

LIDERANÇA AMBIENTAL BRASILEIRA? O HIATO ENTRE OS RECURSOS NATURAIS E AS AÇÕES DO BRASIL NA POLÍTICA AMBIENTAL GLOBAL

Brazilian environmental leadership? The gap between natural resources and Brazil's policies in global environmental politics

Thais Lemos Ribeiro¹

Cristina Y.A. Inoue²

¹Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil. **E-mail:** tlemosribeiro@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8260-4021>

²Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil. **E-mail:** cris1999@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-3696-252X>.

Recebido em 08 jul. 2019 | Aceito em 16 dez. 2019.

RESUMO

O trabalho debate o potencial de liderança brasileira na política ambiental global a partir dos recursos naturais. Utiliza os conceitos de governança global, estruturalismo temático, processo político, peso absoluto e estratégia e, juntamente com elementos contextuais, argumenta que recursos naturais não são suficientes para exercer liderança plena na política ambiental, sendo necessária estratégia clara que considere as dimensões doméstica e internacional.

Palavras-chave: Brasil, interdependência, liderança potencial.

ABSTRACT

This paper presents the Brazilian potential leadership in environmental politics based on natural resources. It uses the concepts of global governance, thematic structuralism, political process, sheer weight and strategy and, together with contextual elements, presents the hypothesis that natural resources are not enough to exercise full leadership in environmental politics, requiring a clear strategy that considers domestic and international dimensions.

Keywords: Brazil, interdependence, potential leadership.

INTRODUÇÃO

O Brasil possui posição de destaque na governança ambiental global considerando sua mega-biodiversidade, recursos hídricos, área litorânea, mar territorial, florestas e situação climática. Além disso, tem exercido papel importante nas negociações multilaterais ambientais. Porém, apenas os recursos naturais não são suficientes para o exercício de uma liderança plena. O objetivo deste artigo é analisar o potencial de liderança brasileira a partir dos recursos de poder ambientais do Brasil, focando a questão da biodiversidade, *issue-area* escolhida para analisar a questão mais ampla - o hiato entre o potencial de liderança e a realidade da posição brasileira na governança global ambiental.

O Brasil abriga entre 15% e 20% da biodiversidade global e cerca de 200 grupos indígenas, com grande diversidade cultural, conhecimento sobre flora e fauna e sobre o uso sustentável de recursos (Lovejoy e Inoue, 2012). As seis zonas biogeográficas (biomas) - a Floresta Amazônica, o Pantanal, o Cerrado, a Caatinga, o campo dos Pampas e a floresta tropical da Mata Atlântica - abrigam grande variedade de ecossistemas. A costa marinha é de 3,5 milhões de km² e inclui recifes de corais, dunas manguezais, estuários e pântanos³, e a Amazônia é a maior floresta tropical úmida e bacia hidrográfica do planeta.

Desde o final dos anos 1980, o Brasil mudou sua posição quanto à política ambiental global, passando de estado veto a uma maior pró-atividade e liderança em foros multilaterais sobre várias questões ambientais. Ao confrontar a atuação brasileira nestes foros a partir de múltiplos níveis

³ Informação disponível em <http://www.mma.gov.br/biodiversidade>. Acesso em 3 de dezembro de 2017.

de análise, observa-se que seus recursos ambientais não são suficientes para o exercício de liderança plena, pois falta uma estratégia clara que leve em conta as dimensões domésticas e internacional da política ambiental. Assim, é possível aprofundar a análise da atuação ambiental global brasileira, extrapolando sua biocapacidade e atuação multilateral.

Partindo dos conceitos de governança ambiental global, de estruturalismo temático e processo político de Keohane e Nye (2001), e de peso absoluto e estratégia de Katzenstein (2005), constata-se que uma análise sobre liderança deve considerar a relação entre as esferas doméstica e internacional, e múltiplos níveis de ação, do global ao local. Nesse sentido, argumenta-se que a liderança brasileira na área ambiental e de desenvolvimento sustentável depende não apenas dos recursos ambientais, mas também de visão estratégica, que coordene recursos, ação nos diversos níveis de governança e relação entre a política doméstica e a internacional. A posição atual do país de afastamento de posição histórica recente de liderança e guinada ao ceticismo, juntamente com fragilização institucional e legal da agenda ambiental em âmbito doméstico, reduz de maneira significativa o potencial de liderança ambiental do Brasil.

