

JANEIRO 2021

# RADAR SOCIOAMBIENTAL

ENTREVISTA COM  
ADRIANA BUENO



PLATAFORMA  
SOCIOAMBIENTAL

Autoras: Beatriz Mattos, Carolina Alves,  
Maria Beatriz Peixoto, Priscilla Papagiannis  
Plataforma Socioambiental

## **SOBRE A PLATAFORMA SOCIOAMBIENTAL**

A Plataforma Socioambiental é um programa desenvolvido pelo Brics Policy Center (BPC), o Centro de Estudos e Pesquisas BRICS, do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. É um espaço de aprendizagem e troca de conhecimento cujos projetos se dedicam à pesquisa e à promoção de debates e diálogos entre diferentes setores acerca de temas como mudanças climáticas, modelo de desenvolvimento e desigualdades, bancos de desenvolvimento e salvaguardas, entre outros.

## **RADAR SOCIOAMBIENTAL**

O Radar Socioambiental é uma publicação mensal da Plataforma Socioambiental cujo foco é discutir assuntos importantes para a temática socioambiental nos âmbitos doméstico e internacional. Em sua 40ª edição, o Radar Socioambiental apresenta fragmentos da entrevista realizada com Adriana Bueno, Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP - UERJ) e analista de cooperação internacional da empresa brasileira de pesquisa agropecuária (embrapa). A entrevista, que ocorreu em janeiro de 2021 e foi conduzida pela Equipe da Plataforma Socioambiental, aborda questões como as Convenções das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e sobre Biodiversidade, além da relação entre ambas. Para escutar a entrevista na íntegra, é só acessar o Meio Descomplicado, o Podcast da Plataforma Socioambiental.


## UNFCCC, CBD E SEUS OBJETIVOS

**Plataforma:** O que são a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) e a Convenção de Diversidade Biológica (CBD, sigla em inglês), quais seus objetivos e por que é importante analisá-las de forma conjunta?

**Adriana Bueno:** Essas duas Convenções compõem, junto com a Convenção de Desertificação, as Convenções do Rio, que são também chamadas de “Convenções Irmãs”. Foram construídas no seio do processo da Rio-92 e são três dos instrumentos multilaterais mais importantes para a governança ambiental internacional, em especial, as duas que iremos discutir hoje.

A CBD entrou em vigor em 1993 e hoje conta com 196 países parte - lembrando que os Estados Unidos da América (EUA) não são parte desta convenção. Possui três protocolos, dos quais dois são mais conhecidos e mais importantes: o Protocolo de Cartagena sobre biossegurança e o Protocolo de Nagoia sobre recursos genéticos e repartição dos benefícios. O Brasil é parte desta Convenção e desses dois protocolos. De forma geral, a Convenção de Diversidade Biológica tem como objetivos a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável dos componentes dessa diversidade e a repartição justa e equitativa decorrente do uso de recursos genéticos. Se reúne anualmente, seja a partir das reuniões dos órgãos subsidiários, seja nas reuniões das Conferências das Partes, ou COP. Alguns temas que têm sido bastante discutidos pela CBD ultimamente são a interação entre biodiversidade e mudanças climáticas, questões de conhecimento tradicional e também informação de sequência digital (DSI).





Adriana Bueno: Já a UNFCCC, que é a convenção sobre mudança do clima, entrou em vigor em 1994 e é composta por 197 países, tendo os EUA como parte. Assim como a CBD, a UNFCCC possui órgãos subsidiários, Conferências das Partes, Secretariado e tem como objetivo principal alcançar a estabilização dos gases do efeito estufa (GEE) na atmosfera em um nível que evite uma interferência humana perigosa no sistema climático do planeta. Para tanto, a convenção estipulou a confecção de inventários nacionais de GEE, considerando sempre as emissões antropogênicas, ou seja, as emissões provocadas pelo homem.

Como a CBD, a UNFCCC possui um Protocolo, que é o Protocolo de Quioto, elaborado em 1997. Possui uma questão importante - não tão explícita na CBD - que é o conceito de Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas (CBDR, em inglês), explícito em seu artigo 4º. As convenções são formadas sempre por países desenvolvidos e em desenvolvimento e, por meio deste conceito, a UNFCCC reconhece que todos os países têm a sua responsabilidade, no entanto, o grau de responsabilidade varia de acordo com o desenvolvimento das partes. Ou seja, países desenvolvidos têm mais peso e mais responsabilidade. A UNFCCC também conta com as suas reuniões anuais, de COPs e dos órgãos subsidiários e também estipula que as partes submetam periodicamente suas comunicações nacionais e seus inventários. A frequência das submissões varia de acordo com o grau de desenvolvimento do país: países desenvolvidos precisam reportar todos os anos, enquanto, países em desenvolvimentos reportam a cada 2 ou 4 anos, dependendo do seu grau de desenvolvimento.




