, o país tomou decisões convergentes com a agenda ambiental nas décadas passadas ao optar por energia hidrelétrica e biocombustíveis. A pesquisa brasileira é reconhecida mundialmente não só no que tange a biocombustíveis, mas também à agropecuária e à biotecnologia em geral. Além disso, o parque industrial brasileiro é recente e tem grande potencial de desenvolvimento, com aumento de eficiência energética. E, quanto aos recursos naturais, interessa principalmente o petróleo, que permite ao país adotar políticas mais ambiciosas a curto prazo, enquanto diversos países estão preocupados com sua segurança energética por dependerem fortemente de outros produtores, como é o caso dos Estados Unidos. Entretanto, o fato que talvez seja o mais importante é que os custos de mitigação no Brasil são muito baixos (VIOLA, 2009), porque cerca de 75% das emissões de GEE brasileiras provêm do uso da terra

32. Ver a Declaração das Maiores Economias de 2008 e os trabalhos de Viola e Leis (2007) e Viola (2009, 2010).

33. Mitigação significa atenuação da intensidade das mudanças globais do clima por meio da redução de emissões de gases de efeito estufa. Adaptação remete a políticas públicas que visam a proteger as pessoas e o meio ambiente dos impactos das mudanças globais do clima, reduzindo a vulnerabilidade destes.

e do desmatamento, segundo dados do Primeiro Relatório Brasileiro, referentes a 1994. Atualmente, estima-se que este percentual seja próximo a 60%, em função dos novos cálculos e da redução do desmatamento. Consequentemente, redução significativa do desmatamento custaria muito pouco ao Brasil, em comparação com países como a China. Seria talvez 3% do produto interno bruto (PIB)[34] e teria efeitos importantíssimos sobre a contabilidade nacional de emissões de gases. Por isso mesmo, o elo entre o regime do clima e o de florestas é de importância capital para o Brasil. Da mesma forma, se considerar 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 US$ 5 bilhões ao ano (IPAM, 2010).

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

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 Política Nacional sobre Mudança do Clima – Lei nº 12.187, de 29 de dezembro 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

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

mitigação, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, interpretado como "responsabilidade histórica dos países desenvolvidos",[35] para um país que apresenta seus dados e relatórios, participa ativamente da construção do regime e 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.[36]

No que tange à política externa, o Brasil tem o MCT como ponto focal[37] das discussões e das consultas, 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 as políticas nacional e externa. Note-se a crescente participação do MMA desde 2000, criando a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental em 2007.

Entre as políticas específicas para o clima,[38] foi ressaltada em publicação oficial a energia renovável: programas como Proinfa[39] e Luz para Todos; políticas e programas relacionados com a mitigação da mudança do clima – conservação de energia e reciclagem, Procel,[40] CONPET[41] e reciclagem; redução das emissões por desmatamento

35. No sentido de que aqueles países de industrialização mais antiga, datando da Revolução Industrial (1770-1830), são os maiores emissores históricos de GEE e os países em desenvolvimento, ao contrário, emitiram menores quantidades de GEE a partir da mesma época.

36. Desenvolvido pelo 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.

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

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

39. Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica, instituído pela Lei nº 10.438/2002.

40. Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica, criado em 1985 pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e pelo Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

41. Programa Nacional de Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural, vinculado ao MME.

na Amazônia brasileira e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).[42] O país tem o terceiro lugar na participação no MDL, o que demonstra sua boa capacidade de participação[43] em mecanismos inovadores e complexos. Segundo dados oficiais da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), o Brasil tem 8% do total de mais de cinco mil projetos de MDL no mundo, sendo precedido pela China, que lidera com 37%, e pela Índia, com 27%.[44]

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

3.1.3 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 no Art. 3º da CQNUMC. Neste artigo, são estabelecidos ainda os princípios da precaução e da equidade entre gerações. Finalmente, destaca-se o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas – Arts. 3º e 4º da CQNUMC.

Em geral, as prioridades dos países em desenvolvimento, representados pelo G-77/China nas negociações da ONU, são as seguintes: exigir ações concretas dos países desenvolvidos, como recursos novos e adicionais, bem como a transferência de tecnologia para a solução dos problemas tratados no âmbito do regime. No caso

42. *Contribuição do Brasil para Evitar a Mudança do Clima*. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0203/203365.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2010.

43. É "boa" em relação ao demais, mas muito longe dos dois primeiros colocados, China e Índia.

44. Situação atual das atividades de projeto no âmbito do MDL no Brasil e no mundo. Última compilação na página eletrônica da CQNUMC: 1o de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0208/208544.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2010.

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 que são as maiores responsáveis pela emissão de GEE nos últimos 150 anos. Daí o conceito de responsabilidade histórica usado pelo Brasil.

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. Atualmente, tal anexo não corresponde mais à lista de maiores emissores, porque não inclui cinco dos maiores emissores: Estados Unidos, China, Índia, Brasil e Indonésia. Daí decorre o grande impasse para 2010 e para o futuro, isto é, quem assume qual responsabilidade no regime do clima?

A posição do Brasil pode ser pautada pelo Art. 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[45] deveriam cumprir com suas obrigações internacionais para dar o exemplo e criar as condições de continuidade do regime internacional.

Essa posição 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 (2007), [46] em Washington. 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

45. [Os países que fazem parte do Anexo I são: Alemanha, Austrália, Áustria, Belarus, Bélgica, Bulgária, Canadá, Comunidade Europeia, Croácia, Dinamarca, Estônia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia (LUEDEMANN; HARGRAVE, 2010) (N. do Ed.)].

46. 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.

> 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?[47]

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 (Alemanha) em junho de 2009.[48]

Outra grande prioridade dos países em desenvolvimento tem sido 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 GEEs, 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 e meio ambiente dos eventuais danos ambientais causados por eventos climáticos mais severos.