A partir de elementos contextuais e teóricos, este artigo é organizado em cinco seções: a primeira apresenta os conceitos de estruturalismo temático, processo político, governança global, peso absoluto e estratégia como marco analítico-conceitual. A segunda apresenta o Brasil como potência em negociações internacionais no regime internacional da biodiversidade. As duas seções seguintes apresentam a relação entre as esferas doméstica e internacional, e os múltiplos níveis de ação social, do global ao local, com a atuação de atores subnacionais e não-estatais no regime de biodiversidade, a governança no nível doméstico com o controle do desmatamento. Por fim, todos esses elementos são usados para analisar a liderança pelo exemplo e pela partilha que o Brasil tem potencial de exercer.

INTERDEPENDÊNCIA E GOVERNANÇA: ANÁLISE MULTINÍVEL, ESTRUTURA DE PODER E PROCESSO POLÍTICO

A interdependência é definida como situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países. Não está restrita a situações de benefícios mútuos, pois a interdependência restringe a autonomia, trazendo à tona a estratégia política, uma vez que ações de estados e de atores não estatais apresentam custos para outros membros do sistema (Keohane e Nye, 1987, p. 730; 2001, pp. 3-19).

A análise da interdependência reconhece a estrutura de poder do sistema internacional, mas aponta a importância de processos - padrões de interação e as formas de relacionamento entre as unidades do sistema (Keohane e Nye, 1987, p. 74-75). Como fator intermediário entre a estrutura de poder (a distribuição de capacidades entre unidades similares) e a barganha política e econômica (a capacidade de traduzir recursos de poder em resultado) estão os regimes internacionais - conjuntos de normas e regras em áreas temáticas das relações internacionais (Krasner, 1982).

Os regimes, por sua vez, afetam e, em alguma medida, orientam a barganha política e as decisões que ocorrem no sistema (Keohane e Nye, 2001, pp. 3-19). Eles são sistemas da governança global (Stokke, 1997, p. 28), esta, por sua vez, compreendida como um sistema interrelacionado e cada vez mais integrado de regras formais e informais, sistemas de criação de regras e redes de atores estatais e não estatais em todos os níveis da sociedade humana (do local ao global). A governança ambiental global é concebida para orientar sociedades para prevenção, mitigação e adaptação para mudanças ambientais locais e globais e, em particular, transformação do sistema terrestre, dentro do contexto normativo do desenvolvimento sustentável (Earth System Governance Project, 2018).

No contexto de interdependência, diferentes fontes de poder, para além do poder militar, podem ser utilizadas para lidar com diferentes questões, e a capacidade de estabelecer e mudar regras em uma determinada questão, ou num regime internacional, reflete, inicialmente, os recursos de poder nesta mesma questão. Porém, esses recursos são apenas um indicador potencial, pois importa também o processo político (Keohane e Nye, 1987).

Assim, diferentes temas da agenda política internacional estão interligados e existe a possibilidade de se exercer a barganha em uma temática, que pode ser acompanhada de concessões em outra. Além disso, regras de tomada de decisão, habilidade de negociar e formar coalizões, redes transnacionais e transgovernamentais, atores subnacionais também terão um papel nesse processo (Keohane e Nye, 1987, pp. 730-735).

Katzenstein (2005) destaca que características históricas e culturais específicas, e, conseqüentemente, o nível doméstico, têm poder explicativo na compreensão do comportamento dos Estados em âmbito regional, conjuntamente com os processos de globalização e internacionalização.⁴ Assim como para Keohane e Nye (1987), peso absoluto, ou recurso de poder, não é suficiente para a compreensão do comportamento de um Estado.

A utilização conjunta destas três perspectivas proporciona os seguintes argumentos para este trabalho: a necessidade de análise em vários níveis – da estrutura para as unidades, e do local para o global; a relação entre diferentes recursos de poder e a possibilidade de barganha; a importância do processo político, ou a forma como as unidades se relacionam umas com as outras e nos regimes internacionais; e a atuação de múltiplos atores, para além dos atores estatais. Qualquer estado nacional que pretenda exercer papel de liderança em questões ambientais precisa levar em conta o processo de governança, com seus múltiplos atores e interações entre o local, o nacional, o regional e o global.