# O HISTÓRICO DO BRASIL NAS CONVENÇÕES E SUA ATUAL PARTICIPAÇÃO

**Adriana Bueno:** Nos últimos anos, percebemos que tem crescido as interfaces e relações entre os temas tratados nas duas convenções. Uma intervenção relacionada à biodiversidade pode ter impacto nas questões climáticas e vice-versa. Por isso, é importante uma análise conjunta das convenções. Além disso, do ponto de vista estratégico e de relações internacionais de um país, é fundamental o acompanhamento e a análise das convenções para se antecipar questões relacionadas à negociação. Muitas vezes, uma discussão sobre clima pode ser iniciada na CBD e vice-versa. Por isso, é importante que os negociadores brasileiros tragam aportes robustos para as duas convenções.

**Plataforma:** Qual o papel o Brasil vem desempenhando historicamente nessas Convenções e como anda a sua participação nesses foros atualmente?

**Adriana Bueno:** Historicamente, o Brasil sempre desempenhou papel muito ativo nas negociações ambientais. Desde o final da década de 1980, quando o país se colocou à disposição para sediar a Rio 92, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), o Brasil tem sido muito ativo. E isso não se verifica apenas além das nossas fronteiras, visto que o Brasil tem uma das legislações ambientais mais robustas do mundo - a questão do enforcement, ou seja, da implementação dessa legislação, pode ser questionada, mas a nossa legislação em si é muito robusta. Todo esse arcabouço de políticas públicas e de legislação deu um respaldo para que o Brasil tivesse uma atuação internacional considerável, principalmente nos anos entre 2005 e 2018.





**Adriana Bueno:** Com relação à UNFCCC, o Brasil teve um papel protagonista, principalmente, no processo de construção do Protocolo de Quioto, em que propôs metodologias de cálculo de mitigação de emissão de GEE considerando as responsabilidades diferenciadas dos países. A partir de 2009, vimos um grande movimento do setor privado nacional, quando tivemos a COP-15 do Clima, realizada em Copenhague, que foi um marco no universo internacional da convenção e do engajamento de atores domésticos para com a questão da mudança do clima. Até o momento, o Brasil encaminhou quatro Comunicações Nacionais para a UNFCCC e quatro Relatórios Bianuais de Atualização (BURs, sigla em inglês). Inclusive, os últimos dois documentos - a quarta comunicação nacional e o quarto BUR - foram enviados em 9 e 31 de dezembro de 2020, respectivamente.

Já na CBD, o Brasil sempre foi um país com papel bastante proativo e ativo. É interessante notar que o país tem duas características que reúnem conjuntos diferentes de países no âmbito da convenção: por um lado, é um país megadiverso, um dos países com maior diversidade biológica do mundo, por outro, é uma potência agropecuária. Isso faz com que o Brasil não tenha alinhamentos automáticos ou estanques nas negociações internacionais, participando de coalizões distintas conforme os temas em pauta. Desde o começo, o Brasil contribuiu para o entendimento de que a biodiversidade é um patrimônio ligado à soberania do Estado nacional, o que contrasta com o entendimento inicial, principalmente dos países desenvolvidos, de que a biodiversidade seria patrimônio da humanidade. Esse entendimento, puxado por Brasil, China e Índia, prevaleceu e está presente no corpo da Convenção.

## EXPECTATIVAS PARA 2021

**Adriana Bueno:** Atualmente, percebemos que o trabalho técnico dos ministérios setoriais, pesquisadores, academia, sociedade civil continua sendo feito. O envolvimento do nível técnico nos grupos de trabalho e nas comissões dessas duas convenções continua sendo intenso. Porém, notamos que em termos de diplomacia, a agenda ambiental deixou de ser prioridade e o Brasil tem sofrido cada vez mais pressões internacionais no que diz respeito a problemas como desmatamento, rastreabilidade das cadeias como a da soja. Tais pressões vêm sendo lideradas, principalmente, pela França e, por mais que haja ali um interesse protecionista, sabemos que temos sim problemas que precisam ser tratados adequadamente. Além disso, temos declarações do Presidente Jair Bolsonaro, à época presidente eleito mas que ainda não havia tomado posse, em defesa da saída do Brasil do Acordo de Paris. Porém, o Brasil não saiu do acordo e, até o momento, não deu mais indicações de que se retiraria. Tanto que no final do ano passado, o Brasil encaminhou a sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) atualizada com novas metas até 2030 e 2060.