Finalmente, a estratégia de inserção do Brasil foi mudando ao longo dos últimos anos, quando as economias emergentes tornaram-se também responsáveis pelas maiores taxas de emissão de GEE. Neste sentido, estão sendo pressionadas a assumir algo que se poderia denominar de "responsabilidade futura", haja vista que em 2050 se fortalecem as expectativas, que os maiores emissores serão os países emergentes. Contudo, 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 o plano nacional, que demonstram grande mudança na política de Estado-veto, pela qual recusava qualquer tipo de responsabilização, para uma postura de promotor do regime.

47. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0018/18932.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2010.

48. Ver a proposta de texto apresentada por 36 países em desenvolvimento na sessão plenária da AWG-LCA, na XXX Sessão dos Órgãos Subsidiários da CQNUMC. FCCC/KP/CMP/2009/7, de 15 de junho de 2009.

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

3.1.4 A dinâmica do regime

O regime do clima é um dos mais complexos, mas também um 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 a 1990, durante o período 2008-2012 (Art. 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 W. Bush tratou de afastar seu país do regime e depois sua participação foi muito mais como Estado-veto, inclusive sob a presidência de Barack Obama. Outra inovação central foram os "*flex mechs*",[49] 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. Desde 2000, as emissões aumentaram 20%, segundo o IV Relatório do IPCC de 2007. Um grande erro dos negociadores 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 principalmente por eles mesmos. Todavia, o erro principal talvez tenha sido deixar de fora do Anexo I os grandes emissores do século XXI, o que enfraqueceu o regime nascente com a oposição inflexível dos Estados Unidos. Naturalmente, se os países emergentes assumirem responsabilidades no

49. 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, participarem 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 MDL. É interessante mencionar também o Sistema Europeu de Comércio de Emissões (EU-ETS). Ver Sabbag (2008).

regime do clima, isto não significará automaticamente o sucesso deste. 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 estas questões pode implodir o regime com ou sem os Estados Unidos.

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 XIII Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 13), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB) de Bali e da III Reunião das Partes do Protocolo de Quioto (MOP 3), em dezembro de 2007. Além disso, metas para a mitigação de GEE no novo período de compromissos (pós-2012),[50] ações de adaptação, transferência de tecnologia, mobilização de investimentos para a execução das políticas aventadas e inserção das florestas na agenda de negociação são temas relevantes para 2010.

Logo, o sucesso do regime está nas mãos dos maiores emissores: Estados Unidos, China, União Europeia, Índia, Japão, Brasil e Indonésia. Surge então a questão: estamos passando do multilateralismo ao minilateralismo, isto é, um limite à participação de todos os Estados em benefício da liderança de um seleto grupo? Provavelmente sim. Se for analisado o que houve na COP 15, podem-se encontrar fortes indícios do abandono do multilateralismo em benefício de um G-8 ampliado. Ademais, o peso dos Estados Unidos 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 Luiz Inácio Lula da Silva se aproxima da França de Nicolas Sarkozy, mas o que esperar desta parceria? Cabe ressaltar que a COP 15 também deixou pressagiar a ruptura do G-77/China, em benefício do BASIC,[51] ou de outra estrutura de concerto análogo, e talvez mesmo do G-8 ampliado. Contudo, o G-77/China está sendo reestruturado em 2010 para

50. "Que restam indefinidas e são o ponto mais contencioso das negociações no âmbito do mandato de Bali", segundo Carvalho (2008).

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

participar unido no regime. Finalmente, 2010 foi provavelmente um ano decisivo na configuração das dinâmicas de negociação.

3.1.5 Cenário prospectivo

Entre os principais desafios do regime estão: *i*) desenvolver o mercado de carbono para orientar a economia para uma "descarbonização"; *ii*) aumentar a eficiência energética de setores produtivos; *iii*) integrar desenvolvimento sustentável, energia e uso da terra; *iv*) criar equilíbrio entre adaptação e mitigação; *v*) evitar a "corrida pelo segundo lugar", como afirmou Benito Mueller;[52] e *vi*) assegurar equidade intra e inter blocos. Garantir o respeito aos compromissos firmados e estabelecer novos compromissos para o período pós-2012 também são grandes desafios políticos ainda não vencidos.

Nesse sentido, ao menos três cenários prospectivos podem ser evocados: "em primeiro lugar o cenário hobbessiano, de caráter pessimista, em segundo lugar o cenário de Quioto 2, de caráter intermediário; e em terceiro lugar o cenário de Grande Cooperação, de caráter otimista" (VIOLA; BARROS-PLATIAU; LEIS, 2008, p. 27). Entretanto, 2010 abriu novas perspectivas, no sentido de 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", segundo Viola, com muito mais peso político do que legal, pelas dificuldades já discutidas acima. Seria também um *bottom-up*, já que os compromissos são voluntários, ou seja, não seriam impostos por meio de obrigações internacionais legais (VIOLA, 2010). Isto reforça o grande questionamento, ainda em aberto, sobre o papel do mercado de carbono, o papel das bolsas de valores e dos atores de mercado em geral.

3.2 A DIVERSIDADE BIOLÓGICA

3.2.1 Diagnósticos correntes

O regime da diversidade biológica pode ser considerado como grande regime, formado a partir da CDB de 1992. Ele herdou os benefícios de várias iniciativas setoriais,

52. Evitar que um Estado espere que o outro dê o primeiro passo para se sentir constrangido a agir também.

geográficas e até comerciais, datadas desde o início do século XX principalmente. Em outras palavras, a referida 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.[53] Na verdade, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, já havia a tentativa de criar 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 da Rio92 são basicamente os mesmos de Estocolmo (1972) e de Joanesburgo (2002).

Por ser tema muito extenso, a CDB é uma convenção-quadro que constituiu 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, 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 dinâmica própria.

A CBD foi assinada por 193 países, dos quais apenas uma minoria ainda não a ratificou, como é o caso de Estados Unidos, Canadá, Rússia, Argentina, Chile e Uruguai.[54] O Brasil foi o primeiro a assinar a CDB e a ratificou em 1994. Esta foi promulgada em março de 1998, o que é relativamente pouco tempo, comparando-se com outros tratados ambientais.