Estes argumentos são relevantes na compreensão da governança da biodiversidade e de outras questões da agenda da sustentabilidade. Trata-se de questões que interligam os níveis do global ao local, com multiplicidade de atores - Estados, organizações internacionais (como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO, o Programa das Nações

⁴ Hochstetler (2015) ilustra esta assertiva no caso da integração financeira dos BRICS e as perspectivas de liderança do Brasil neste processo.

Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO), organizações não governamentais (como Greenpeace e União Internacional para a Conservação da Natureza - IUCN), corporações multinacionais e transnacionais, além da possibilidade de atuação de indivíduos, por meio de redes (Lovejoy e Inoue, 2012). A questão da biodiversidade, no nível global, é caracterizada por princípios e objetivos para proteção estabelecidos e aceitos globalmente para além da institucionalização no âmbito da Convenção de Diversidade Biológica (CDB). No nível local, pode ser compreendida como uma rede de relações entre ecossistemas e sistemas socioeconômicos, culturais e políticos.

O BRASIL COMO POTÊNCIA AMBIENTAL: NEGOCIAÇÕES DE ACORDOS INTERNACIONAIS PARA A BIODIVERSIDADE

Na governança da biodiversidade, a concentração de recursos biológicos e genéticos está em países em desenvolvimento, enquanto a capacidade biotecnológica em países de renda alta, o que caracteriza uma estrutura específica de poder (Lovejoy e Inoue, 2012).

Os países megadiversos são aqueles em que há concentração de diversidade biológica e conhecimento tradicional relacionado, com 60% a 70% da biodiversidade mundial. Em 2002, 17 países localizados em regiões tropicais ou subtropicais formaram o *Group of Like-Minded Mega-Diverse Countries* (LMMC) no âmbito da CDB: África do Sul, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Costa Rica, República Democrática do Congo, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Madagascar, Malásia, México, Peru, Quênia e Venezuela. Este grupo foi organizado como mecanismo de consulta e cooperação para promover interesses e defender prioridades comuns na defesa da biodiversidade, e exerceu influência nas negociações do Protocolo de Nagoya⁵.

Dados da OCDE (2013 e 2015) apuraram recursos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) de empresas em 28 países em 2011⁶. Mais de 60% do valor de P&D direcionado à biotecnologia está concentrado nos EUA. Dinamarca direcionou 19% de seus gastos privados em P&D para biotecnologia, Irlanda 17% e Suíça 12%. Na Alemanha, os recursos direcionados para P&D em biotecnologia pelo governo e por instituições de ensino superior são maiores do que os recursos privados (21% do total direcionados para esta área), assim como na Coreia do Sul (19%) e na Espanha (14%).

Barros-Platiau (2006, p. 251) afirma que o Brasil é reconhecido em foros internacionais para questões ambientais, e Soares (2003, pp. 183-189, citado em Lovejoy e Inoue, 2012) indica que o Brasil demonstrou liderança no que se refere a normas internacionais para a proteção do

⁵ Ver Declaração de 22 de setembro de 2010 LMMC/2010/UR/001, disponível em https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/unga-hlm/statements/Megadiverse_Countries.pdf e relato sobre abertura da terceira reunião do grupo, disponível em <http://www.mma.gov.br/informma/item/6141-paises-megadiversos-discutem-reparticao-de-beneficios>. Acesso em 24 de junho de 2019.

⁶ Este foi o último relatório encontrado com a divisão de dados de pesquisa em P&D direcionado à biotecnologia. Os relatórios de 2015 em diante focam em patentes e em outros ramos de desenvolvimento tecnológico, com os dados de biotecnologia agregados no total.

meio ambiente devido à sua vasta extensão geográfica e porque alguns de seus ecossistemas importantes e sensíveis, como a Bacia Amazônica e as áreas alagadas do Pantanal, se estendem por suas fronteiras.

O peso absoluto do Brasil em recursos ambientais foi refletido no processo político de negociação da CDB, principal marco legal da governança global para a biodiversidade. O país tem um histórico ativo nas negociações internacionais do regime da biodiversidade, em um primeiro momento alinhado com o G-77+China, e depois de maneira autônoma e de acordo com a questão em negociação.