Para além de ter se afastado de uma proatividade nos foros globais relacionados ao meio ambiente, percebemos também que a retórica do país, principalmente do Ministério do Meio Ambiente, mudou. Tem-se destacado muito questões como mercado de carbono e pagamentos por serviços ambientais.

**Plataforma:** O ano de 2020 seria um ano chave para ambas as Convenções (do ponto de vista da UNFCCC, teríamos o fechamento do livro de regras de Paris e a renovação das NDCs e da CBD, a negociação das novas metas de proteção de biodiversidade). Quais são as expectativas para 2021?

**Adriana Bueno:** Em 2020 estavam previstas negociações fundamentais para o aprofundamento do processo negociador e para o aumento da ambição das duas convenções. Essas seriam - e ainda serão, pois vão acontecer ao longo de 2021 - negociações bastante relevantes e sensíveis, que irão impactar os desdobramentos da próxima década. A pandemia provocou o adiamento de uma série de reuniões negociadoras e decisórias, incluindo as COPs das suas convenções e as reuniões de órgãos subsidiários. Em 2020, tivemos uma série de reuniões e diálogos virtuais, patrocinada pelo Secretariado das Convenções, contudo, o processo decisório e negociador será retomado agora em 2021.

Nesse ano, para além das reuniões de órgãos subsidiários, eu destacaria três reuniões de alto nível com impactos importantes para a nossa década: a primeira é a COP 26 da UNFCCC, que vai acontecer em Glasgow, na Escócia, em dezembro. Essa COP pretende a finalização do livro de regras do acordo de Paris - regras para regulamentar o mercado de carbono e o mecanismo de desenvolvimento sustentável do acordo, presentes no artigo 6º - e outros mecanismos de não mercado para contabilizar os esforços de mitigação de GEE das Partes signatárias. Além disso, um outro item bastante importante é a questão da ambição, o Secretariado da UNFCCC e a presidência da COP 26 - que é do Reino Unido em conjunto com a Itália - têm incentivado que os países aumentem as suas ambições em relação à mitigação de GEE. Então, no final do ano passado, vários países submeteram as suas NDCs e esses documentos vão servir de base para uma grande revisão global que irá acontecer em 2023, chamada de Global Stocktake, quando as NDCs atualizadas submetidas vão ser analisadas e comparadas com o objetivo do Acordo de Paris, que é limitar o aquecimento global a 2º C e, se possível, a 1,5º C. Então, é olhar em conjunto as NDCs oferecidas pelos países para verificar se isso será ou não suficiente para que se atinja os objetivos do Acordo de Paris.



**Adriana Bueno:** Tivemos em dezembro de 2020 a Cúpula de Ambição Climática, realizada pela ONU em conjunto com RU, França e Itália, em que vários países expuseram cases e suas NDCs e as suas iniciativas para aumentar sua ambição. Importante ressaltar que, embora tenha havido movimentações do MRE para que o país participasse, o Brasil não foi convidado para esta cúpula. Como até aquele momento o Brasil ainda não havia apresentado a sua NDC atualizada, os organizadores entenderam que o país não estava apresentando um grau de ambição suficiente.

Com relação à CBD, teremos em 2021 a 15ª reunião da COP, que também acontecerá no segundo semestre. Na ocasião, deverão ser definidas as novas metas do Marco Global de Biodiversidade pós-2020. São metas que vão substituir as Metas de Aichi, negociadas em 2010 e que valeram de 2011 até 2020. A CBD vem trabalhando desde o ano passado em reuniões virtuais com representantes de todas as Partes para construir linhas de base e metas mensuráveis do que é possível atingir até 2030 e metas mais a longo prazo até 2050. Outros temas importantes a serem tratados na COP 15 são a biologia sintética, a informação digital sequencial (DSI), as zoonoses e o conceito de saúde única, tema este que também vem sendo tratado pela FAO e pela OCDE.