Os três principais objetivos da convenção são a conservação da biodiversidade e seu uso sustentável e a repartição justa e equitativa dos benefícios resultantes do acesso a recursos genéticos. Vale enfatizar que, apesar do fato de a proteção da fauna e da flora estar no cerne da convenção, ela foi resultante de pelo menos quatro discursos

53. Para descrição mais detalhada sobre o tema, ver *A proteção internacional da diversidade biológica*, em Varella e Barros-Platiau (2009).

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

contemporâneos: o econômico, o agrícola, o ambiental e o cultural (BRAHY ; LOUAFI, 2004). 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, as guerras intranacionais nos continentes africano e europeu e a guerra do Iraque de 2002, bem como as 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" da economia, como a Grã-Bretanha e a Coreia do Sul, ela 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 ator-chave. Por seus recursos naturais abundantes, o Brasil sempre esteve presente nas negociações ambientais multilaterais, seja como alvo de críticas internacionais – tanto no passado quanto no presente –, seja como ator dinâmico, ainda que com sérias críticas sobre sua política ambiental. Em outros termos, o país conseguiu transformar seus recursos em instrumentos de barganha política. Se no passado o Brasil era tido muito mais como "Estado-veto" do que como agente facilitador, atualmente detém postura respeitada por ser um dos grandes promotores da cooperação internacional, principalmente a cooperação Sul – Sul e a triangular (Norte – Sul – Sul). A principal explicação para esta 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 e crescimento e menor vulnerabilidade externa, respeitador de seus compromissos internacionais e, muitas vezes, promotor de experiências de desenvolvimento sustentável exitosas, inclusive com a cooperação Sul – Sul e a triangular.

3.2.2 Ações e políticas públicas no Brasil

O Brasil apresenta vasta lista de ações e políticas, as quais são anteriores ao Art. 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 dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em 1989, e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, em 2007. Além disso, 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, serão brevemente mencionados.

De fato, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 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. No entanto, ainda é preciso avançar no fortalecimento institucional do MMA, tornando suas políticas mais efetivas e menos dependentes da capacidade articuladora do(a) ministro(a) que esteja no cargo. Contudo, o MMA tem uma das menores participações na União, sendo excessivamente dependente de financiamento internacional.

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

> (...) 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 socioeconômico, 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 a produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia voltados para a 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 de não cumprimento das medidas necessárias para a preservação ou a 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). No Art. 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.

A Lei nº 9.985, de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), como sofisticada resposta à questão das áreas protegidas com diferentes características. Esta lei 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 e 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 2003-2008 foram criados 24 milhões de hectares de novas áreas de conservação, segundo o MMA (ver página eletrônica do ministério).

Em 1994, foi criado o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio), sob a égide do MMA, com principal meta de garantir a consecução dos objetivos da CDB por meio de parcerias dos setores 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. 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 definir ações prioritárias e estimular parcerias entre os setores público e privado. Com mais de dez anos de existência, o Probio apoiou mais

de 144 subprojetos.[55] 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 GEF (US$ 22 milhões) e por fontes governamentais e privadas (US$ 75 milhões), de acordo com o MMA.

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 nunca antes instituídos no mundo, com o financiamento dos membros do G-7 em sua execução. Seu principal objetivo foi:

> (...) 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.[56]

Mesmo que os resultados tenham sido mitigados, o programa mantém-se por ser 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 chefia da então 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

55. Informações adicionais estão na publicação do Brasil (2006).

56. De acordo com a página eletrônica do MMA: "O Programa é financiado por doações dos países integrantes do ex-Grupo dos Sete, da União Europeia e dos Países Baixos, complementadas com contrapartida crescente do governo brasileiro, dos governos estaduais e de organizações da sociedade civil". Disponível em: <http://www.mma.gov.br/ppg7/>. Acesso em: 22 dez. 2009.

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).[57]

A Política Nacional de Biodiversidade (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.[58]

O Projeto Estratégia Nacional da Diversidade Biológica e o Relatório Nacional foram criados no âmbito do MMA e constam como resposta do Brasil a suas obrigações no âmbito da CDB. Seu principal objetivo é "a implementação dos compromissos firmados na CDB por meio 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.[59]

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

57. Ver Declaração conjunta assinada pelos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Nicolas Sarkozy, na Guiana Francesa, em 12 de fevereiro de 2008.

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

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

de pesquisa e 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 MMA e a especialização do MRE nesses assuntos. O primeiro começou a participar de forma crescente nas reuniões multilaterais e criou Assessoria de Assuntos Internacionais em 2006, como também fizeram outros ministérios brasileiros na mesma época. O segundo ampliou a estrutura interna para tratar de temas ambientais, até chegar a importante arquitetura institucional, incluindo cursos para diplomatas.[60] Igualmente, o MRE tem procurado fomentar o debate interministerial e convidado membros da academia e da sociedade civil organizada para a construção da posição brasileira antes de grandes reuniões multilaterais. Por último, 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.[61]

3.2.3 Estratégias de inserção e experiências

Pode-se destacar grande mudança de estratégia de inserção do Brasil no período que antecedeu a Rio92, pois o país deixou de usar o discurso da soberania como "escudo" no fim da década de 1980 para adotar o discurso do diálogo entre soberanos como principal instrumento de trabalho, com vista ao fortalecimento do multilateralismo. O então presidente Fernando Collor de Mello já havia sinalizado esta mudança, quando o Brasil sediou a Rio92. Os ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva continuaram nessa mesma direção.