A pró-atividade Brasil resultou em liderança em diversos temas e espaços, como a inclusão do princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas na CDB e na necessidade de transferência de tecnologia na formação do regime; na participação no LMMC; e na apresentação de propostas concretas, reflexo de sua capacidade institucional doméstica e de capital humano, com um corpo diplomático profissional e habilidade de fazer propostas baseadas em estudos aprofundados e pesquisas realizadas por organizações como a Embrapa, e por universidades públicas e centros de pesquisa brasileiros (Lovejoy e Inoue, 2012, p. 44).

Destaque também pode ser feito para as negociações sobre acesso e repartição de benefícios, biossegurança e direitos de propriedade intelectual relacionado ao conhecimento tradicional e a recursos genéticos, temáticas nas quais o Brasil atua baseado na defesa da soberania sobre a biodiversidade (Lovejoy e Inoue, 2012, p. 13-26).

Dentre posicionamentos de destaque do país no âmbito da CDB, podem ser citados o engajamento de governos locais, setor privado e sociedade civil; a proposta apresentada na COP 9, como emenda ao *final draft*, que faz referência à contribuição de áreas protegidas para adaptação e mitigação à mudança global do clima; protagonismo na temáticas de biodiversidade agrícola, monitoramento e proposição de indicadores para a biodiversidade, florestas, áreas protegidas e acesso e repartição de benefícios. Esta última influenciou grandemente o resultado final do Protocolo de Nagoya (Lovejoy e Inoue, 2012, pp. 13-29).

O regime internacional da biodiversidade é um fator intermediário entre a estrutura de poder, entendida como distribuição de capacidades entre unidades similares, neste caso recursos tecnológicos, biológicos e genéticos, e a barganha política e econômica. Apesar do protagonismo, o Brasil ainda não ratificou o Protocolo de Nagoya, que entrou em vigor em outubro de 2014 e conta atualmente com 117 estados – parte⁷. Isso enfraquece a liderança brasileira e revela uma inconsistência entre sua posição internacional e suas políticas domésticas.

⁷ Ver <https://www.cbd.int/abs/nagoya-protocol/signatories/default.shtml>. Acesso em 20 de junho de 2019.

ATUAÇÃO DE ATORES SUBNACIONAIS E NÃO-ESTATAIS NO REGIME DE BIODIVERSIDADE: DO LOCAL AO GLOBAL

Conforme o marco analítico-conceitual, outros elementos estão disponíveis para a compreensão do potencial de liderança brasileira na governança da biodiversidade - outros atores para além do Estado e diversos níveis de ação – do local ao global. Para Stokke (1997, p. 30-31), uma das diferenças entre os conceitos de regime internacional e governança global é o nível de estudo (ou *locus*): para o primeiro, a relação entre estados, e para o segundo, a criação e operação de regras em diversos níveis, considerando atores subnacionais e transnacionais.

Barros-Platiau (2006, p. 253) identificou que houve mudança nas práticas de diplomacia brasileira em temáticas ambientais a partir de 1992, com maior participação interministerial, do setor privado e da sociedade civil organizada em debates para a construção da posição internacional brasileira para estes temas.

O engajamento em nível local foi fortemente marcado pela realização da COP 8 em Curitiba (PR), com participação de governos municipais e estaduais. A atuação de movimentos sociais e organizações não governamentais foi impulsionada a partir da Rio 92, ganhou força e, desde, então tem sido importante para manter alguns temas na agenda política como o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o Código Florestal e o impacto de hidrelétricas.

Comunidades científicas e acadêmicas também se estruturaram e ganharam reconhecimento internacional, ao contribuir para a construção de bases de dados e sistemas para monitoramento de florestas, do desflorestamento e da degradação de ecossistemas em tempo real, com uso de satélites e meios tecnológicos (Lovejoy e Inoue, 2012, p. 41).

GOVERNANÇA GLOBAL DA BIODIVERSIDADE NO NÍVEL DOMÉSTICO: A RELAÇÃO COM OUTRAS AGENDAS

Para Lovejoy e Inoue (2012, p. 13 e 50), a liderança brasileira apenas se consolida com ações domésticas, como o controle do desmatamento nos seus biomas, principalmente cerrado, Mata Atlântica e Amazônia, o que enseja ações programáticas e de longo prazo. Quando o controle é bem-sucedido, reforça a liderança brasileira na arena ambiental global, principalmente em relação aos regimes da biodiversidade e do clima. Por outro lado, o aumento do desmatamento fragiliza posições internacionais do país.