Uma terceira reunião de alto nível que vai acontecer antes das COPs é a Cúpula de Sistemas Alimentares. Esta cúpula está sendo patrocinada por Antonio Guterres, Secretário Geral das Nações Unidas, e pretende integrar a pauta dos sistemas alimentares com a Agenda 2030 e os seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) e também com os temas de biodiversidade e mudanças climáticas. Acredito que essa reunião possui potencial para influenciar significativamente a agenda das COPs, tanto a COP de Clima quanto a de Diversidade Biológica.



# SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA

**Plataforma: O que são Soluções Baseadas na Natureza e por que esse tema será a grande discussão internacional de 2021?**

**Adriana Bueno:** As Soluções Baseadas na Natureza são representadas pela sigla em inglês NBS (nature based solutions) e é uma expressão que vem ganhando muita força na agenda multilateral ambiental nos últimos anos. A primeira vez em que apareceu em um documento internacional foi em uma proposta da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN, sigla em inglês) em 2009, em um documento de posição para a COP-15 da UNFCCC, realizada em Copenhague. Porém, esse tema não foi aprofundado naquele momento. A partir de 2012 e 2013, o tema voltou à pauta. A questão é que não há até o momento uma definição acordada sobre o que seriam essas soluções baseadas na natureza. Temos a definição da IUCN, uma das principais defensoras desse conceito, de que as NBS diriam respeito às ações para proteger, manejar e restaurar de maneira sustentável os ecossistemas naturais ou modificados relacionados aos desafios da sociedade - como por exemplo, mudança climática, segurança alimentar e da água, desastres naturais - de forma eficaz e adaptativa, proporcionando simultaneamente benefícios ao bem-estar e à biodiversidade. Aí percebemos o quanto o conceito integra os dois temas que tratamos aqui, tanto o da biodiversidade quanto o da mudança do clima.



**Adriana Bueno:** Além da IUCN, outro grande ator dos sistema internacional que vem trabalhando com o conceito de NBS é a União Europeia (UE). O bloco vem fomentando pesquisas científicas e cooperação internacional com outros países na área de NBS, principalmente na área da sustentabilidade, smart cities e também no setor de agricultura, florestas e uso da terra.

Quando olhamos para as convenções que analisamos hoje, percebemos que o conceito de NBS possui bastante aderência com as discussões de conservação e uso sustentável da biodiversidade. É muito bom que se discuta isso, embora fosse importante que todos os países chegassem a um conceito único de NBS que pudesse ser utilizado de maneira formal. Todos os termos que são utilizados nas convenções precisam ser debatidos nas reuniões, nos órgãos subsidiários e depois nas conferências das partes para que sejam formalmente acordados, criando algo como um glossário. Por exemplo: quando falamos, no âmbito da CBD, de adaptação baseada em ecossistemas, temos um conceito por trás disso que foi amplamente discutido, papers foram publicados, os países deram as suas contribuições e o conceito foi formalizado. E isso ainda não aconteceu com a NBS então daí a importância de termos um conceito acordado.

Já com relação à mudança do clima, eu trabalho na EMBRAPA, uma instituição de pesquisa agropecuária, então meu olhar acaba sendo um pouco mais influenciado pela questão da agricultura. Nota-se uma preocupação de que as NBS confirmam uma ênfase demasiada ao setor de agricultura, floresta e uso da terra (AFOLU, sigla em inglês) como se esse setor tivesse maior responsabilidade pelas emissões e, conseqüentemente, pela mitigação de GEE.





## PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES SOBRE O ESTUDO DAS CONVENÇÕES

**Adriana Bueno:** Tal entendimento pode ser mobilizado, pelos países desenvolvidos, principalmente, para reduzir o peso do setor energético, responsável por emitir quase 75% de gases de efeito estufa. Sabemos da necessidade de os países passarem por uma transição de energias de matriz fósseis para energias renováveis. No intuito de se adiar a discussão sobre essa transição energética, pode-se colocar mais ênfase em setores chave para os países em desenvolvimento, como é o caso do setor de florestas e uso da terra.

**Plataforma:** Você produziu um estudo para a Plataforma Socioambiental sobre as duas Convenções que será publicado em breve, quais são as principais análises e contribuições deste estudo?