60. O Instituto Rio Branco 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.

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

Nesse sentido, nota-se nova estratégia de inserção desde os anos 1990, pela qual o país se esforça para participar de todas as iniciativas multilaterais e ter voz nos debates, às vezes como representante dos países em desenvolvimento, às vezes em causa própria. Isto significa que o Brasil rejeita tanto o rótulo de "Estado-veto" quanto o de *disenfranchised*,[62] 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 engendrado mecanismos inovadores – como a criação de fundos multilaterais –, mas também tem almejado exercer o papel de porta-voz de um grupo do Sul, de intermediário entre o Norte e o Sul, ou até mesmo de coordenador/líder dos mais de 50 temas diferentes em negociação no âmbito de G-77/China.

3.2.4 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 no regime da diversidade biológica. As negociações avançam lentamente e a proposta franco-alemã da criação da Onuma – no lugar do Pnuma, ou seja, transformação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente em uma organização – continua na pauta. O Brasil era contrário a tal proposta, mas está revendo sua posição porque agora tem poder suficiente para influenciar na construção da nova instituição. Defende-se aqui que o Pnuma[63] foi enfraquecido por falta de vontade política de seus membros e nada indica que a Onuma teria mais força no atual contexto internacional. Além disso, o Brasil não aceita manter o foco nas questões ambientais isoladamente, haja vista que o essencial para o país é a dimensão socioambiental das questões ambientais. Logo, para que as políticas ambientais sejam viáveis, é preciso manter a prioridade no combate à pobreza e no desenvolvimento sustentável. Finalmente, rejeita-se a postura preservacionista de certos países europeus.

62. Significa os "excluídos" de fato, os quais apesar de terem direito de participar, não conseguem ou nem tentam. Fisher e Green (2004).

63. Para análise detalhada sobre o malogro do Pnuma, ver Le Prestre e Martimort-Asso (2009).

Em 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 políticas para garantir a implementação das orientações previstas na CDB.

3.3 A CONSTRUÇÃO DO REGIME SOBRE ACESSO A RECURSOS GENÉTICOS E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS DELES ADVINDOS

3.3.1 Diagnósticos correntes

Em função das diferentes negociações multilaterais, o caso do futuro regime de acesso[64] será tratado separadamente, como já mencionado na parte sobre regimes internacionais. De fato, trata-se de negociações extremamente difíceis, em que o consenso entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento é superficial. Após a Rio92, 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 e Afins,[65] 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 ONU, principalmente na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), no Pnuma, na Organização Mundial de Propriedade Intelectual (Ompi) e no Tratado sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Trips) da Organização Mundial do Comércio.

64. 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.

65. Em inglês, Like-Minded Megadiverse Countries (LMMC). Durante a presidência indiana, foi criada a página eletrônica: <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.

Entre os principais problemas a serem resolvidos estão: falta de arcabouço nacional na maior parte dos países em desenvolvimento e fraca capacidade política destes em implementar algo desta natureza. A falta de interesse na cooperação dos países desenvolvidos e das empresas a fim de respeitar a letra da CDB também tem agravado as dificuldades de negociação. Deve-se notar 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 que muitas vezes os crimes de biopirataria, definidos 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 em que empresas de fármacos e cosméticos usaram conhecimento tradicional sem repartir benefícios com populações tradicionais detentoras de conhecimento que deram origem às pesquisas e/ou ao processo produtivo.

Portanto, a situação atual é muito complexa, 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, não apenas pela ausência de reconhecimento institucionalizado pela detenção de conhecimento, mas também pela falta de transferência de tecnologia e pagamentos de *royalties*.

No que concerne às negociações multilaterais, dois momentos centrais ocorreram em novembro de 2001, quando a FAO aprovou o Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos para Alimentação e Agricultura como instrumento legal obrigatório e, durante COP 6 da CDB, em abril de 2002, que resultou na adoção de 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. Depois disso, poucos avanços foram celebrados.

3.3.2 Ações e políticas públicas no Brasil

O país não tem trabalhado de forma adequada para garantir o respeito às orientações da CDB, que asseguram 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, mas estima-se que o total possa chegar a 1,8 milhão de espécies. Em outros termos, mesmo sendo um país megadiverso, com grande capacidade científica e jurídica, o Brasil ainda carece de 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 não avançou. Uma explicação seria a divergência entre interesses nacionais que impediriam a construção de regras claras para a bioprospecção. Outra seria a falta de interesse nacional pelo tema, o que parece pouco plausível. Há outras hipóteses para esta lacuna no Brasil, que, aliás, existe também na maioria dos outros países, haja vista a estimativa de que apenas 18 países possuam legislação adequada para os moldes da CDB.[66] Uma alternativa à lentidão institucional seria o recurso a contratos sob a supervisão federal ou estadual, mas o Brasil não adotou tal opção.[67]

Até hoje, o tema, apesar de sua reconhecida importância estratégica, é regulado pela Medida Provisória (MP) nº 2.186-16/2001, que 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 âmbito 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. Este se aplica para solicitação relativa a pesquisa científica, bioprospecção ou desenvolvimento tecnológico.

66. 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).

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

3.3.3 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 regime internacional que regule o acesso a recursos genéticos sem ter conseguido, no plano doméstico, criar algo semelhante. 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 nesse tema é a criação do regime internacional ABS, ainda há um longo caminho para o sucesso. Neste suposto regime, os países e as empresas prospectores teriam de revelar a origem do material genético coletado e comprovar o consentimento prévio informado, para depois compartilhar eventuais benefícios com os detentores de conhecimento tradicional associado ao material genético e, além disso, respeitar limites à demanda por patentes. Por enquanto, nenhuma etapa deste processo é devidamente observada na maior parte dos processos de bioprospecção.

Como 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 posição política mais consistente e informada, com diplomacia mais preparada e orientada para defender os interesses nacionais. Ou melhor, que os países em desenvolvimento se preparassem para demandar a construção do regime à comunidade internacional. Atualmente, 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 dos Megadiversos e Afins, do qual o Brasil foi recentemente presidente. Contudo, os países em desenvolvimento não têm conseguido fazer avançar as negociações no sentido da CDB.