O ano com maior desmatamento na Amazônia na série disponível entre 1988 e 2019 foi o de 1995, com 29.059 km². Nos anos de 2003 e 2004, patamar próximo ao de 1995 foi alcançado, e entre 2004 e 2019 houve decréscimo a uma taxa média de 8%. Um olhar mais aproximado dos dados demonstra tendência de crescimento do desmatamento a partir de 2014, chegando a 9.762 km² em 2019, crescimento de 29,54% em relação ao ano anterior, e taxa média de crescimento do desmatamento em 12% nestes seis anos.

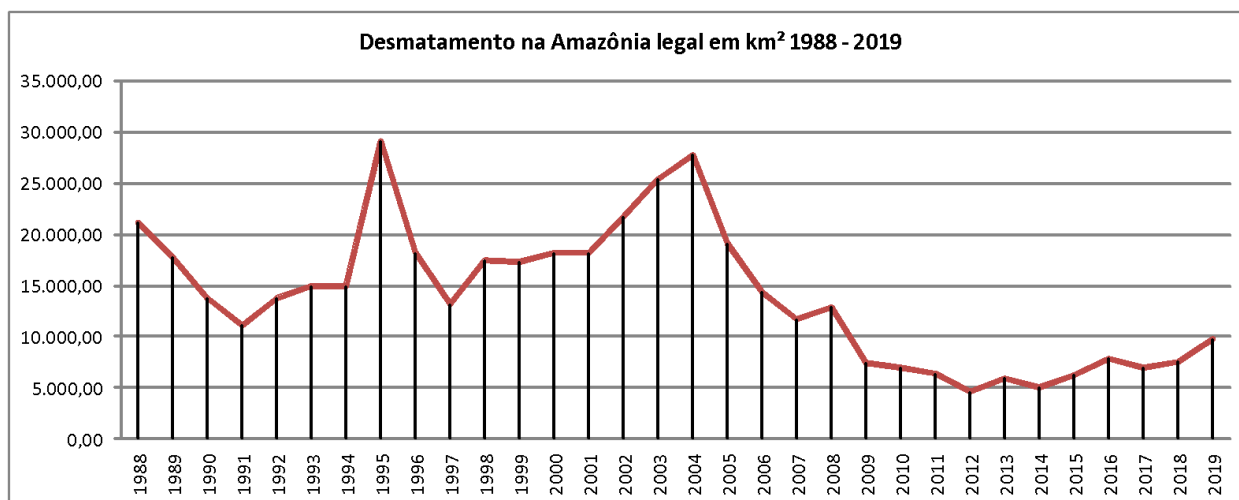


Gráfico 1: desmatamento na Amazônia brasileira entre 1988 e 2018 em Km²/ano.

Fonte: Elaboração própria, com dados da Plataforma Terra Brasilis disponíveis em http://terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em 25 de janeiro de 2020.

Para Viola, Franchini e Ribeiro (2013), a situação climática do Brasil é de superpotência florestal, com posição moderada conservadora em seu compromisso com a governança climática. De acordo com dados do Observatório do Clima⁸, o Brasil emitiu cerca 1,93 Gt de CO_{2e} em 2018, sendo 44% deste total por mudança do uso da terra e florestas e 25% pela agropecuária. Com este perfil, o controle do desmatamento representa parte significativa das ações do país para redução de emissões de GEE.

Barros-Platiau (2006, p. 252) aponta que há pouco esforço político para promover a integração entre questões ambientais e políticas de desenvolvimento no Brasil. Para Lovejoy e Inoue (2012, pp. 36-51), apesar da mudança do clima ser um dos principais vetores de perda de biodiversidade, além da introdução de espécies exóticas, a superexploração de plantas e animais, o uso de híbridos e a monocultura na agroindústria, poluição e queimadas, há pouca sinergia no nível doméstico para a implementação e a troca de experiências sobre biodiversidade, clima e outras convenções ambientais (Lovejoy e Inoue, 2012, pp. 15 e 36- 51). Desta relação entre a proteção da biodiversidade e o desmatamento, observa-se que ainda há pouca sinergia entre as políticas domésticas sobre temas ambientais, e entre temas ambientais e as demais agendas, como a do desenvolvimento, principalmente no que tange infraestrutura e agricultura.