**Adriana Bueno:** Aproveito para agradecer a oportunidade conferida pela Plataforma Socioambiental, primeiro por ter pensado em trabalhar com esse tema, que eu acredito ser de extrema relevância para a discussão. Eu diria que o estudo é dividido em três grandes partes. Primeiro, fizemos uma breve recapitulação histórica dessas duas convenções. Depois, discutimos o conceito de Soluções Baseadas na Natureza, conforme elaborado pela IUCN e pela União Europeia. Na terceira parte, abordamos os potenciais desdobramentos dos processos de negociação das convenções, principalmente de 2020 para frente, tendo como enfoque tanto o Acordo de Paris, celebrado em 2015 na COP 21 em Paris, quanto o processo do Marco Global das Metas de Biodiversidade pós-2020, ligado à CBD. Inserimos também uma análise das NBS enquanto tema transversal que perpassa as duas convenções. O estudo também abordou o posicionamento do Brasil, tanto historicamente, quanto o que tem sido apresentado atualmente nas negociações e discussões do Acordo de Paris e do Marco pós-2020.





**Adriana Bueno:** Acredito que o trabalho pode contribuir para o debate acadêmico e da comunidade de prática (os practitioners) do ponto de vista da negociação multilateral da governança ambiental e do ponto de vista das Relações Internacionais. No primeiro ponto de vista, é interessante para quem quer conhecer um pouco melhor os atores, processos e visões que estão presentes nas duas convenções e como os interesses, as coalizões de atores foram constituídos dentro de cada convenção ao longo do tempo. O estudo também abarca os principais pontos da agenda de negociações e a integração crescente do tema ambiental à esfera econômica. Nesse sentido, temos visto com cada vez maior frequência a presença de capítulos com dimensões ambientais em acordos econômicos e comerciais, haja vista o Acordo de Comércio União Européia - Mercosul. O trabalho também oferece um estudo comparativo das duas convenções a partir de alguns critérios como escopo de trabalho, participação de atores não-estatais - incluindo as comunidades indígenas e locais - e também as próprias Soluções Baseadas na Natureza. Já no campo das Relações Internacionais, trabalhamos com a literatura de regimes internacionais, complexo de regimes e governança global, para analisar as relações e interfaces entre as duas convenções, seus arranjos e interações.

Por fim, o estudo aponta para algumas agendas futuras de investigação. Eu destacaria algumas como a participação dos atores subnacionais na implementação dos compromissos acordados, tanto da CBD quanto na UNFCCC. É importante destacar que a implementação dos compromissos de diversidade biológica e de mudança do clima só será possível com a participação de atores para além do nível estatal. Faz-se preciso um forte engajamento dos atores subnacionais, das comunidades tradicionais, da academia, dos think tanks, caso contrário, esses compromissos não serão passíveis de implementação em nível nacional, impedindo o alcance dos resultados almejados.

**Adriana Bueno:** Outra agenda que pode ser considerada, diz respeito aos impactos do reposicionamento dos EUA na agenda ambiental a partir da eleição de Joe Biden. Durante os quatro anos de governo de Donald Trump (2017-2021), o republicano praticamente removeu os EUA da arena multilateral de negociação, ao retirar o país da Organização Mundial do Comércio (OMC), da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Acordo de Paris. Biden já assumiu publicamente o compromisso de retornar ao Acordo de Paris e, certamente, a dinâmica de participação dos EUA em outros foros multilaterais será diferente, assim, seria interessante analisar isso no curto, médio e longo prazo. Uma última agenda que eu destacaria, seria a liderança da China na governança ambiental na última década. Nos últimos anos, a China vem se afirmando como uma potência geopolítica no mundo, travando uma guerra comercial com os EUA e buscando uma liderança também na área ambiental. A China vai sediar a COP-15 da CBD e, informalmente, já chamamos as novas metas do pós-2020 de Metas de Pequim. Logo, seria interessante acompanhar como a China vai contrabalançar a sua política de expansão e de crescimento, que muitas vezes é vista como uma agenda contrária às preocupações ambientais, com seu interesse em se consolidar como uma liderança na área ambiental.

## AGRADECIMENTOS

Gostaríamos de agradecer à Adriana Bueno por aceitar o nosso convite para a entrevista, por ceder seu tempo e seu saber conosco.

Agradecemos também ao Instituto Clima e Sociedade (ICS) pelo apoio concedido para a realização do Podcast e das publicações.

Por fim, demonstramos nosso agradecimento ao Thiago Correa pela assistência prestada ao Meio Descomplicado, o Podcast da Plataforma Socioambiental.



BRICS  
Policy Center  
Centro de Estudos  
e Pesquisas BRICS