Para tentar pesar nas negociações, os países em desenvolvimento criaram o Grupo dos Megadiversos e Afins, como mencionado anteriormente. Essas nações reúnem mais de 70% de toda a biodiversidade do planeta e cerca de 45% da população mundial. É um grupo plurirregional, o que caracteriza boa cooperação Sul – Sul para enfrentar o Norte – Estados Unidos, União Europeia 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.

Logo, a estratégia de inserção consiste em construir posição conjunta com países que têm grande peso no que concerne a recursos genéticos, para exigir dos países desenvolvidos o consenso necessário à 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 analisadas, não se deve olvidar a 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 de outros setores.

3.3.4 Cenário prospectivo

Como mencionado, a falta de regulação nacional e políticas públicas coerentes constituem o maior problema do Brasil nesse tema e, portanto, seu maior desafio. Outro grande desafio é o controle das atividades econômicas e comerciais, tais como a biopirataria e o tráfico de plantas e animais. É forte a probabilidade de que, se o Brasil conseguir implementar 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 que seja rápida e transparente. No entanto, também urge pensar no restante dos países altamente explorados, como Madagascar e Indonésia, que precisam de um regime internacional ainda mais do que o Brasil, em função suas respectivas fragilidades institucionais.

Poderá o Grupo dos Megadiversos e Afins conduzir a comunidade internacional à criação de um regime internacional? As negociações estão avançando lentamente; logo, parece muito remota a chance de que as negociações estejam concluídas até 2010 para a adoção de um Protocolo sobre Acesso e Repartição de Benefícios na COP 10, no Japão, como ficou decidido durante a COP 9, em 2008.

3.4 BIOSSEGURANÇA

3.4.1 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, com base no Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, assinado em janeiro de 2000, mas sua efetividade é muito baixa.

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 contenciosos envolvendo comercialização de OVM foram levados unicamente ao regime comercial da OMC.

Outrossim, a negociação do regime foi muito polêmica e conduziu a uma divisão dos partícipes que não faz mais sentido: Grupo de Miami[68] – contra um regime robusto – e os outros. O Brasil hesitou entre os dois lados durante as negociações, em função, entre outras coisas, da dificuldade de definição da política nacional. Os representantes do MMA e do MS eram a favor de um regime robusto, enquanto os do MCT e do Mapa tinham posições diametralmente opostas. Aliás, ainda há grande discordância entre estes, que ficou clara com o debate sobre a construção da posição brasileira para a discussão sobre a responsabilidade internacional nos anos subsequentes à ratificação do protocolo pelo Brasil.

68. Liderado pelos Estados Unidos, que nem sequer ratificaram a CDB.

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 Estado brasileiro seria responsabilizado e depois deveria processar os responsáveis pela exportação, ou seja, empresas e agricultores. Para a preservação do meio ambiente e para o regime, a responsabilidade internacional é essencial. Para o Brasil, a responsabilidade internacional representaria um ônus enorme que o país teria de assumir. Neste regime, como no de biodiversidade em geral, a execução das normas e sua observância (*enforcement and compliance*) é tarefa hercúlea, 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 e nem pelas organizações da sociedade civil especializadas no tema. Os produtores usaram transgênicos durante anos, sem terem arcabouço legal claro, apostando no futuro, por serem vítimas das maiores especulações e propagandas. Portanto, neste 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 depois da entrada em vigor do protocolo.

3.4.2 Ações e políticas públicas no Brasil

O país ainda sofre do mesmo problema de falta de posição clara, que está visivelmente refletido na lei de biossegurança (Lei nº 11.105/2005), que trata da produção e da comercialização de OVM e da pesquisa com células-tronco. Primeiro, considera-se grande problema tratar de transgenia e células-tronco no mesmo texto, o que foi resultado da dificuldade de se realizar articulação política em escala nacional. Segundo, produção e comercialização têm objetivos muito diferentes da pesquisa. Se as três (produção, comercialização e pesquisa) 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 o 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 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 MPs editadas sobre o tema também foram controversas. A MP nº 113 – convertida na Lei nº 10.688/2003 – e a MP nº 131/2003 possibilitaram o replantio de OVMs clandestinos, normalmente trazidos da Argentina, e a comercialização da safra ilegal. A justificativa oficial foi que inúmeras famílias de agricultores[69] seriam prejudicadas ,caso fossem respeitadas a legislação brasileira, ainda lacunária,[70] e as decisões judiciais proibitivas. Note-se a complexidade dos fatos, pois a matéria teve de ser regulada por medida provisória, e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) não teve papel central nesta questão desde seu início.

O que aconteceu, no Brasil, foi o que Varella chama de *fait accompli*. Os OVMs foram introduzidos em larga escala no país por empresas e agricultores interessados em evitar a regulação de seu plantio, e o governo deparou-se com situação irremediável, na qual seria impossível uma proibição no curto prazo. Além disso, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) liberou a plantação da soja *round up ready* 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 dificílimas, porque é exigido parecer da Anvisa e do Ibama, e até as pesquisas relativas à segurança dos OVMs estão travadas por falta de definições legais, além de que as ONGs[71] têm atuado ativamente para questioná-las e a CTNBio ainda não funciona adequadamente, seguindo o devido processo legal (VARELLA, 2009, 2010).

Com relação a esse regime, o Brasil adotou política institucional que à primeira vista parece boa. Foi criada a 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

69. 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.

70. Na época, havia entendimento forte entre juristas ambientalistas de que o cultivo de OVM deveria obter licença ambiental, em função do potencial de danos ambientais e sanitários.

71. O Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), por exemplo, foi um dos grandes precursores das batalhas judiciais no Brasil. O Ibama também se envolveu no início, mas foi forçado a se retirar.

Amazônia Legal; Educação e Desporto; e Relações Exteriores. A CTNBio é competente para elaborar as normas relativas à biossegurança, por meio de instruções normativas.