Evidência desta constatação é que as medidas e ações referenciadas na INDC brasileira (Brasil, 2015), apresentada em setembro de 2015, estão baseadas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e na Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC (Lei nº 9.985/2000). Estes dados demonstram que para atingir as metas apresentadas de redução de 37% das emissões

⁸ Ver http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission para dados de emissões do Brasil (CO_{2e} GWP-AR5) por setor entre 1990 - 2017. Acesso em 30 de junho de 2019.

de GEE até 2025, com base nas emissões de 2005, o controle do desmatamento ainda permanece como uma das principais medidas a serem adotadas.

A INDC brasileira (Brasil, 2015) apresenta diversas medidas consistentes com a meta de temperatura de 2°C, como o aumento da parcela de biocombustíveis na matriz energética para aproximadamente 18% em 2030 e alcançar o patamar de 45% de fontes renováveis na matriz energética para o mesmo período. As medidas relacionadas à agricultura, ao setor florestal e de mudança de uso da terra em certa medida são evidência da centralidade deste setor na atuação do país.

Rochedo et al (2018) analisaram três cenários de governança ambiental no Brasil (fraca, média e forte) e concluíram que o abandono de políticas de controle do desmatamento e o apoio político a práticas predatórias de agricultura (governança fraca) tornam impossível que o Brasil alcance metas consistentes à contribuição brasileira com a trajetória de aquecimento de até 2°C, pois os demais setores da economia brasileira não conseguiriam compensar o aumento de emissões de GEE. Neste cenário, a expectativa é de que o desmatamento volte aos níveis anteriores a 2005.

Em relação ao conhecimento tradicional de povos indígenas e comunidades tradicionais, é um tema sensível para o Brasil e que ainda apresenta incertezas na arena internacional, a exemplo da relação da CDB com o acordo TRIPS, na Organização Mundial de Comércio, e a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), o que reforça a importância da ratificação do Protocolo de Nagoya pelo país.

Além do controle do desmatamento, a proteção e valorização do conhecimento tradicional, a demarcação das terras indígenas e o fortalecimento do sistema de unidades de conservação federal, estadual e municipal são ações domésticas que fortalecem as posições internacionais do país.

Ademais, abrem a possibilidade de compartilhamento de experiências nacionais internacionalmente. Para a cooperação sul-sul, são destacadas iniciativas de cooperação para monitoramento de florestas, agricultura de baixo carbono, atividades de reflorestamento, gestão de áreas protegidas, dentre outras.

LIDERANÇA PELO EXEMPLO E PELA COOPERAÇÃO.

No contexto da interdependência de Keohane e Nye (2001), a capacidade de influenciar regras e liderar internacionalmente depende não apenas de recursos de poder numa determinada questão, mas também do processo político, em que regimes internacionais definem as regras do jogo, e outros atores (estatais e não estatais) e relações domésticas e transnacionais também têm um papel. Apenas o peso absoluto, sem uma estratégia, não é suficiente para liderar em âmbito regional (Katzenstein, 2005), ou mesmo internacional.

A liderança ambiental se expressa em múltiplas dimensões - internacional, regional, nacional e subnacional, e no desenvolvimento de políticas, ou seja, por demonstração, desenvolvendo ações concretas e investimentos para melhorar a proteção e o uso sustentável de recursos biológicos e genéticos (Lovejoy e Inoue, 2012, p. 36-41), apoiar a mitigação da mudança global do clima, o combate à desertificação e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Ampliando-se a perspectiva para a governança dos sistemas da Terra, constata-se que os processos políticos são interligados do local ao global e múltiplos atores estão na arena (Earth System Governance Project, 2018). Nesse sentido, o estado nacional precisa ter uma visão estratégica, capacidade de coordenar suas ações com essa diversidade de atores e manter a coerências entre sua política doméstica e suas posições internacionais.

Nas negociações multilaterais do regime de biodiversidade, o Brasil foi ator líder e contribuiu para a inserção do princípio de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” e da noção de que é necessária a transferência de tecnologia. Manteve esta posição de liderança ao longo das negociações internacionais, de maneira menos atrelada a blocos de posição (G77+China), mas com atuação por temática, baseado no conceito de soberania.

No entanto, para Lovejoy e Inoue (2012, pp. 42-45), o potencial de liderança pode se realizar pelo exemplo e pela partilha. Isso se aplica também aos outros regimes da área ambiental, bem como aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O país poderia atuar como um líder pelo exemplo, na continuidade e aprofundamento das políticas de controle do desmatamento nos seus vários biomas e a consolidação dos sistemas de unidades de conservação nos vários níveis. O cenário político atual, contudo, não é favorável neste sentido, pois a liderança se baseia na capacidade de apresentação de propostas concretas, fundamentadas em pesquisas científicas e participação de diversos atores – movimentos sociais, organizações não-governamentais e governos subnacionais - e com atuação de um corpo diplomático profissional com habilidade para encaminhamento de propostas, que fortaleçam as políticas nacionais com a entrada de recursos internacionais, além da continuidade da atuação diplomática no sentido de apoiar a coordenação de esforços globais e a pró-atividade no âmbito das convenções multilaterais ambientais.

Dentre as questões que o país pode avançar estão: aumento da consciência sobre biodiversidade pelo governo nacional e pela sociedade; ratificação do Protocolo de Nagoya e consequente revisão de legislação interna para acesso e repartição de benefícios associados a recursos genéticos; continuidade do incentivo à pesquisa e desenvolvimento (P&D) para biotecnologia; incentivo à pesquisa científica para avaliar os potenciais impactos da mudança global do clima na biodiversidade, especialmente nas áreas protegidas e relacionado à biodiversidade agrária; controle do desmatamento; e reconhecimento do papel do setor privado para alcançar as metas de Aichi para Biodiversidade.

Em âmbito regional, existe oportunidade para maior engajamento, pois não há uma agenda ambiental regional, e necessidade de maior coordenação regional nas várias questões da

agenda ambiental e desenvolvimento sustentável, com destaque para mudança global do clima, gestão de bacias hidrográficas compartilhadas e zona costeira.

No âmbito do Mercosul, apesar da existência do Grupo de Meio Ambiente, não há uma agenda específica para a biodiversidade. Para Barros-Platiau (2006, p. 272), o Brasil não exigiu uma política clara no Mercosul por possuir legislação nacional mais rigorosa do que os demais membros, além de não haver parceria consolidada com seus vizinhos na questão ambiental. Já na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), há uma agenda para biodiversidade, sem efetividade, e iniciativas esparsas, com foco em determinadas espécies (Lovejoy e Inoue, 2012, pp. 48-49).

Em nível internacional, a contribuição do Brasil para a implementação do regime da biodiversidade está no compartilhamento de conhecimento, de experiência técnica e social e de tecnologia. O país pode promover coordenação política na América do Sul para harmonizar políticas de diversos setores e promover legislação regionalmente (Lovejoy e Inoue, 2012, p. 40).

A liderança pela partilha está relacionada com a implementação da agenda ambiental e desenvolvimento sustentável no nível doméstico e consequente fortalecimento das instituições nacionais para o compartilhamento de experiências domésticas, com destaque para o aumento de consciência, capacitação e monitoramento de políticas. Isso poderia ser realizado por meio da cooperação sul-sul, que poderia também contribuir para a formação e o avanço de uma agenda ambiental em âmbito regional.

Houve mudança do perfil do Brasil de receptor para fornecedor de apoio, com foco nas áreas de saúde, educação profissional e agricultura. Além dessas temáticas, o país tem experiência em capacitação e capacidade de compartilhamento de experiências no acesso e repartição de benefícios (ABS). No entanto, estudos têm mostrado que, mesmo no período em que houve crescimento da cooperação com países em desenvolvimento, a área ambiental não esteve entre as prioridades (Hochstetler e Inoue 2019). Conforme o quarto relatório nacional apresentado à CDB, as principais limitações para a cooperação sul-sul são: inexistência de uma agenda ambiental regional, ausência de agências nacionais para coordenação dos trabalhos e de mecanismos financeiros para a cooperação (Lovejoy e Inoue, 2012, pp. 45-48).

CONCLUSÃO

Apesar de sua posição como país megadiverso, a liderança brasileira na governança da biodiversidade, como analisado neste artigo, mas também, de maneira mais ampla, na governança ambiental e para o desenvolvimento sustentável, depende não apenas dos recursos naturais do Brasil e a capacidade de sua diplomacia, mas de uma visão estratégica que combine recursos, uma visão nova sobre a relação sociedade natureza, capacidade de coordenar a própria ação com a de outros atores do global ao local e o reconhecimento da relação intrínseca entre a política doméstica, a regional e a internacional.