Além da Constituição Federal de 1988 (CF/88), 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 8.974/1995 e a MP nº 2.137/2000.

3.4.3 Estratégias de inserção e experiências

Nesse regime, o Brasil não teve estratégia de inserção e sofre as consequências. Isso porque o país é o único signatário do Protocolo de Cartagena que tem grande capacidade de exportação de OVM. O país assumiu 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, não é possível definir com certeza qual a porcentagem de grãos transgênicos produzidos no país.

Muitos países que tentaram impedir a entrada de OVM em seus respectivos territórios acabaram perdendo longas batalhas jurídicas e políticas. Os Estados Unidos e as empresas de biotecnologia têm grande poder político e conseguiram conquistar a confiança dos consumidores, ou ao menos orientá-los a outros problemas, como o da segurança alimentar mundial (a falta de alimentos no mundo).[72] Ou seja, a biotecnologia foi apresentada como a grande solução garantidora da segurança alimentar e a questão da rápida comercialização de produtos transgênicos mudou de natureza. Atualmente, consumidores do mundo inteiro compram produtos derivados de OVM e raros procuram saber o que realmente estão comprando. Portanto, fracassou a tentativa de

72. 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.

rotulagem na maior parte dos países, inclusive no Brasil, a qual foi estabelecida pelo Decreto nº 4.680/2003 – definindo que produtos com mais 1% de OGM em sua composição deveriam ser discriminados. Ressalte-se que no entendimento mundial esta 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 provavelmente limitado.

Finalmente, é difícil afirmar que já houve estratégia de inserção brasileira nesse regime, haja vista a discordância entre os ministérios e a incapacidade de ação coletiva para o longo prazo. Ademais, o papel importante das empresas de biotecnologia, notadamente as multinacionais, e do Judiciário brasileiro são fatores agravantes desta dificuldade nacional. Os contatos nacionais para o protocolo são dois diplomatas,[73] mas a questão também é tratada entre outros ministérios, como tema ambiental, sanitário, comercial, de pesquisa e agrícola, como mencionado anteriormente.

3.4.4 Cenário prospectivo

Há forte tendência que o regime seja enfraquecido até tornar-se totalmente inútil, o que já está acontecendo. Nesse sentido, o regime seria mero "epifenômeno",[74] ou seja, desnecessário para a governança global. De fato, ele nunca foi muito utilizado por seus signatários e a grande rejeição dos transgênicos tende a arrefecer-se, uma vez 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, 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" estar deixando de significar preocupação com a qualidade e passando

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

74. Pergunta colocada por Young (2009) acerca de regimes internacionais para o meio ambiente.

a significar, prioritariamente, preocupação com a quantidade, pela provável falta de alimentos para uma população mundial de quase sete bilhões de pessoas. Tal tendência ficou marcada na recente conferência da FAO, a qual, aliás, defendeu o mesmo pensamento na conferência do México, em março de 2010. Em outras palavras, é como se os consumidores fossem obrigados a aceitar as novas tecnologias aplicadas à produção alimentar de forma cada vez mais incontestável. Logo, em nome do direito das gerações futuras de terem alimentos suficientes também, a nova Revolução Genética[75] 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 neste 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. 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 no curto prazo.

Finalmente, ainda não é possível afirmar se e em que medida OVMs são realmente 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-lo. Portanto, a construção do conhecimento científico constitui o maior desafio para o futuro. Em seguida, o controle das atividades de produção e comercialização constitui 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

75. Em comparação com a Revolução Verde (*green*), vários autores a chamam de Revolução Genética (*gene*).

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. Isto 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 concentração de empresas gigantes no ramo da biotecnologia, como também concentração perigosa de empresas de distribuição, que dominam as maiores cadeias de supermercados no mundo. 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, tanto em termos de qualidade como em termos de quantidade.

3.5 FLORESTAS

3.5.1 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). 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 pertinentes.[76] Para alguns, datam de 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"

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

(CANOTILHO; LEITE, 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 nas regiões Norte e Centro-Oeste, com a expansão das fronteiras agrícola e pecuária.

Os números do desmatamento são alarmantes. Cerca de 18% da Amazônia já desapareceu,[77] enquanto no Cerrado estima-se que entre 40% e 55% da vegetação já foi perdida. A Mata Atlântica também já foi bastante reduzida. Entre os principais atores e fatores estão as madeireiras ilegais e a pecuária, em especial entre 1970-2000 (EMBRAPA, 2008). Ademais, tratar de florestas significa também tratar de clima, pois representam 18% das emissões globais de dióxido de carbono (CO_2) (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 ser dada tanta importância para as florestas, em geral, e para o Brasil, em particular, paradoxalmente, ainda não há regime internacional de florestas. Cada país tem sua legislação própria e suas iniciativas não dizem respeito a florestas compartilhadas, salvo raros exemplos. No caso da Amazônia, nem a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica nem a Comunidade Andina de Nações cumprem este papel. Em outros termos, inexiste 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.

77. Segundo dados do INPE, o desmatamento da Amazônia Legal teve seu pico em 2004, com 27.423 km² desmatados. Para comparação, em 2000 foram 18.226 km², esse número começou a reduzir a partir 2005, voltando a praticamente o mesmo patamar do ano 2000, chegando a 11.532 km² em 2007. Ver 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 Diversidade Biológica (1993); Convenção sobre Mudanças Climáticas (1994); Convenção de Luta contra a Desertificação (1996); Convenção de Ramsar sobre Zonas Húmidas (1975); Comércio de Espécies Ameaçadas (Cites, 1975); Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais (1991); Acordos da Organização Mundial do Comércio (1995); Convenção sobre Conservação das Espécies Migratórias Selvagens (1983); Convenção sobre Patrimônio Mundial (Unesco, 1975).[78] Ressalte-se que esta lista não é exaustiva.