Esta análise está baseada nos conceitos de interdependência complexa (Keohane e Nye, 1987 e 2001), de governança global (Earth System Governance Project, 2018), de estrutura de poder (entendida como distribuição de capacidades), e de barganha política e econômica (a tradução de recursos de poder em resultados). Também considera a necessidade de análise em vários níveis – da estrutura para as unidades, e do local para o global; a relação entre diferentes recursos de poder e a possibilidade de barganha; a importância do processo político, ou a forma como as unidades se relacionam umas com as outras e nos regimes internacionais; e a atuação de múltiplos atores em diversos níveis, para além dos atores estatais.

Existe potencial para sinergia entre a atuação do Brasil no regime da biodiversidade e no regime de clima, com destaque para as medidas em âmbito doméstico e para a redução do desmatamento. Dado o peso absoluto do Brasil como país megadiverso e por ser o maior emissor de gases de efeito estufa da América Latina, o esforço conjunto em ambos os regimes deveria ser uma estratégia adotada pelo país.

Contudo, a conjuntura atual brasileira de retomada do desmatamento, ceticismo sobre a mudança global do clima e fragilização institucional e legal da agenda ambiental em âmbito doméstico reduz o potencial de liderança pelo exemplo e pela partilha. Esta nova posição apresenta uma guinada na atuação histórica recente do Brasil nos regimes internacionais ambientais e poderá impactar negativamente nos processos de barganha em outras temáticas, a exemplo das declarações recentes de países europeus sobre o acordo comercial entre União Europeia e Mercosul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barros-Platiau, A. F. (2006) 'A Política Externa Ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável.' in Altemani H. e Lessa A.C. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, pp. 251-281.

Brasil. (2015) '*Intended Nationally Determined Contribution Towards Achieving the Objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change.*' [online] Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/11915-contribuicao-brasil-indc-27-de-setembro>. [Acesso em 2 Dez. 2017].

Earth System Governance Project. (2018) *Earth System Governance. Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project*. Utrecht, the Netherlands.

Hochstetler, K. A. (2015). 'Brics in their Regions: Exploring the roles of regional finance.' *Global Economic Governance Africa*. Brics Insight Paper 6. January.

———.; Inoue, C.Y.A (2019). 'South-South relations and global environmental governance: Brazilian international development cooperation.' *Revista Brasileira de Política Internacional*,

62(2), e004. [online] Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v62n2/1983-3121-rbpi-62-2-e004.pdf>. [Acesso em 28 Jan. 2019].

Katzenstein, P. J. (2005). *A World of Regions. Asia and Europe in the American Imperium*. Nova Iorque: Cornell University Press.

Keohane, R.; Nye, J.S. (1987). 'Power and Interdependence Revisited.' *International Organization*, 41 (4), pp. 725-753.

Keohane, R.; Nye, J.S. (2001). *'Power and Interdependence.'* Nova Iorque: Ed. Longman.

Krasner, S.D. (1982). 'Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables'. *International Organization*, 36(2) pp.185-205.

Lovejoy, T.; Inoue, C.Y.A. (2012). 'The Biodiversity Cluster.' in Gaetani, F.; Fazio, V.; Batmanian, G.; Brakaratz, B. (orgs). *Brazil in the International Arena for the Sustainable Development: a foreign vision on the challenges and opportunities in the negotiation of climate change, biodiversity and chemicals*. Brasília: MMA, pp. 13-71.

OCDE. (2013). *'OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013. Innovation for Growth.'* OECD Publishing. [online]. Disponível em https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-science-technology-and-industry-scoreboard-2013_sti_scoreboard-2013-en#page159. [Acesso em 24 Jun. 2019].

———. (2015). *'OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society.'* OECD Publishing, Paris. [online] Disponível em https://doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2015-en. [Acesso em 24 Jun. 2019].

Stokke, O. S. (1997) 'Regimes as Governance Systems'. In: Young, O. *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*. Massachusetts: MIT Press, pp. 27-63.

Rochedo, P. *et al.* (2018). 'The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil. Nature Climate.' *Nature Climate Change*, 8, pp. 695-698.

Viola, E., Franchini, M.; Ribeiro, T. L. (2013) *Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora. Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática*. São Paulo: Annablume; Brasília: Universidade de Brasília – Instituto de Relações Internacionais.