Durante a Rio92, 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; portanto, há diversas iniciativas multilaterais, lançadas pelos mais diversos atores, mas nenhuma logrou grande sucesso mundial. Finalmente, existe o que alguns autores chamam de "quase regime", em função das longas negociações e dos pequenos progressos (CARVALHO, 2008).

3.5.2 Ações e políticas públicas no Brasil

Como o tema de florestas é antigo, existe uma série de medidas e políticas para a solução de alguns problemas. Visto que não é possível descrever todos neste artigo, serão citados apenas os mais importantes, a partir da Rio92, em especial. Os temas variam de regularização fundiária à criação de alternativas econômicas para comunidades locais, passando por corredores ecológicos, como já foi ressaltado.

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

78. Lista elaborada por Carvalho (2007).

das queimadas para o cultivo e para 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 redução 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.[79]

Do ponto de vista fundiário, o Brasil avançou lentamente, até que nos últimos anos deu salto qualitativo, mas ainda resta muito a ser feito. Nas questões de combate à madeira ilegal e ao "boi pirata", o MMA conseguiu impor políticas corajosas que estão mudando a realidade brasileira, algumas das quais eram antigas, mas sem o mesmo sucesso. Se tais iniciativas poderão se sustentar nos próximos anos é uma pergunta ainda sem resposta; porém, pelo nível de 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 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. Isto significou assumir o "compromisso voluntário" de mitigação das emissões de gases de efeito estufa de 36,1% a 38,9% até 2020.

O Fundo Amazônia[80] 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, por não terem as instituições necessárias para o sucesso de uma iniciativa similar. Seus principais objetivos são o combate ao desmatamento do bioma amazônico e o uso sustentável dos recursos da região.

79. Disponível em: *Folha Online*. Acesso em: 15 dez. 2009.

80. Criado pelo Decreto nº 6.527, em 1º de agosto de 2008. Em 2009, o fundo recebeu a doação de 700 milhões de coroas norueguesas, o que equivale hoje a R$ 212 milhões. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt>. Acesso em: 25 fev. 2010.

O programa Áreas Protegidas da Amazônia é um programa federal com objetivo de reforçar as unidades de conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, por meio da conservação de mais de 50 milhões de hectares. Já foi criado um Fundo de Áreas Protegidas (FAP) para a captação de recursos, com a expectativa de doações de US$ 400 milhões em dez anos. Neste sentido, várias parcerias já foram estabelecidas com: Banco Mundial, governos estaduais e municipais, Ibama, KfW (banco alemão de fomento), a GTZ alemã, o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade e organizações da sociedade civil.[81]

3.5.3 Estratégias de inserção e experiências

O papel do Brasil no tema sempre foi central. Na Rio92, por exemplo, o país exigiu a inclusão do termo "todos os tipos de florestas" na Declaração de Princípios, por não aceitar a ênfase apenas 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 iniciativas que merecem destaque na página eletrônica do MMA.

Entretanto, a melhoria da qualidade da cooperação não significa que as divergências nas negociações multilaterais desde os anos 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.

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

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, esboçadas anteriormente, existem questões técnicas relativas à compensação para desmatamento evitado – Redução de Emissões para o 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, a partir de 2008, ganhou extraordinária importância no regime do clima, o que conduz à expectativa de que seja tratado como tema prioritário no futuro próximo.

3.5.4 Cenário futuro

Um dos grandes desafios para o Brasil é conseguir maior peso nas negociações específicas e gerais sobre temas relativos às 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 neste 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 nas regiões Norte e Centro-Oeste. O desafio é tamanho que passa pelo fortalecimento da cidadania de populações inteiras, sejam urbanas, rurais ou tradicionais. Mais um grande desafio é sua inserção no mercado internacional de madeira com produtos certificados, para evitar barreiras comerciais de outros países e garantir a sustentabilidade ambiental e comercial brasileira. 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, 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 e do êxito das diversas iniciativas recentes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto procurou mostrar que as questões ambientais são transversais, englobando temas de competitividade global: segurança alimentar, segurança energética, integração regional, competitividade, entre outros. Logo, a agenda ambiental brasileira tende a crescer à medida que o país se torna ator internacional cada vez mais incontornável,

como nos casos dos regimes internacionais da diversidade biológica e da mudança global do clima. 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. Neste sentido, pode-se afirmar que o Brasil tem estratégia geral de inserção internacional bem definida, cujo objetivo atual é modificar a governança global ambiental com sua forte presença no tabuleiro internacional. Contudo, a análise de regimes internacionais específicos não permite definir estratégia nacional mais clara, haja vista a grande discrepância da participação brasileira em diferentes regimes.

O cenário prospectivo conduz à conclusão de que o Brasil está em um contexto muito favorável para se tornar, definitivamente, ator-chave na política ambiental mundial, notadamente nos regimes analisados por esta pesquisa. Tal contexto é resultado de três grandes dinâmicas, das quais duas internacionais: a "multipolaridade sem multilateralismo", descrita por Prantl (2006), e "a fragmentação da arquitetura de governança global ambiental", analisada por Biermann *et. al* (2009). A terceira é a grande dinâmica nacional, ou seja, a vontade política do Brasil de ser mais que ator emergente na governança global ambiental.

Logo, o Brasil pretende usar seu potencial de país emergente para continuar a exercer 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 a repartição de benefícios deles advindos, e na do "quase regime" de florestas. Neste sentido, pode-se afirmar que o país passou de "Estado-veto" a "Estado-promotor" dos regimes que lhe interessa fortalecer, apesar das fragilidades institucionais e incoerências políticas que ainda enfrenta em nível nacional.

REFERÊNCIAS

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

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: Cambridge University Press, 2007.

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

ATELIER de cartographie de Sciences Po de Paris, 2008. Disponível em: <http://cartographie.sciences-po.fr>. Acesso em: 13 fev. 2010.

BARROS-PLATIAU, A. F. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. *In*: ALTEMANI, H. O.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil, temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Effective Multilateralisms, Cross-regional Perspectives**. *In*: SEMINÁRIO CENTER FOR INTERNATIONAL STUDIES. Universidade de Oxford, 17-19 Dec. 2009.

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

BIERMANN, F. *et al*. 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.

BRAHY, N.; LOUAFI, S. La Convention sur la diversité biologique à la croisée de quatre discours. **Les rapports de l'Iddri**, n. 3, 32 p, 2004. 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>. Acesso em: 14 fev. 2010.

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

BRASIL. Presidência da República (PR). Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE). Mudanças do Clima. **Cadernos NAE 03**, v. 1, out. 2005. Disponível em: <http://www.nae.gov.br/03mudançasclimaticasimpactos/mudançasclimaticasimpactos.pdf>.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Secretaria de Biodiversidade e Florestas. **Probio**: dez anos de atuação. Brasília, 2006. 156 p. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=publicacao.publicacoesPorSecretaria&idEstrutura=146>. Acesso em: 22 dez. 2009.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/169/_arquivos/169_29092008073244.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2009.

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

CARVALHO, F. V. Entrevista concedida à Ana Flávia Barros-Platiau. Brasília, 10 dez. 2007.

_____. Entrevista concedida à Ana Flávia Barros-Platiau. Brasília, 2 jul. 2008.

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

CLIMATE Change: Financing Global Forests. **The Eliasch Review**, 2008.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Aquecimento global e a nova geografia da produção agrícola no Brasil**. Brasília, ago. 2008. Disponível em: <http://www.embrapa.br/publicacoes/tecnico/aquecimentoglobal.pdf>.

FERREIRA, F. R. **Os contratos de bioprospecção**: uma alternativa para a conjugação dos objetivos do TRIPS e da CDB. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 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**, n. 3-4, p. 65-84, Aug. 2004.

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, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia**. Prodes/INPE, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). **Clima e desmatamento**. Disponível em: <http://www.climaedesmatamento.org.br>. Acesso em: 20 jan. 2010.

INVESTIMENT PLANNING COUNSEL (IPCC). **Climate Change 2007**: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability. Fourth Assessment Report. 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, n. 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: Coll; Chêne-Bourg: Georg Editeur. Stratégies énergétiques biosphère et société (Sebes), 1996. 268 p.

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

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

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

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: SENAC, 2000.

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

LE PRESTRE, P.; MARTIMORT-ASSO, B. A reforma da governança internacional do meio ambiente: os elementos do debate. *In*: VARELLA, M.; BARROS-PLATIAU, A. F. (Org.). **Proteção internacional do meio ambiente**. Brasília: Unitar, UniCEUB, UnB, 2009. Disponível em: <http://marcelodva.dominiotemporario.com/arquivos/protecao%20internacional%20do%20meio%20ambiente.pdf>.

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

LUEDEMANN, G.; HARGRAVE, J. O debate sobre o financiamento dos custos de combate aos efeitos das mudanças climáticas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, Ipea, n. 1, p. 49-54, 2010.

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. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

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

MUXAGATO, B. La montée en puissance du Brésil de Lula: L'Occident en débat. **Questions Internationales**, Paris. La Documentation Française, n. 41, p. 103-109, jan.-fev. 2010.

OKEREKE, C.; BULKELEY, H. **Conceptualizing Climate Change Governance Beyond the International Regime**. Cambridge, 2007 (Tyndall Working Paper). ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **Global Forest Resources Assessment 2005**. Progress towards sustainable forest management. Roma, 2005. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/008/a0400e/a0400e00.htm>.

PORTER, G.; BROWN, J. **Global Environmental Politics**. Boulder: 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.

_____. **Effective Multilateralisms, Cross-regional Perspectives**. *In*: SEMINÁRIO CENTER FOR INTERNATIONAL STUDIES. Oxford: Oxford University Press, Dec. 2009, p. 17-19.

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.

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.

SILVA, S. T. **O direito ambiental internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SOARES, G. **Direito internacional do meio ambiente, emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2003. 900 p.

STERN, N. **The Economics of Climate Change**: The Stern Review. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

_____. **Key elements of a global deal on climate change**. 2008. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/collections/granthamInstitute/publications/KeyElementsOfAGlobalDeal_30Apr08.pdf>.

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

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Convention on biological diversity**: Subsidiary body on scientific, technical and technological advice. Sixth meeting. Montreal, 12-16 mar. 2001.

VARELLA, M. **Disciplina "OGM e governo dos riscos"**: Centro de Desenvolvimento Sustentável/UnB, 2009, 2010. Curso de direito internacional ambiental.

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

_____. **Organismos geneticamente modificados**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

_____. **Proteção internacional do meio ambiente**. Brasília: Unitar, UniCEUB, UnB, 2009. Disponível em: <http://marcelodva.dominiotemporario.com/arquivos/protecao%20internacional%20do%20meio%20ambiente.pdf>.

_____. **Direito internacional público**. 2. ed. Belo Horizonte: Saraiva, 2010.

VIOLA, E. **O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. Jan. 2009. Caderno 44. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org>.

_____. **Impasses e perspectivas da negociação climática e mudanças na posição brasileira**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. 2010. Caderno 31. No prelo. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org>.

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); Santiago: Corporación de Estúdios para América Latina (Cieplan), 2008. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes>.

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.

_____. Teoria de regimes e a busca de gobernança global. *In*: VARELLA, M.; BARROS-PLATIAU, A. (Org.). **Proteção internacional do meio ambiente**. Brasília: Unitar, UniCEUB, UnB, 2009. p. 220-236. Disponível em: <http://marcelodva.dominiotemporario.com/arquivos/protecao%20internacional%20do%20meio%20ambiente.pdf>.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2011

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão
Cida Taboza
Fábio Oki
Thayse Lamera

Revisão
Ângela de Oliveira
Cristiana de Sousa da Silva
Lizandra Deusdará Felipe
Luanna Ferreira da Silva
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguia

Editoração
Patricia Dantas

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA