

Universidade do Estado do Pará
Centro de Ciências Naturais e Tecnologia
Curso de Bacharelado em Relações Internacionais
Trabalho de Conclusão de Curso



DAVID CRISPIM BERNARDES

**A AMAZÔNIA É UM BEM PÚBLICO GLOBAL?
Implicações da classificação no âmbito da Governança
Ambiental Global**

BELÉM-PA
2023

DAVID CRISPIM BERNARDES

A AMAZÔNIA É UM BEM PÚBLICO GLOBAL?

Implicações da classificação no âmbito da Governança Ambiental Global

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC),
apresentado ao Centro de Ciências Naturais e
Tecnologia da Universidade do Estado do Pará
como requisito de conclusão do Curso de
Bacharelado em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mayane Bento Silva

BELÉM-PA

2023



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO PARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS NATURAIS E TECNOLOGIA
CURSO DE BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FOLHA DE APROVAÇÃO

“A Amazônia é um bem público global? implicações da classificação no âmbito da governança ambiental global”. Trabalho de Conclusão de Curso, foi apresentado como requisito necessário para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pelo aluno **ALUNO David Crispim Bernardes**, em 20 de dezembro de 2023, na Universidade do Estado do Pará (UEPA), e aprovado pela Banca Examinadora, formada pelos seguintes membros:

D.Sc. Dr. Mayane Bento Silva, UEPA
Orientador

D.Sc. Tienay Picanço da Costa Silva, UNAMA
1º Avaliador

Documento assinado digitalmente



DOMINGOS ANTONIO FEITOSA RIBEIRO

Data: 21/12/2023 21:00:19-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

M.Sc. Domingos Antônio Fetosa Ribeiro, UEPA
D.Sc. 2º Avaliador

Belém/PA, 20 de dezembro de 2023 .

AGRADECIMENTOS

Finalizando a primeira etapa da minha vida acadêmica, agradeço imensamente a Deus que me acompanhou em todos os momentos dessa graduação e me levantou quando parecia não haver mais solução para os problemas que vieram no dia a dia nesses últimos 4 anos. A Ele toda glória, toda honra e todo louvor. Engrandecido seja o Seu nome.

Foram 4 longos anos dentro desta universidade, um lugar de grande aprendizado e enriquecimento cultural e intelectual. Conheci várias pessoas nesse lugar, também, graças a este lugar, tendo sido a minha maior satisfação ter sido aluno da Prof^a. Dr^a. Mayane Bento, pessoa de grande inspiração para mim pessoalmente, academicamente e profissionalmente.

Sou muito grato por ter sido aluno e orientando, as orientações e ideias levantadas ao longo das aulas e das orientações foram cruciais para a minha construção enquanto internacionalista. Agradeço a Prof^a. Mayane pelas valorosas discussões que possibilitaram a construção desta monografia e pela confiança depositada em nosso futuro.

Agradeço ao Professor William Monteiro Rocha que foi nosso primeiro apoio institucional quando chegamos na UEPA. Sempre solícito e cordial com os alunos, fez nascer esperança quando já não havia; dado as dificuldades institucionais e globais que vivemos em 2020 e 2021. Infelizmente a pessoa que gostava de suscitar a criatividade nos alunos e foi nosso pilar durante esse período não está mais conosco. Carreguei muita satisfação e prazer em utilizar seus estudos para basear esta pesquisa.

Há-braços para o Professor Milton Ribeiro que esteve conosco, já nos anos finais, mas me marcou profundamente em suas aulas, textos e debates a respeito de diversos temas e nos inspirou na desconstrução de conhecimentos, conceitos e pré-conceitos que infelizmente carregamos enquanto sujeitos.

Nos dois anos em que estive no Centro Acadêmico (CARIBS), costumávamos dizer que ele era como um pai para a gente: e foi mesmo. Um lugar em que aprendemos a nos virar nos 30, e servir aos alunos do curso de Relações Internacionais da UEPA. Foi o lugar também onde fiz grandes amigos que vou levar para toda a vida

Não dispensei agradecimentos também a formação que tive em meu estágio no Escritório ApexBrasil - Norte. Foi o lugar em que pude ver as RI e as ri em prática, acontecendo bem na minha frente no meu dia a dia. Nesse lugar aprendi como se comportar e como atuar nesse grande mundo profissional e empresarial. Além disso, por

ter conhecido pessoas tão maravilhosas como Essio Lanfredi Neto e Glenda Moraes Tavares, com quem aprendi muito e convivi durante o último ano.

Não posso esquecer dos grandes amigos que estiveram comigo nessa jornada acadêmica, e garanto que não teria conseguido concluir a tempo sem essa rede. À Ana Carolina Nunes Santos que quase foi minha dupla de TCC, parceira em todos os trabalhos da faculdade e coautoria de dúzia de trabalhos que um dia pensamos em publicar. Juliana Morgado Fernández parceira de todos os projetos no Caribs, SUEB, CONERI, se era muito louco, ela seria a primeira lá na frente. Eduardo Nascimento amizade incondicional e grande companhia na vida e na graduação. Entre várias outras pessoas que tomariam infindas páginas neste agradecimento.

Por fim, agradeço infinitamente e eternamente aos meus grandes pilares Carlos dos Santos Bernardes e Cira do Socorro Crispim Bernardes, os quais me trouxeram a este mundo, me criaram e cuidaram de mim. Hoje tenho muito orgulho de me virar e poder chamá-los de pais. Meu pai e minha mãe são meu refúgio e minha proteção. Por todas as vezes que me chamaram a atenção por eu pensar que tudo estava dando errado, quando na verdade tudo já tinha dado certo. Reconheço todos os sacrifícios que fizeram por mim e sou muito privilegiado por ter eles comigo e por estar ciente de tudo que têm feito por mim durante toda minha vida.

Agora, ainda com 19 anos defendo antecipadamente esta monografia para partir adiante ao mestrado em Relações Internacionais. Saio desta universidade e desta cidade para em breve retornar.

Die Konsequenz der Natur tröstet so schön über
die Inkonsequenz der Menschen hinweg.

Johann Wolfgang von Goethe

RESUMO

Após o fim da Guerra Fria, a necessidade de compreender a “nova” interdependência relativa a bens tangíveis e intangíveis – desde o meio ambiente e mudanças climáticas até a estabilidade econômica internacional e a estabilidade política – geraram diversas reflexões e formulação de teorias e conceitos para orientação de práticas. Nesse sentido, a teoria dos bens públicos globais lançada no seio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento oferece arcabouço para inauguração a respeito do debate da não-rivalidade no consumo, a não-exclusividade dos benefícios e a transgeracionalidade desses bens. Entre estes bens está o meio ambiente. Daí, a Amazônia brasileira passa a ser classificada como “patrimônio comum da humanidade”. No entanto, carece de criticidade do uso dos conceitos à realidade amazônica brasileira dentro desse debate, e do papel da comunidade política e sua transformação para a provisão de externalidades ambientais positivas. O objetivo desta pesquisa é identificar as implicações de classificar a Amazônia brasileira como um bem público global no âmbito da governança ambiental, utilizando do método dialético de pesquisa científica com procedimento de pesquisa de revisão sistemática em fontes secundárias.

Palavras-Chave: Governança Ambiental, Bens Públicos Globais, Amazônia brasileira, soberania, Teoria Crítica.

ABSTRACT

Following the Cold War, the need to comprehend the “new” interdependence related to tangible and intangible goods – from environment and climate changes up to international economic stability and political stability – provoked several reflections uprising along formulation of theories and concepts for practice guidance. In that regard, the global public goods theory released in the bosom of United Nations Program for Development offers a framework for the opening of the debate concerning the non-rivalry in consumption, non-exclusivity of benefit, and transgenerational feature of these goods. Amongst them is the environment. Thus, Brazilian Amazon turned out classified as a “common heritage of humanity.” Notwithstanding, it lacks criticality on the use of concepts over Brazilian Amazon reality within that debate, and about the role of the political community and its transformation for the provision of positive environmental externalities. The aim of this research is to identify the implications from labeling Brazilian Amazon as a global public good in the ambit of environmental governance, utilizing the dialectical method of scientific research with systematic review research procedures on secondary sources.

Keywords: Environmental Governance, global public goods, Brazilian Amazon, sovereignty, Critical Theory.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Transformação tripla da comunidade política	21
Figura 2 - Provisão de Bens Públicos Globais	27
Figura 3 - Mapa da Amazônia Legal.....	32
Figura 4 - Divisão Hidrográfica Nacional	33
Figura 5 - Região Hidrográfica Amazônica.....	34
Figura 6 - Serviços ecossistêmicos dos recursos hídricos.....	36
Figura 7 - Circulação de Umidade desde o oceano Atlântico até a América do Sul (SALLJ)	38
Figura 8 - Transformação tripla da comunidade política	44
Figura 9 - Linha do tempo da política florestal brasileira	49
Figura 10 - Como estimar a “floresta em risco” na Amazônia Legal usando indicadores macroeconômicos e levando em consideração políticas públicas para conter o desmatamento.....	53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AML	Amazônia Legal
ANA	Agência Nacional de Águas
APP	Área de Preservação Permanente
ARL	Áreas de Reserva Legal
ARPA	Áreas Protegidas da Amazônia
BP	Bem Público
BPG	Bem Público Global
BPR	Bem Público Regional
C	Carbono
CCA	Complexo Climático Amazônico
CDB	Convenção sobre a Diversidade Biológica
CHA	Ciclo Hidrológico Amazônico
CNRH	Conselho Nacional De Recursos Hídricos
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CO₂	Dióxido de Carbono
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DPG	Domínio Público Global
DS	Desenvolvimento Sustentável
EB	Exército Brasileiro
GAG	Governança Ambiental Global
GFW	Global Forest Watch
GIRH	Gestão Integrada de Recursos Hídricos
GNC	Global Natural Common
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONGs	Organizações Não-Governamentais

ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
Pg	Petagrama
PgC	Petagrama de carbono
PGR	Procuradoria-Geral da República
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RHA	Região Hidrográfica Amazônica
RI	Relações Internacionais
SALLJ	South American Low-Level Jet
SSPEA	Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
TC	Teoria Crítica
UNFCCC	Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas
WWF	World Wide Fund for Nature

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1 Teoria Crítica: origem e aplicação nas Relações Internacionais.....	17
2.2 Governança Ambiental Global (GAG).....	22
2.3 Bens Públicos Globais	25
2.4 Externalidades positivas e Males Públicos Globais.....	29
3. AMAZÔNIA BRASILEIRA NO CENÁRIO MUNDIAL.....	31
3.1 Características gerais	31
3.2 Floresta e serviços ecossistêmicos	35
3.3 Governança Global Ambiental na Amazônia: recursos e serviços.....	39
3.4 Amazônia como Bem Público Global.....	40
4. AMAZÔNIA BRASILEIRA E SUA CATEGORIZAÇÃO COMO BEM PÚBLICO GLOBAL	42
4.1 Metodologia.....	42
4.2 Dialética e contradição.....	43
4.3 Implicações da classificação da Amazônia brasileira como um Bem Público Global	44
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS.....	59
APÊNDICE.....	64

1. INTRODUÇÃO

A evolução do debate científico acerca da necessidade de preservação ambiental no século XX levantou a necessidade do estabelecimento de fóruns de diálogo que envolvessem governos e a sociedade civil, em escala nacional e internacional. Sendo reconhecido o Clube de Roma em 1968 como pontapé inicial para o aprofundamento do debate acerca dos limites do crescimento econômico levando em consideração o uso crescente dos recursos naturais.

O Clube de Roma considerou em seu relatório “*Limits to growth*”, publicado em 1972, que se não houvesse mudanças nas tendências de crescimento populacional, industrialização, poluição, produção de comida e esgotamento de recursos, alcançariam-se os limites do crescimento econômico, provocando declínio incontrolável e repentino da população e capacidade industrial (MEADOWS et al., 1972).

Posteriormente, a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAD) foi responsável por introduzir o debate acerca do meio ambiente dentro do âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) (ROCHA, 2019). A partir daí, as investigações científicas acerca dos problemas causados pela degradação do ambiente alcançaram a política internacional, devido à compreensão de problemas comuns a todos os países e da interdependência no combate às crises climáticas.

Assim, a necessidade de compreender a “nova” interdependência relativa a bens tangíveis e intangíveis – desde o meio ambiente e mudanças climáticas até a estabilidade econômica internacional e a estabilidade política – geraram diversas reflexões e formulação de teorias e conceitos. É neste contexto que surge o conceito de *Bens Públicos Globais* (BPG) em negociações internacionais, na mídia e na academia (JAGUARIBE, 2021).

BPG é um conceito formulado no seio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), podem inicialmente serem definidos como bens que não podem ser fornecidos e geridos pelo mecanismo de mercado em virtude de suas duas principais características: a não-rivalidade no consumo e a não-exclusividade nos benefícios (JAGUARIBE, 2021; KAUL; GRÜNBERG; STERN, 1999). A não rivalidade no consumo refere-se ao não prejuízo de um país terceiro do usufruo dos benefícios de um bem (o uso de alguém não prejudica o de outro); e a não exclusividade nos benefícios significa que o consumo não pode ser individualmente apropriado (*ibidem*).

A priori, os bens públicos globais são classificados em cinco bens públicos (BP) puros, sendo estes: a estabilidade econômica internacional, a segurança internacional (estabilidade política), o ambiente internacional, a assistência humanitária internacional e o conhecimento (STIGLITZ, 1999). Esta classificação organiza parte do debate teórico e de formulação de políticas públicas baseada na noção de bens tangíveis e intangíveis pertencentes a toda a humanidade concernindo sua característica transgeracional (que cruza as gerações).

Dentro da formulação teórica de BPG, a floresta Amazônica é classificada por diversos autores e dentro do discurso ambiental e político como um bem público global, devido a viabilidade da classificação desta como um BP ambiental, ou um Global Natural Common (GNC). Entretanto, há uma lacuna na literatura de uma realização de reflexão crítica a respeito das implicações desta classificação, dentro do campo das Relações Internacionais.

Nesse sentido, a presente pesquisa pretende responder à pergunta: Quais as implicações para o Brasil de classificar a Amazônia brasileira como um bem público global no âmbito da governança ambiental?

O objetivo principal desta pesquisa é identificar as implicações de classificar a Amazônia brasileira como um bem público global no âmbito da governança ambiental. O primeiro objetivo específico é compreender, em perspectiva histórica e teórica, como se dá o processo de publicização de bens. O segundo objetivo específico é descrever características da região Amazônica no contexto dos bens públicos globais. O terceiro objetivo específico é enfim avaliar a dialética e contradição por trás da categorização da região Amazônica como bem público global, à luz da Teoria Crítica de Relações Internacionais.

A natureza desta pesquisa é qualitativa, isto é, unindo observação, reflexão e interpretação dos fenômenos. Esta pesquisa trata-se de uma pesquisa exploratória, visto que seu objetivo principal é o aprimoramento de ideias, descoberta de intuições e proporcionar maior familiaridade com o problema, para torná-lo mais explícito e constituir hipóteses (GIL, 2002). Trata-se de uma pesquisa básica, uma vez que não tem como finalidade a aplicação imediata dos seus resultados. Assim, tem como foco a melhoria da compreensão de teorias científicas do campo das RI.

Quanto ao método de abordagem, esta pesquisa é classificada como dialética, interpondo as variáveis contrastantes: “soberania da Amazônia brasileira” e “Governança Ambiental Global (GAG) dos Bens Públicos Globais”.

A dialética é um método de abordagem que não analisa a qualidade de objetos fixos, mas sim em movimento. Este método é caracterizado por quatro leis: (i) a ação é recíproca, marcada pela relação entre variáveis polarizadas; (ii) a mudança é dialética, em que há a “negação da negação”, ou um constante processo evolutivo; (iii) há a passagem da quantidade à qualidade, a mudança das variáveis não ocorre indefinidamente de maneira quantitativa, a mudança é condicionada a passagem de uma qualidade ou de um estado para outro; (iv) por fim, quando há a interpenetração dos contrários, em que há a contradição ou luta dos contrários (MARCONI; LAKATOS, 2003).

A construção teórica e metodológica considera a Teoria Crítica (TC) das RI, que abrange questões normativas, sociológicas e praxeológicas das relações internacionais. Além de defender formas universais de organização política que transcendam as limitações éticas dos Estados-nação soberanos, de modo a contribuir para a emancipação dos indivíduos e sociedades por meio da transformação da comunidade política (LINKLATER, 1982, 1990, 1992).

A escolha deste método de abordagem tem como fundamento a contradição entre a “Governança Ambiental Global na Amazônia brasileira” e a “soberania”, por conseguinte, entre a necessidade de provisão de Bens Públicos globais e os problemas dados da cooperação, a transformação da comunidade política e arranjos baseados na soberania pós-westfaliana. Logo, utiliza-se o método de procedimento de revisão sistemática.

A seleção bibliográfica de livros e artigos científicos especializados para a realização da revisão sistemática considera as necessidades (i) compreender como se dá o processo de publicização de bens do nível doméstico ao nível internacional, (ii) compreender a abrangência dos benefícios resultantes da Amazônia brasileira, (iii) compreender as limitações jurídicas dos Bens Públicos Globais, (iv) analisar impactos à soberania brasileira da provisão desse bem.

Portanto, a coleta de dados e seleção bibliográfica foi realizada por mecanismos de busca dentro de repositórios institucionais, consulta de referências bibliográficas de artigos e livros, e ferramentas de busca na *internet* aberta com as palavras-chave “Amazônia” + “bem público global”, “Amazônia” + “intergeracional”, “Amazônia” + “serviços ecossistêmicos”.

O uso de mecanismos de busca na internet aberta justifica-se pela escassez de pesquisas acerca do caráter internacional da Amazônia brasileira e de suas externalidades, havendo desconsiderado bibliografias que tratam a Amazônia como bem público estritamente no âmbito nacional e subnacional.

Para a organização deste trabalho, a monografia será dividida em três capítulos principais. O capítulo 2, “Referencial Teórico” irá fornecer as bases conceituais, teóricas e epistemológicas para esta investigação. Este capítulo está dividido em quatro eixos: “Teoria Crítica: origem e aplicação nas Relações Internacionais”, “Governança Ambiental Global (GAG)”, “Bens Públicos Globais”, e “Externalidades positivas e Males Públicos Globais”.

Com o objetivo de descrever características da região Amazônica no contexto dos bens públicos globais, o capítulo 3 “Amazônia brasileira no cenário mundial” está dividido em quatro eixos: “Características gerais”, “Floresta e serviços ecossistêmicos”, “Governança Global Ambiental na Amazônia: recursos e serviços”, e “Amazônia como Bem Público Global”.

No capítulo 4 “Amazônia Brasileira e sua categorização como Bem Público Global” serão avaliadas a dialética e contradição por trás da categorização da região Amazônica como Bem Público Global, à luz da Teoria Crítica de Relações Internacionais, mais especificamente a vertente cosmopolita de Andrew Linklater. Para isso, seguir-se-á o encadeamento de ideias na seguinte estrutura: “Metodologia”, “Dialética e contradição”, e por fim, “Implicações da classificação da Amazônia brasileira como um Bem Público Global”.

Esta monografia se encerra com o balanço das contribuições obtidas ao longo do processo de pesquisa, em “Considerações finais”. Em apêndice encontra-se a tabela dos artigos, livros e pareceres utilizados na revisão sistemática.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo tem como objetivo compreender, em perspectiva teórica e histórica, como se dá o processo de publicização de bens do nível doméstico ao nível internacional. Para isso, será apresentada a teoria crítica de Robert Cox e Andrew Linklater para fornecer insights para a compreensão posterior da Governança Ambiental. Em seguida, na segunda parte deste capítulo “Governança Ambiental Global (GAG)” apresenta-se o conceito de governança e o histórico de iniciativas a respeito desta.

Na seção “Bens Públicos Globais”, apresenta-se definição e panorama do debate a respeito do debate dos BPG ressaltando os aspectos jurídicos da literatura. Na última seção deste capítulo, “Externalidades positivas e Males Públicos Globais”, cobrirá-se o que são os *Males Públicos Globais*. Nessa pesquisa, para fins conceituais e organizacionais serão intercambiáveis os termos “externalidades negativas” e “males públicos globais”, visto que são resultado de um mesmo processo, a má gestão dos BP.

2.1 Teoria Crítica: origem e aplicação nas Relações Internacionais

A Teoria Crítica (TC) é uma teoria de Relações Internacionais (RI) que sistematiza críticas à concepção de ciência positivista no campo das RI, com abordagem e corpo teórico próprio, postulando questionamentos filosóficos da ordem moderna e da política moderna (JATOBÁ, 2013). Desenvolveu-se inicialmente na Escola de Frankfurt, na Alemanha, no contexto entreguerras, surgimento de novos campos da ciência e da ascensão do nazifascismo.

Esta escola de pensamento é considerada a confluência da tradição marxista ao estudo das RI em suas múltiplas dimensões (PECEQUILO, 2016). A respeito da Teoria Crítica, Fred Halliday (2007) considera que:

nesta perspectiva, exemplificada pelo trabalho de Robert Cox, a ênfase é precisamente no potencial emancipatório dos grupos e dos indivíduos e sobre a possibilidade de uma resposta teórica apropriada. Uma das grandes contribuições do trabalho de Habermas foi a distinção entre as três formas de conhecimento - a positivista, a hermenêutica e a crítica, a última sendo a base para um projeto emancipatório. (HALLIDAY, 2007, p.67)

Dentro do debate acerca do potencial emancipatório de grupos e dos indivíduos, o texto fundamental desta corrente foi o clássico ensaio-manifesto do ex-diretor da Escola de Frankfurt chamado Max Horkheimer publicado em 1937, o

clássico “Teoria Tradicional e Teoria Crítica” (HORKHEIMER, 1975). Neste texto, Horkheimer (1975) realiza uma série de críticas e considerações a respeito do que é *fazer ciência*.

Horkheimer (1975) contrasta as características e fundamentos do que chama de teoria tradicional e de teoria crítica. A tradicional caracteriza-se pela busca racional da resolução de problemas, buscando explicar e compreender a realidade. À medida que a teoria crítica objetiva criticar e mudá-la; por um lado, tenta superar a tensão, o antagonismo entre o senso de propósito, a espontaneidade e a racionalidade inerentes ao indivíduo e, por outro, a relação com o processo de trabalho fundamental da sociedade (HORKHEIMER, 1975).

O sentido [da teoria crítica] não deve ser buscado na reprodução da sociedade atual, mas na sua transformação. Por isso para o modo de julgar dominante a teoria crítica aparece como subjetiva e especulativa, parcial e inútil, embora ela não proceda nem arbitrariamente nem ao acaso. Como ela contraria o modo de pensar existente que permite a continuidade do passado favorecendo os interesses da ordem ultrapassada, e se opõe aos garantes de um mundo partidário, a teoria crítica aparenta ser partidária e injusta. (HORKHEIMER, 1975, p.146)

Assim, o objetivo da TC é unir teoria e prática com vistas de alcançar a emancipação das sociedades. Dentro do campo científico das RI, emergem duas principais correntes da TC. A primeira corrente, introduzida por Robert Cox, enfatiza a distinção entre uma “teoria crítica” e uma “teoria de solução de problemas”, enquanto propõe a utilização do materialismo histórico baseado na dialética entre a consciência e as circunstâncias materiais (COX, 1986; JATOBÁ, 2013). A segunda tem como principal representante Andrew Linklater, que traz uma versão conhecida como teoria crítica cosmopolita e enfatiza a centralidade da linguagem e comunicação na construção social da realidade (JATOBÁ, 2013; LINKLATER, 1990).

Para Robert Cox (1986), toda teoria é feita para alguém e com algum propósito. Isso quer dizer que o autor considera que não há uma teoria nem ciência que seja neutra, visto que toda formulação científica é feita por alguém com um ponto de vista, no tempo e espaço político e social. Além disso, as estruturas as quais os indivíduos e Estados interagem com três categorias de forças: as capacidades materiais (potencial de produção e destruição), as ideias (significados intersubjetivos ou noções compartilhadas) e as instituições (organismos de estabilização e manutenção de ordens). Estas forças interagem reciprocamente dentro de esferas de atividade (forças sociais, formas de Estado e ordens mundiais) (COX, 1986; JATOBÁ, 2013).

Andrew Linklater buscou desenvolver uma abordagem crítica para as relações internacionais que abrangesse questões normativas, sociológicas e praxeológicas¹ das relações internacionais. Defende mais formas universais de organização política que transcenderiam as limitações éticas dos Estados-nação soberanos (LINKLATER, 1982, 1990). Assim, este autor considera a emancipação de sociedades possível e defende a criação de arranjos de cooperação ao redor das sociedades.

Além disso, discute o fato de as pessoas terem de reconciliar sua identidade como cidadãos com a autopercepção como sujeitos de direitos e deveres universais, ao mesmo tempo em que reconhece que concepções de ética cosmopolita são tão excludentes quanto as associações particularistas a qual se opõem (LINKLATER, 1998). Dessa forma, o que o autor chama de “comunidade política” implica na transformação da visão e sentido das sociedades a respeito do mundo. Os estados e as nações que antes percebiam o mundo de uma maneira individualista (ou particularista, usando palavra do autor), agora percebem o sistema internacional como uma comunidade complexa, a qual tem-se direitos e deveres. Ao passo que esta mesma comunidade exclui os atores que não participam destes arranjos da mesma forma que a ausência desses arranjos exaurem uma comunidade de diálogo. Isto está ligado à contradição inerente entre a ética da exclusão e a ética do diálogo.

A ética do diálogo que tem como objetivo remover os modos de exclusão que obstruem a criação de arranjos globais de consenso. A ética do diálogo busca abranger todos os pertencentes a uma comunidade política, a priori buscando despertar o consenso na comunidade dialógica. Em contrapartida, a ética da exclusão busca preservar os arranjos soberanos baseados na ordem westfaliana ou da concepção realista de soberania, preservando o status quo e obstruindo a possibilidade de cooperação (LINKLATER, 1990, 1998).

Para Linklater (1998), a maneira mais efetiva de honrar a obrigação de alargar as fronteiras morais da comunidade política é a criação de quadros institucionais que

¹ Praxeologia o estudo da estrutura lógica da ação humana, baseada na noção de que os humanos se envolvem no comportamento proposital, ao contrário do comportamento reflexivo e outro comportamento não intencional. Linklater define sua preocupação geral e “A praxeologia preocupa-se em refletir sobre os recursos morais dentro dos arranjos sociais existentes que os atores políticos podem aproveitar para fins radicais. Está preocupado não com questões de estratégia e tática, mas em revelar que novas formas de comunidade política são imanentes nas formas de vida existentes e antecipadas pelas suas reservas morais” (LINKLATER, 1992, p.5, tradução nossa). Assim, a função praxeológica da teoria crítica é refletir sobre os recursos morais e políticos que podem ser explorados para progredir em direção a uma comunidade de comunicação universal (LINKLATER, 1992).

abranjam as fronteiras da comunidade dialógica (LINKLATER, 1998). Desta forma, infere-se que a emancipação é possível, mas requer maior esforço a ser empreendido pela comunidade internacional. Os quadros institucionais de uma comunidade política superariam a ideia de soberania pós-westfaliana. Sendo assim, as sociedades não se confrontariam e não se comportariam mais como rivais geopolíticos na condição de anarquia, conforme quão revolucionária seria a transformação da comunidade política (LINKLATER, 1998).

Face a esta transformação, Linklater (1998) há basicamente três comportamentos de Estados: (i) a maioria dos Estados mantém-se comprometidos com princípios pluralistas; (ii) outros podem participar de arranjos solidários (e.g. fundos de investimento); (iii) por fim, uma pequena minoria embarca em projetos colaborativos que rompem o princípio da soberania westfaliano (eg. blocos regionais, organismos supranacionais) (LINKLATER, 1998).

A respeito da comunidade política, Linklater (1998) expressa que a união juramentada entre cidadãos que constituem uma comunidade política pode colidir-se com as obrigações para com o resto da humanidade. Além disso, discute o fato de as pessoas terem de reconciliar sua identidade como cidadãos com a autopercepção como sujeitos de direitos e deveres universais, ao mesmo tempo em que reconhece que concepções de ética cosmopolita são tão excludentes quanto as associações particularistas a qual se opõem (LINKLATER, 1998).

Isto se dá porque a moralidade cosmopolita pode oferecer aparentemente a promessa de mover-se além de Estados excludentes para criar uma sociedade de Estados igualmente excludente para aqueles atores que não se juntam à moralidade cosmopolita. Ou seja, já na raiz do pensar cosmopolita encontra-se o dilema da exclusão no cerne cosmopolita. Então, num sistema em que se pretende realizar uma transformação da comunidade política, como as sociedades deveriam se comportar em relação a outras comunidades para garantir essa transformação de maneira a privilegiar a ética do diálogo e resolver o dilema da exclusão?

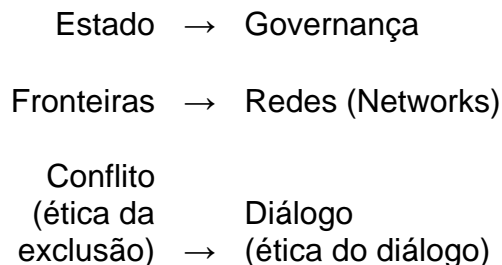
Linklater (1998) conclui que o próprio exercício do diálogo é a chave para a solução do dilema da exclusão e do desinteresse em cooperar.

In this case dialogue will require a considered analysis of the extent to which specific cultural differences are morally significant from the vantage-point of the ethics of rescue. If genuine dialogue is to exist, no particular outcome can be anticipated or presupposed. Societies which believe that others are wrong to refuse rescue to the culturally different, and which believe that moral

progress revolves around the recognition that specific cultural differences lack ethical force, will seek to win others to their cause. But by entering dialogue they accept that the logic of their beliefs may fail to persuade their interlocutors. (LINKLATER, 1998, p.86)

A respeito, o conceito de tripla transformação da comunidade política se refere a um conjunto de mudanças interconectadas que moldam a natureza das comunidades políticas no mundo contemporâneo. Na Figura 1, é apresentado como se dá a superação tripla conjunta da lógica Westfaliana dentro de um sistema de Estados para alcançar a emancipação (finalidade da formulação da TC).

Figura 1 - Transformação tripla da comunidade política



Fonte: adaptado de Linklater, 1992.

Linklater (1998) também assinala que a globalização e a fragmentação do poder estatal erodem os conceitos tradicionais de comunidade e, assim, reduzem a significância moral de fronteiras nacionais, através da criação de redes (*networks*). Assim, o meio mais efetivo de honrar a obrigação de alargar as fronteiras morais da comunidade política é criar quadros institucionais, os quais estendem as fronteiras da comunidade dialógica (LINKLATER, 1998, p.7). Isto significa que conformar regimes de governança institucionalizados baseados no diálogo e horizontalidade das discussões é imprescindível para a construção de um ambiente propício para a cooperação internacional.

As tentativas de justificar a exclusão de vários grupos dos benefícios os quais outros se beneficiam frequentemente descansa sobre uma aparência de confiança para a autoridade de natureza. É daí que surge, segundo Linklater (1998), a preocupação central da teoria crítica com as perspectivas que pretendem distinguir o imutável do mutável e o natural do contingente, nas ciências humanas (LINKLATER, 1998, p.19). Dessa forma, há um interesse por trás das ideologias das teorias de

solução de problemas em converter fenômenos historicamente contingentes e socialmente produzidos em fatos naturais e inalteráveis.

Um exemplo disso é a aceitação do *Estado* como conceito e instituição dados, ao passo que a sua reflexão revela o contrário. Cox (1986) o vê como um meio de estabilizar e perpetuar uma ordem particular de relações de poder; sendo uma instituição, ele influencia o desenvolvimento de ideias e capacidades materiais (COX, 1986). Linklater (1990) considera que o Estado é uma instituição historicamente contingente e socialmente construída, cuja natureza e papel pode mudar ao longo do tempo e é influenciado por tendências e forças globais mais amplas (LINKLATER, 1990).

Arranjos institucionais internacionais baseados na cooperação internacional com vistas a alcançar a emancipação e a transformação tripla da comunidade política são cruciais, é necessário compreender o processo de formulação de agenda da Governança Global Ambiental e da concepção de Bens Públicos Globais.

2.2 Governança Ambiental Global (GAG)

O conceito de governança refere-se ao fenômeno das atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas, podendo ser encontradas nas esferas Estatais e supranacionais, como em Organizações Internacionais e fóruns de diálogo (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992).

Este conceito é alimentado pela percepção de interesses e desafios comuns a determinado grupo de Estados dispostos a cooperar. Em suas palavras: “*It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organizations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfill their wants*” (ROSENAU, 1992, p.4).

William Rocha (2019) compreende que a governança pressupõe a atuação de distintos centros de autoridade, e que possui também mecanismos informais e não-governamentais. Esta promove a busca de interesses comuns que precisam ser solucionados coletivamente, independente da formalização de governos, já que são próprias do contexto de globalização e interdependência (ROCHA, 2019).

Tendo em vista as necessidades de gerir os problemas ambientais globais, demanda-se por parte de atores estatais e não-estatais o estabelecimento de uma governança global que seja ambiental. O enfrentamento de problemas ambientais

como as mudanças climáticas demanda a cooperação internacional e ao multilateralismo. Diferente das ameaças militares, as quais são deliberadas, discretas, específicas e requerem uma resposta imediata, problemas ambientais são geralmente não intencionais e transnacionais, agem sobre longas escalas temporais. Implicam uma variedade de atores e requerem negociações dolorosas e cooperação entre um grande número de *stakeholders* (ECKERSLEY, 2007; ROCHA, 2019).

Quanto ao início e consolidação do debate no quadro das Relações Internacionais. Tem-se:

O início de tudo, em governança ambiental global, remete-nos aos idos anos 70 e a efervescência das discussões globais sobre o meio ambiente, tanto em fóruns institucionalizados, quanto na ampliação da participação da sociedade civil. Paulatinamente, o que era visto e entendido como ambientalismo, passou a ser compreendido como urgência em nível global, que se traduziu em envolvimento de mais países, instituições e fóruns multilaterais na temática, tal como, crescimento de organizações, tratados, coalizões e legislações para mitigar os impactos de tais problemas no meio ambiente, agora entendido, como meio ambiente global. (ROCHA, 2019, p.73)

Este processo apresentado por Rocha (2019) culminou na formulação de diversos arranjos internacionais de combate às mudanças climáticas (ROCHA, 2019). Esses arranjos compreendem também: fundos internacionais de investimento para o meio ambiente como o Fundo Mundial Para a Natureza - World Wide Fund for Nature (WWF); série de tratados e acordos como a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB); e programas das Nações Unidas como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (UNFCCC)

Não obstante, há desafios que se contrapõem à consolidação de um sistema de governança ambiental global. Rezende e Nascimento (2020) identificam: (i) a falta de coesão, coerência, e estrutura de cooperação a nível global no sistema de proteção ambiental, (ii) a falta de financiamento adequado, (iii) ineficácia das instituições dada a complexa fragmentação em matéria ambiental internacional (REZENDE; NASCIMENTO, 2020).

Reymão, Ribeiro e De Sousa (2021) complementam essa discussão ao trazer o problema da *free-ride* (ou carona). Este termo refere-se aos países que decidem não cooperar para a consecução de objetivos de um arranjo de cooperação, porém, se beneficiam igualmente de seus benefícios. No caso da GAG, apesar de países

cooperarem para a preservação do ambiente e combate às mudanças climáticas, há países que não evoluem em suas políticas ambientais mantendo práticas prejudiciais para o planeta e ainda se beneficiam dos resultados da cooperação ambiental que lhes é alheia (REYMÃO; RIBEIRO; DE SOUZA, 2021).

Gumboa e Gudynas (2013) exemplificam arranjos institucionais com vistas de Governança Ambiental e integração regional como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). O Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em 1978 pela Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, foi pioneiro ao destacar a necessidade de enfrentar os desafios do Desenvolvimento Sustentável (DS) de uma região compartilhada que, como nenhuma outra no subcontinente, expressa as maiores assimetrias do continente sul-americano e é palco de desigualdades seculares (GAMBOA; GUDYNAS, 2013).

Com base nas considerações teóricas a respeito da governança ambiental, é necessário ainda fomentar e promover a inclusão de uma multiplicidade de interesses, vozes e necessidades, aliado a uma compreensão mais abrangente dos recursos naturais e de serviços ecossistêmicos. Percebe-se que a ação coletiva de Estados e sociedades é a mais efetiva para o enfrentamento de mudanças climáticas e para a compreensão do meio ambiente como um grande “bem comum” (REYMÃO; RIBEIRO; DE SOUZA, 2021; REZENDE; NASCIMENTO, 2020; ROCHA, 2019).

Eduardo Viola (2002) discute duas formas de entender os regimes ambientais internacionais: (a) uma formal, que foca nas regras definidas em tratados entre governos, e (b) uma substantiva, que abrange também os fatores tecnológicos e culturais que contribuem para a proteção ambiental. Nesta perspectiva mais ampla, os regimes ambientais são vetores de mudança que visa preservar um Bem Público Global. Assim, o regime de mudança climática, de acordo com essa visão, vai além dos acordos firmados na Convenção do Rio de Janeiro e no Protocolo de Kyoto, e inclui também a demanda por uma consciência pública que apoie a estabilização do clima, e de um vetor tecnológico que incentive o uso de tecnologias com baixa emissão de carbono. (VIOLA, 2002).

Dada esta diferenciação, este trabalho adere a uma abordagem substantiva para tratar dos regimes ambientais internacionais. Arranjos institucionais e de governança ambiental como a OTCA e outras organizações governamentais e não-governamentais são motores essenciais para a transformação da comunidade política em vistas à garantia de harmonia ambiental para a humanidade.

Urge a necessidade, portanto, de compreender nesse contexto o conceito de Bem Público Global para discutir a validade desse conceito e seu poder analítico para compreender processos de formulação de políticas nacionais e internacionais para a gestão de recursos ambientais como a floresta Amazônica.

2.3 Bens Públicos Globais

O conceito de Bens Públicos Globais originou-se nas ciências econômicas e transbordou para outras ciências como as Relações Internacionais e o Direito, diversos esforços são feitos para sistematizar e compreender esse campo ampliado (BRANDO et al., 2019; PAPY, 2022). O livro “*Global Public Goods: international cooperation in the 21st century*” é uma obra essencial para a compreensão dos bens públicos globais (KAUL; GRÜNBERG; STERN, 1999). Publicada em 1999, reúne uma série de estudos de caso e sistematiza o debate acerca dos BPG, identificando a relevância e as fraquezas do conceito.

A formulação de seu conceito clássico está baseada na: a) não-rivalidade no consumo, possibilidade de um bem ser consumido simultaneamente por mais de um usuário; b) não exclusividade dos benefícios: estar disponível para mais de um usuário, sem custo adicional. A provisão de BP serve para suprir as falhas de mercado, ou seja, para a administração de bens que não podem ser regidas pela lógica mercadológica, portanto, necessitam de abordagem mais próxima e cooperativa.

Somam-se duas características primordiais para a compreensão do “global”: c) a abrangência espacial, BPG abrangem, em tese, todos os cidadãos em todas as nações, ou boa parte dela; d) e a abrangência temporal, sendo a característica da intergeracionalidade concernente aos bens públicos cujos benefícios perpassam de geração em geração. Quanto a estas duas características, podem ser classificados como: bens públicos globais, ou regionais (limitados a uma região); e bens públicos intergeracionais, ou intrageracionais (benefícios limitados a uma geração) (KAUL; GRÜNBERG; STERN, 1999).

Há também a classificação de bens públicos globais como *primários* ou *intermediários*. Os bens primários se referem à concepção pura de um conceito, enquanto os intermediários seriam unidades derivadas dos bens primários. Por exemplo, a Amazônia brasileira é um *bem público intermediário* do bem público

primário, o meio ambiente internacional (KAUL; GRÜNBERG; STERN, 1999; PAPY, 2022).

Associa-se o termo Bens Públicos Globais aos também chamados bens públicos puros, que são os bens públicos que se encaixam no quadro como não-rivais, não-exclusivos, globais e intergeracionais. Portanto, ao empregar-se o termo BPG nesta pesquisa, refere-se aos bens que cumprem a todas estas características, são estes: estabilidade econômica internacional, segurança internacional (estabilidade política), meio ambiente internacional, assistência humanitária internacional e o conhecimento (JAGUARIBE, 2021; STIGLITZ, 1999).

O delineamento de BPG auxilia na formulação de políticas, no delineamento de prioridades e na compreensão da cooperação internacional. Em contrapartida, existe ainda o conceito de *males públicos globais* com “consequências perniciosas da falta de fornecimento de bens públicos globais que precisam ser evitadas” (PAPY, 2022, p.59). Encontram-se nessa categoria os prejuízos causados pela degradação ambiental em geral (eg. poluição, desmatamento), ou seja, na falta de proteção e fornecimento de BPG.

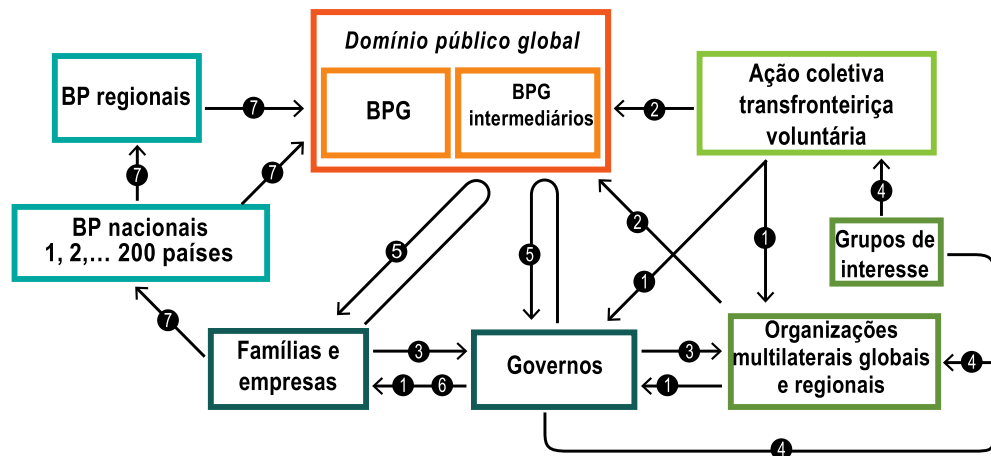
Em 2006, foi instituída uma Força Tarefa no âmbito das Nações Unidas para incentivar a promoção de BPG. A *International Task Force on Global Public Goods* definiu diretrizes e concluiu em seu estudo que os Estados e os “*public policy-makers*” são os principais atores responsáveis para garantir o custo de manutenção dos BPG.

Building state capacity to manage transnational threats and contribute to global public goods will require new ways of thinking about development. For example, multilateral cooperation may undermine the capacity of national systems. Vertical or issue-specific programmes can have positive impacts on developing country capacities, but they can also impose a heavy toll on human resource and institutional development. Global issue-specific programmes in health have often undercut existing capacities by failing to build sustainable health systems, fragmenting health services and distorting the allocation of scarce human and financial resources. (ITF, 2006, p.106)

A concepção de bens públicos globais é indispensável para promover a cooperação internacional e a governança global. Ainda assim, são identificados na literatura alguns problemas que podem afetar a provisão deles. O primeiro deles é o da *free-ride*, apresentado anteriormente em “Governança Ambiental”. Logo encontra-se a falta de incentivo para produzir BP decorrente da indisposição dos usuários em elegerem suas preferências em BP e pagarem por elas (JAGUARIBE, 2021).

A Figura 2 “Provisão de Bens Públicos Globais” esquematiza como ocorre a Provisão dos BPG, e como ocorrem as interações sociais ao redor da provisão. Observa-se que a ação individual dos BP regionais faz emergir externalidades individualmente que se encontram dentro do Domínio público global (DPG). Grupos de interesse exercem pressões políticas sobre governos, Organizações multilaterais e sobre a Ação coletiva transfronteiriça voluntária.

Figura 2 - Provisão de Bens Públicos Globais



1. Incentivos

Incentivar os intervenientes a fornecer contributos diretos e indiretos ou a mudar o comportamento para ter em conta as preocupações sociais.

2. Oportunidade

Oferecer às famílias e às empresas a possibilidade de consumir bens e serviços que gerem externalidades que melhorem a prestação do bem público

3. Demanda por cooperação internacional

Refletindo as preferências nacionais para a cooperação além-fronteiras

4. Pressão política

Fazer *lobby* junto aos governos para financiar ou prover bens

5. Consumo

Consumir bens e serviços disponibilizados para melhorar a prestação do bem público

6. Coerção

Obrigar indivíduos e empresas a mudar o seu comportamento para ter em conta as preocupações sociais

7. Externalidade

Emergindo como resultado da ação individual

Fonte: Adaptado de Kaul (2013).

Nota-se também que famílias e empresas interagem entre si em relações de consumo, que por sua vez demandam cooperação internacional por parte de governos e, podem receber incentivos ou coerções para mudarem seu comportamento perante um BP. A ação coletiva transfronteiriça (principalmente a advinda de ONGs) gera incentivos sobre Organizações multilaterais e governos, enquanto geram oportunidades para o DPG.

Governos consomem bens e serviços para melhorar a prestação do bem público e demandam cooperação internacional por parte de Organizações multilaterais globais e regionais. Sendo estes os responsáveis pelo controle e provisão dos BP nacionais, que por sua vez, geram externalidades para BPG e para o DPG.

Giannattasio, Papy e Nigro (2019) discutem sobre os BPG e como eles são protegidos pela ordem internacional é conhecida por alguns acadêmicos brasileiros de diferentes áreas, apesar disso não teve eco no pensamento jurídico do país. Por isso, é essencial que a comunidade epistêmica brasileira se envolva nessa discussão, pois se entende hoje que as entidades com Autoridade Pública Internacional (API) têm o papel de proteger valores importantes para a humanidade – como Democracia, Desenvolvimento, Direitos Humanos e Segurança.

Para Giannattasio, Papy e Nigro (2019), não se deve aceitar a simples cópia do pensamento jurídico estrangeiro na academia brasileira, uma vez que isso seria repetir uma histórica marginalização no processo de criação e aplicação do Direito e do Direito Internacional. Assim, a acolhida do debate sobre BPG deve ser orientada para promover um novo tipo de realocação dos principais termos que o compõem.

Apesar da raiz economicista na formulação do conceito de BPG, entender os BPG como *topoi*² permite ver esse conceito de forma epistemologicamente diferente – ou seja, como um recurso discursivo que legitima um exercício de Poder (puro e prático) por meio do Direito Internacional. Os autores concluem que é necessário realocar epistemologicamente o debate jurídico sobre os BPs: da economia (redistribuição de recursos escassos) para a política (horizontalidade de relações). Desse modo, não é suficiente interpretar os BPG dentro de uma raiz economicista, é necessário compreender em diversas facetas (GIANNATTASIO; PAPY; NIGRO, 2019). Podendo ser até mesmo a lente praxeológica da TC cosmopolita uma destas.

A crítica realizada pelos autores em seu trabalho científico urge que somente por meio do conhecimento dos principais temas relacionados aos BPG (meio ambiente, estabilidade econômica etc.) e por meio da ressignificação proposta pelos autores (de não tomar a discussão em termos economicistas), será possível (i) ampliar

² *Topoi* em Direito são argumentos ou opiniões que podem ser utilizados para resolver problemas jurídicos que não possuem soluções claras e únicas. Baseiam-se em princípios gerais, decisões judiciais, crenças e opiniões comuns e servem de guia para o raciocínio e persuasão dos advogados. Os *topoi* “funcionam como fórmulas de procura no sentido retórico”, como orientações para a invenção (VIEHWEG, 1979, p. 104).

os termos gerais do debate internacional sobre o tema; e (ii) redefinir a posição e o papel da produção jurídica brasileira.

A observação neutra de quadros teóricos sugere que a teoria dos bens públicos globais é uma teoria de solução de problemas, dado o seu compromisso em promover o bom funcionamento do sistema interestatal e “tem o efeito de auxiliar a reprodução das grandes estruturas nas quais muitos atores políticos consideram-na como injustas e as quais estes estão evidentemente ansiosos para transformar”³ (LINKLATER, 1998, p.21). Apesar disso, a formulação teórica de Bens Públicos Globais que surgiu dentro da Economia, como “teoria de solução de problemas”, é ressignificada para abarcar conceitos e discussões de outros campos do conhecimento.

Portanto, dado que sua interpretação e análise foi modificada em sua aderência nas ciências, é possível reconhecer sua origem como “*problem-solving theory*” e ao mesmo tempo abarcá-la e ressignificá-la dentro da concepção cosmopolita da Teoria Crítica como categoria de análise para a emancipação da transformação da comunidade política.

2.4 Externalidades positivas e Males Públicos Globais

É necessário ainda cobrir o que são os Males Públicos Globais. Nessa pesquisa, para fins conceituais e organizacionais serão intercambiáveis os termos “externalidades negativas” e “males públicos globais”, visto que, são resultado de um mesmo processo, a má gestão dos BPG.

Kaul et al (2003) considera a questão dos males públicos globais intrínsecos à própria globalização. Por isso também, o próprio fenômeno da globalização é contestado, em razão da sensação das pessoas de sobrecarga e atacadas por BP, mas, principalmente, pelos *males públicos*, dadas as pressões políticas exercidas contra governos e até mesmo psicológicas pelas calamidades ecológicas. Esses *males* afetam pessoas e Estados indiscriminadamente (KAUL et al., 2003).

A comunidade política pode ter avançado significativamente em alguns pontos como o próprio reconhecimento das mudanças climáticas e a necessidade de cooperação para a GAG. Entretanto, o poder político dos Estados e sua atuação é insuficiente. Apesar do volume cada vez maior de conferências e tomadas de decisões

³ “Has the effect of assisting the reproduction of the very structures which many political actors regard as unjust. and which they are evidently keen to transform.” (LINKLATER, 1998, p.21).

internacionais, os *males públicos globais* persistem e as repercussões transfronteiriças continuam (KAUL et al., 2003).

Por causa disso, são necessários ajustamentos políticos para transformar os *males públicos globais* em *Bens Públicos Globais*, ou melhor administrá-los para que as externalidades positivas superem as negativas de sua má gestão. Nesse sentido, estão em curso debates sobre reformas em muitas áreas – da saúde às finanças e à paz (KAUL; GRÜNBERG; STERN, 1999).

A capacidade de adaptação dos indivíduos aos problemas coletivos varia conforme a localização geográfica do problema, gerando assim, custos adicionais para os afetados. Dessa forma, um problema coletivo se torna um obstáculo e uma ameaça para as instituições e para o progresso de um país (RODRIGUEZ, 2015). É nesse sentido que a própria cooperação entre Estados não-centrais como os países amazônicos são cruciais para o enfrentamento dos males públicos globais ambientais.

Kaul (2013) avalia que como grupo, os países em desenvolvimento tornaram-se participantes têm se tornado cada vez mais ativos e significantes na GAG. Além disso, sua influência não só promove seus interesses nacionais, mas também molda o quadro normativo global. A ênfase desses países se dá na preocupação em temas tais como a imparcialidade e justiça das negociações internacionais e a promoção de um melhor equilíbrio entre crescimento e desenvolvimento (KAUL, 2013). Os males públicos gerados pela sua má gestão dentro do contexto da Amazônia brasileira serão apresentados no próximo capítulo.

3. AMAZÔNIA BRASILEIRA NO CENÁRIO MUNDIAL

O objetivo deste capítulo é descrever características da região Amazônica no contexto dos bens públicos globais. Inicialmente, será necessário realizar uma descrição partindo dos conceitos e características mais básicos para atingir o cerne da discussão deste trabalho. Assim, inicialmente será abordado em “Características Gerais” o próprio conceito de Amazônia para delimitar este objeto de análise e, por fim, descrevê-lo do contexto propriamente brasileiro.

Na segunda parte deste capítulo, “Floresta e serviços ecossistêmicos”, será discutida a abrangência das externalidades da Amazônia para localizá-las conceitualmente. Na terceira parte será compreendido a discussão da Amazônia brasileira dentro dos regimes internacionais ambientais, em “Governança Global Ambiental na Amazônia: recursos e serviços”. Na quarta e última seção deste capítulo, “Amazônia como bem público global: posição global” para finalmente descrever características da região Amazônica no contexto dos bens públicos globais.

3.1 Características gerais

A Amazônia é um bioma de vegetação equatorial que se estende no norte da América do Sul. A vegetação amazônica estende-se no norte da América do Sul, próximo à Linha do Equador. A vegetação perpassa fronteira de diversos países da América do Sul, estendendo-se pelo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela.

Segundo a OTCA, a Amazônia tem um papel essencial para o clima global, pois influencia o transporte de calor e umidade para as áreas mais altas do planeta. Realiza a captura de carbono da atmosfera, reduzindo o efeito estufa. É uma região de dimensões, desafios e mistérios enormes. A Amazônia é a maior floresta tropical do mundo e ocupa mais da metade da área de florestas úmidas do globo. Corresponde entre 4 e 6% da superfície terrestre e entre 25 e 40% da superfície americana.

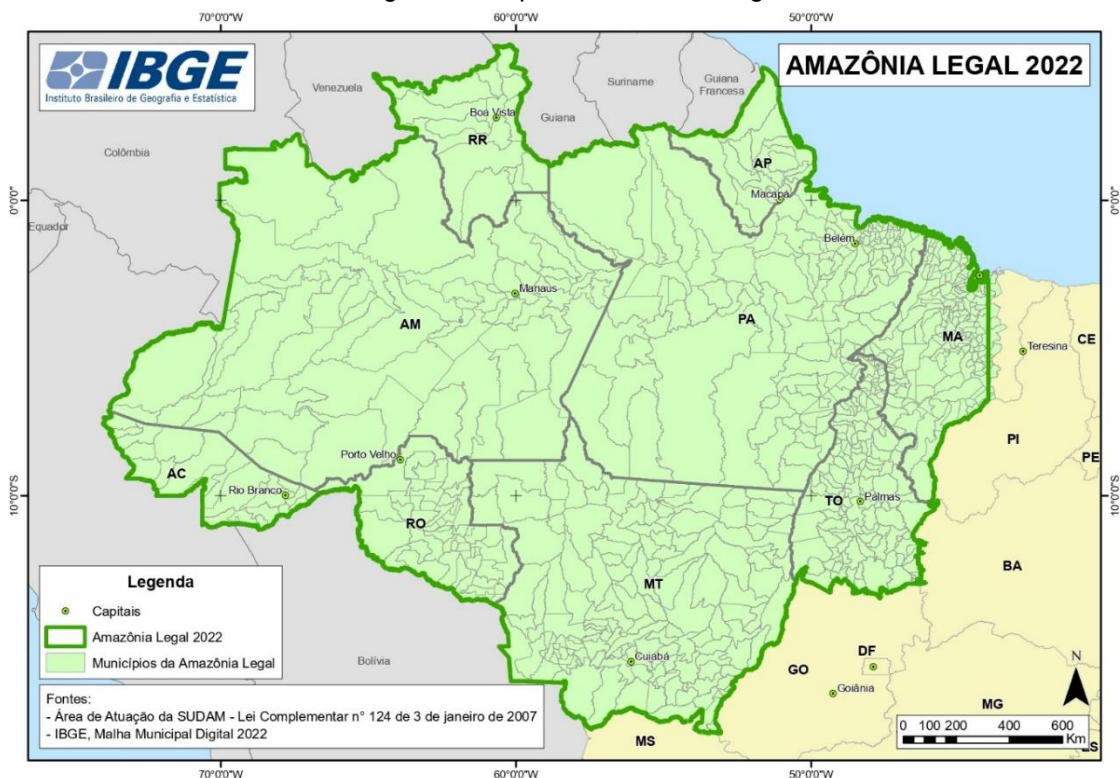
A Amazônia também é um lugar de diversidade cultural, fruto de uma história de ocupação e interação entre povos de diferentes origens étnicas e geográficas. O Ciclo Hidrológico Amazônico (CHA) sustenta um complexo sistema de águas subterrâneas e aquíferos, que abrange uma área de quase 4 milhões de km² entre Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (OTCA).

A Amazônia abriga uma grande variedade de espécies de plantas e animais, que lhe conferem recordes mundiais de biodiversidade. Ela também é uma área de endemismos, ou seja, de espécies exclusivas da região, que fazem da Amazônia uma reserva genética de valor inestimável para o progresso da humanidade.

A Amazônia possui “múltiplos significados, e se converteu num conceito polissêmico conforme os interesses de quem o usa” (ARAGÓN, 2013, p. 28), de maneira que diversos esforços têm sido realizados para definir fisicamente a Amazônia, mas está longe de se chegar a um consenso. De certa forma tal definição passou a depender do que se quer fazer com uma determinada definição, isto é, a definição passou a depender de sua utilidade, e talvez nunca se chegue a uma definição única. Vale a pena, portanto, analisar as iniciativas mais relevantes no sentido de se buscar uma definição geral do que seria fisicamente a Amazônia.

Em termos administrativos, a região é denominada como Amazônia Legal (AML) para referir-se ao bioma amazônico em geral. Conforme a Figura 3, a AML estende-se pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e porção dos estados de Maranhão e Mato Grosso, conforme o artigo 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007). Ao lado disso, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) atua na região com a finalidade de “promover o desenvolvimento includente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional” (IBGE).

Figura 3 - Mapa da Amazônia Legal



Ainda a respeito da definição do que seria a Amazônia, Ruiz (2015) destaca que as possíveis definições de Fonte: IBGE, 2022. apreensão dos atuais processos políticos, sociais, econômicos, ecológicos e da sua expressão espacial, como a desflorestação, a utilização dos solos etc., além de contribuir para o desenvolvimento de melhores ferramentas para o planejamento e gestão sustentáveis do ambiente território. É impossível iniciar uma reflexão sobre a Amazônia e seu futuro na perspectiva da governança ambiental, sem ter que nos referir, antes de tudo, à magnitude do desafio, ao espaço geográfico, à grande paisagem da Amazônia (RUIZ, 2013).

A respeito desta paisagem pode-se referir ainda à Região Hidrográfica Amazônica (RHA) a depender do objetivo do pesquisador ou tomador de decisão. RHA, classificação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que ocupa 45% do território nacional, abrangendo sete Estados (Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima, Amapá, Pará e Mato Grosso). Possui uma extensa rede de rios com grande abundância de água, sendo os mais conhecidos: Amazonas, Xingu, Solimões, Madeira e Negro. A densidade populacional é 10 vezes menor que a média nacional e concentra 81% da disponibilidade de águas superficiais do país. Cerca de 85% da área da RHA permanece com cobertura vegetal nativa (ANA).

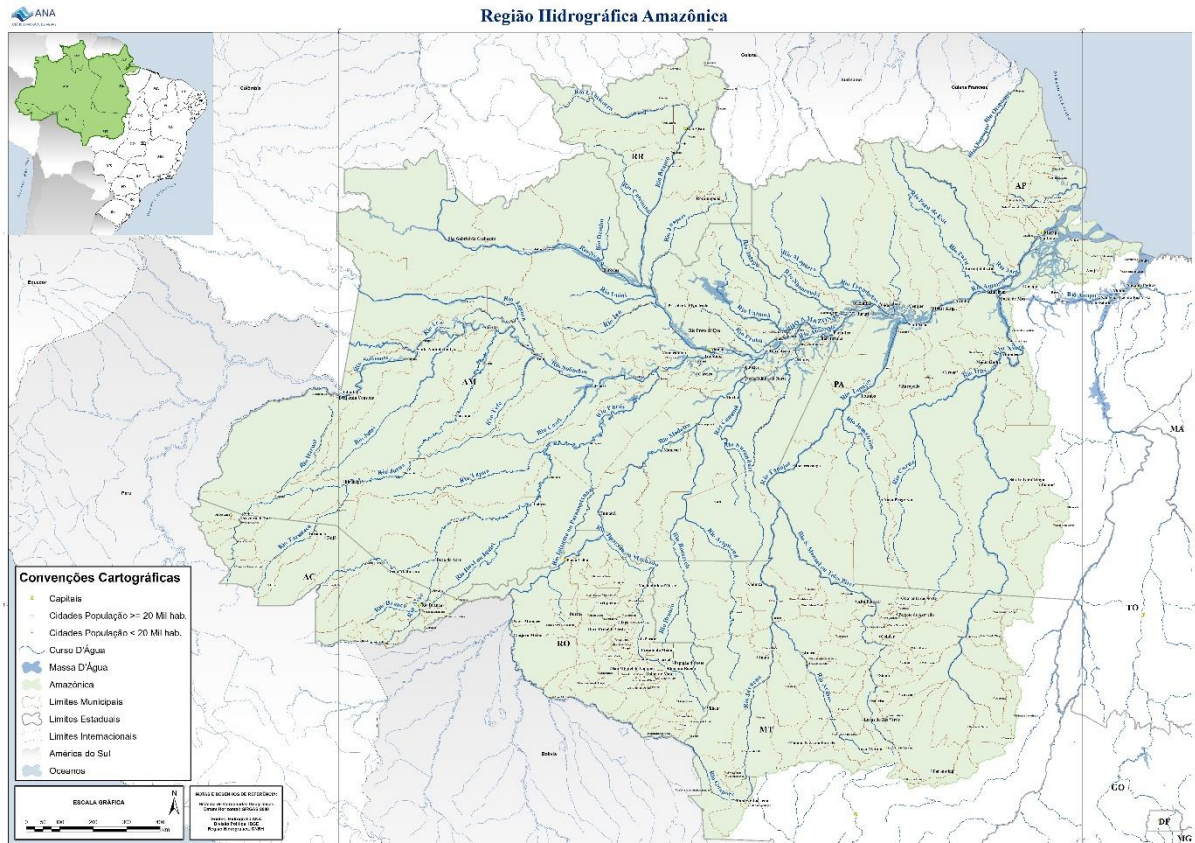
Figura 4 - Divisão Hidrográfica Nacional



Fonte: CNRH, 2003.

Considerando os dados da ANA, de que a densidade populacional RHA é 10 vezes menor em comparativo com a Divisão Hidrográfica Nacional instituída pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), concentra 81% da disponibilidade de águas superficiais do Brasil, e por volta de 85% da área da RHA permanece com cobertura vegetal nativa. Compara-se a magnitude da RHA em números, em comparação a Divisão Hidrográfica Nacional. A Figura 4 apresenta a divisão das principais bacias hidrográficas brasileiras. A Figura 5 apresenta a RHA em detalhes e a extensão de seus principais rios e massas de água.

Figura 5 - Região Hidrográfica Amazônica



Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

Dentro desse contexto, destaca-se a excepcionalidade – ou singularidade - da Amazônia. Teixeira Diniz e Diniz (2019) chamam a atenção para a magnitude em tamanho da região, de seus domínios espaciais como áreas protegidas, territórios indígenas, entre outros, que frequentemente são ignorados nas estratégias e projetos de desenvolvimento regional. Tal situação faz dispor a região de “cobiça” e, possivelmente, desejo de ingerência por parte de outros países (AMIN, 2015; BECKER, 2005).

Com objetivo de abranger a literatura selecionada para a revisão sistemática que discute a região como Bem Público Global, esta pesquisa compreende a região amazônica como um conceito polissêmico com base em Aragón (2013), o qual pode referir-se tanto à cobertura vegetal quanto a dimensão dos recursos hídricos da região.

3.2 Floresta e serviços ecossistêmicos

Nesta parte, é discutida a abrangência das externalidades da Amazônia para localizá-las conceitualmente. A região amazônica é comumente associada a suas

externalidades e a seus serviços ecossistêmicos, quando se refere à governança local e global. É necessário neste momento definir o que são serviços ecossistêmicos.

Os serviços ecossistêmicos são os benefícios diretos e indiretos fornecidos pela natureza, por meio dos ecossistemas, com o objetivo de sustentar a vida no planeta. Este conceito abarca a preservação, recuperação ou aprimoramento das condições ambientais, que têm impacto na qualidade de vida das pessoas. O equilíbrio dos ecossistemas depende da interação entre flora, fauna, microrganismos, solo, água e ar. Estes serviços extrapolam o próprio Complexo Climático Amazônico (CCA) e alcança demais regiões de diversas formas, como veremos a seguir.

Na Figura 6, Rodriguez (2015) enumera os serviços ecossistêmicos dos recursos hídricos da Amazônia quanto aos processos eco-hidrológicos, aos atributos hidrológicos e os serviços hidrológicos. Rodriguez (2015) leva em consideração o da provisão de água, de serviço de regulação e mitigação de danos, até mesmo aos de serviços de suporte e serviços culturais.

Figura 6 - Serviços ecossistêmicos dos recursos hídricos

Processos Eco-hidrológicos	Atributos Hidrológicos	Serviços Hidrológicos
Iniciações no clima local Água absorvida pelas plantas	Quantidade (Estoque e Fluxo de águas subterrâneas e superficiais	Provisão de Água

Processos de filtração Estabilização do solo Desenvolvimento do solo Interações químicas e biológicas dos componentes do ecossistema	Qualidade (Composição de patógenos, nutrientes, salinidade. etc.)	• Off-stream: Água para consumo humano, industrial, irrigação e pecuária * In-stream: Desenvolvimento de atividades como navegação, produção de hidroeletricidade, pesca.
Modificação do solo Alteração dos percursos de escoamento Desenvolvimento de bancos de rios	Localidade (superficial ou subterrâneo upstream ou downstream dentro ou fora do canal)	Serviço de Regulação - Mitigação de Danos: controle de inundações, controle de sedimentação de corpos de água; regulação do fluxo de água salgada nas águas subterrâneas, purificação de água.
Controle de velocidade de fluxo de água Variações na estocagem de água Sazonalidade no uso da água por parte do ecossistema	Tempo de fluxo de água (pontos máximos e mínimos de fluxo, velocidade)	Serviços de Suporte: provisão de nutrientes e água para as formas de vida e desenvolvimento de habitats. Serviços Culturais: provisão de valores espirituais, estéticos, valores religiosos e educacionais, turismo

Fonte: Rodriguez (2015)

A Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SSPEA) da Procuradoria-Geral da República (PGR) enumera os serviços ecossistêmicos de florestas tropicais:

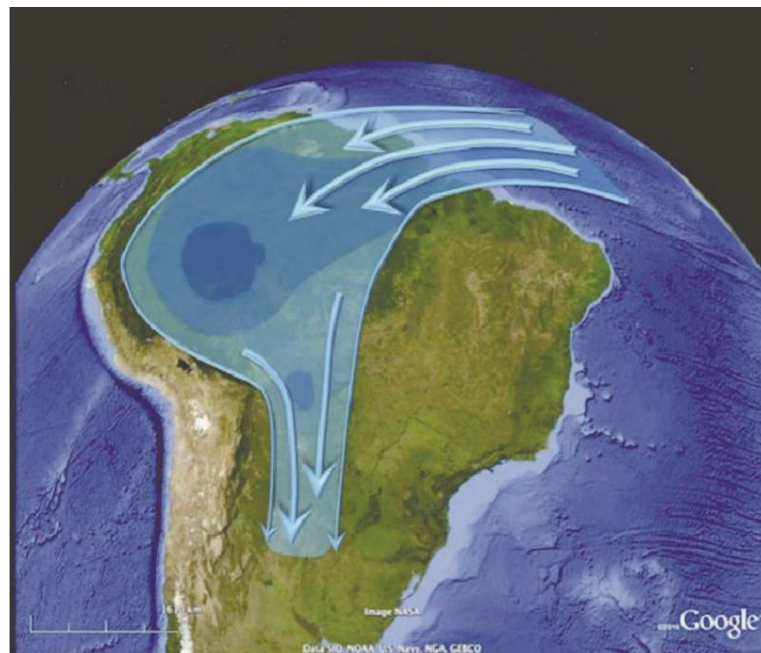
Para as florestas tropicais, entre as quais se inclui a floresta amazônica, são considerados os serviços de regulação climática, regulação de distúrbios, regulação da água, oferta de água, controle de erosão, formação do solo, ciclagem de nutrientes, tratamentos de resíduos, produção de alimentos, matérias-primas, recreação, recursos genéticos e valoração cultural. (SSPEA, 2019, p.10)

Outro serviço ecossistêmico da floresta amazônica é o *South American Low-Level Jet* (SALLJ) - Jato de Baixo Nível Sul-Americano – que é a trajetória de circulação de umidade dentro da América do Sul. Arraut et al (2012) explica que os rios atmosféricos (ou rios voadores) são estruturas de fluxo de umidade que transportam grandes quantidades de água no ar (ARRAUT et al, 2012).

Essas estruturas são comuns nas latitudes médias, mas também existem nos trópicos, onde influenciam a precipitação. Os autores dão exemplos de rios atmosféricos em diferentes regiões do mundo, como o leste dos Andes, a zona de convergência do Pacífico Sul e a Zona de Convergência do Atlântico Sul. O jato sul-americano de baixo nível (SALLJ), conforme a Figura 7, é uma corrente de ar rápida que acompanha este rio atmosférico ao leste dos Andes.

Fluxos de umidade na atmosfera são diferentes das “correntes” transportadoras de umidade, pois há interações entre a superfície e o ar. O termo “rio aéreo” pode descrever esses fluxos, pois eles se assemelham aos rios de superfície em vários aspectos, como a perda e o ganho de água, a descarga e a massa. Arraut et al (2012) também introduz o conceito de lago aéreo para as partes mais largas e úmidas dos rios aéreos, como a Amazônia (ARRAUT et al, 2012)

Figura 7 - Circulação de Umidade desde o oceano Atlântico até a América do Sul (SALLJ)



Fonte: Arraut et al, 2012.

Diniz, Alves e Teixeira Diniz (2018) ressaltam que os ecossistemas da Amazônia são essenciais para a biodiversidade, o ciclo global da água e o ciclo global do carbono. Esses serviços ecológicos tornam a região um BPG. No caso da água, ela é um BPG. Os ventos que sopram do Nordeste trazem vapor d'água do Oceano Atlântico para a região, onde ele se transforma em chuva. Essa chuva é em parte reciclada pelas árvores por meio da evapotranspiração (DINIZ; ALVES; TEIXEIRA DINIZ, 2018).

Segundo Diniz, Alves e Teixeira Diniz (2018) acredita-se que $10 \times 10^{12} \text{ m}^3$ de água cheguem à região anualmente pelos ventos alísios. O rio Amazonas descarrega $6,6 \times 10^{12} \text{ m}^3$ de água por ano, enquanto o restante, $3,4 \times 10^{12} \text{ m}^3$, é levado para outras regiões. A chuva anual em toda a bacia varia de 1.350 a 1.570 mm, o que representa de 63% a 73% da chuva anual gerada pela evapotranspiração da água na região. Quanto ao sequestro de carbono (C) em sua forma gasosa Dióxido de Carbono (CO_2),

as florestas tropicais são cruciais para o ciclo global de carbono, pois armazenam grande quantidade de carbono na biomassa. Estima-se que a floresta amazônica tenha cerca de 70 PgC (Petagrama de carbono), o que equivale a 10% a 15% do estoque total de carbono da Terra (DINIZ; ALVES; TEIXEIRA DINIZ, 2018).

Diniz, Alves e Teixeira Diniz (2018) argumentam que outros estudos relataram valores totais de estoque de carbono, incluindo biomassa morta e subterrânea, de 77 a 95 PgC, com média de 86 ± 17 PgC. Atualmente, o bioma Amazônia parece atuar como um reservatório de carbono, capturando entre 0,44 e 0,56 Pg de carbono por ano (DINIZ; ALVES; TEIXEIRA DINIZ, 2018).

Tendo discutido a abrangência das externalidades da Amazônia para localizá-las conceitualmente. Esta pesquisa visará tratar da Amazônia como conceito polissêmico, e nas dimensões de discussão encontradas dentro dos documentos selecionados para a revisão sistemática.

3.3 Governança Global Ambiental na Amazônia: recursos e serviços

Nesta seção parte será discutido e compreendido a discussão da Amazônia brasileira dentro dos regimes internacionais ambientais e seu debate. Rocha (2019) reflete acerca de níveis de governança para a formação de agendas de negociação e implementação de programas, projetos e estratégias de mitigação e adaptação das mudanças climáticas a partir da Amazônia. Para ele,

A região se destaca enquanto território importante de governança global do clima por possuir um papel emblemático no ciclo do carbono planetário, sendo também considerada uma das regiões mais vulneráveis do ponto de vista das variações do clima (NOBRE, 2007, p.12). Portanto, pela sua extraordinária diversidade ecossistêmica, cultural e social, a Amazônia possui uma relação direta e emblemática com o fenômeno das mudanças climáticas globais, o que tem colocado em ação uma diversidade de atores e iniciativas de governança multinível e redes de governança, em prol de políticas climáticas, com a articulação dos governos subnacionais amazônicos, atores privados e internacionais, dinâmica essa, a ser compreendida em seção posterior do estudo. (ROCHA, 2019, p.83)

Apesar da robustez do sistema de GAG, Mayane Bento, Mário Herreros e Fabrício Borges (2017) apontam que o paradigma da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH) regiões como a Amazônia ainda demandam avanços significativos na gestão dos recursos hídricos. Identificam a dimensão territorial e as diversidades socioambientais como desafio ao modelo de gestão integrada e participativa. Concluindo que o Brasil, portanto, “não pode deixar de trabalhar para a melhora do

seu sistema de gestão” (SILVA; HERREROS; BORGES, 2017, p.113) no que se refere às deficiências da gestão hídrica.

Ruiz (2013) A governança ambiental da Amazônia passa necessariamente por compreendê-la como um complexo regional sobre o que se sobrepõe a diversas “fronteiras” políticas, culturais e econômicas, sobre aquelas que não bastam uma perspectiva fragmentada de análise e de intervenção unilateral dos países amazônicos, para evitar seu paulatino se deteriora (RUIZ, 2013).

3.4 A Amazônia como Bem Público Global

Por fim, descreve-se características da região Amazônica no contexto dos bens públicos globais. Cardoso, Diniz e Szlafsztein (2023) identificam os serviços ecossistêmicos dos recursos hídricos da Bacia Amazônica propriamente como Bens Públicos Globais. Na dimensão estritamente dos recursos hídricos, identificam as características da não-rivalidade, não-exclusividade e intergeracionalidade.

Para eles, sua dimensão global afeta quatro grupos de países: (i) os países vizinhos, (ii) países da América do Sul que recebem umidade dos “rios aéreos”, (iii) países banhados pelo Oceano Atlântico e (iv) países da Bacia Amazônica. Os autores também pontuam que as externalidades negativas (males públicos globais) geradas pela exploração dos recursos colocam em risco a eficiência dos serviços ecossistêmicos e do fornecimento deste BPG para as futuras gerações, chamando a atenção para a necessidade preservação e cooperação neste âmbito (CARDOZO; DINIZ; SZLAFSZTEIN, 2022).

Por sua vez, os benefícios dos serviços ecossistêmicos implicam não só em matéria de cooperação internacional, como também em confronto de interesses, já que os serviços ecossistêmicos assumem relevância geopolítica e estratégica. Segundo o professor Mário Miguel Amin (2015), o processo de busca por regiões ricas em recursos estratégicos passa ser primordial para as economias hegemônicas. Desde que a região Amazônica é a que detém o maior estoque de recursos estratégicos (água, minerais e biodiversidade), busca-se constituí-la como “o espaço vital do século XXI” (AMIN, 2015, p.17).

Amin (2015) argumenta que tensões geopolíticas concernentes a recursos hídricos podem gerar conflitos e disputas. No caso de consolidação da crise hídrica globalmente, a água deixaria de ser um *bem comum* e tornar-se-ia um *bem privado* (AMIN, 2015). Apesar de não adotar expressamente o termo BPG, o autor apresenta

a noção de (não)-rivalidade, (não)-exclusividade e intergeracionalidade da Amazônia brasileira.

Esta abordagem encontra-se com a de Schutte (2014). O texto “Bens públicos globais: entre a diplomacia multilateral e a soberania nacional” traz considerações a respeito da soberania nacional (SCHUTTE, 2014). Chama atenção de um fenômeno potencial que é o “esvaziamento da soberania” que pode acontecer durante a classificação da biodiversidade e do meio ambiente como bens comuns, o que gerou reações por parte de países amazônicos como o Brasil. Face a isso, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) estabelece que seu objetivo seja facilitar o cumprimento das responsabilidades soberanas de cada Estado (SCHUTTE, 2014).

Viola (2002) alerta que devido às mudanças climáticas e inação, uma das consequências esperadas é a transformação da Amazônia oriental em savana, além da alteração do regime de chuvas na parte oeste, que afetaria a vegetação e aumentaria os incêndios em toda a região. Outro efeito seria a aridez do semiárido brasileiro e a maior vulnerabilidade da agricultura nas áreas mais férteis tanto do Brasil, como de seus vizinhos mais ao Sul, beneficiários da SALLJ: Argentina, Uruguai e Chile, devido à irregularidade das chuvas e ao avanço de pragas (VIOLA, 2002).

Por meio disso, evidencia-se a disposição do Brasil em preservar a sua soberania nacional sobre a Amazônia brasileira, mas, ainda assim, reconhecendo seu papel na mitigação das mudanças climáticas. A provisão da Amazônia como Bem Público Global é alvo de debate na academia.

4. AMAZÔNIA BRASILEIRA E SUA CATEGORIZAÇÃO COMO BEM PÚBLICO GLOBAL

O objetivo deste capítulo é avaliar a dialética e contradição por trás da categorização da região Amazônica como Bem Público Global, à luz da Teoria Crítica de Relações Internacionais, mais especificamente a vertente cosmopolita de Andrew Linklater.

A primeira parte deste capítulo “Metodologia” irá fornecer os insights iniciais da pesquisa bibliográfica. Na segunda parte “Dialética e contradição” serão analisados os dados coletados por meio do método dialético de abordagem, unindo a Teoria Crítica de Relações Internacionais com a contradição particularística da teoria de bens públicos globais e da Amazônia brasileira. Em “Contraste de interesses em uma era pós-Vestifaliana” será organizado o debate desta pesquisa nas categorias de análise da Teoria Crítica para obter a enumeração das implicações da classificação da Amazônia brasileira como BPG no âmbito da GAG.

4.1 Metodologia

O levantamento e coleta de dados desta pesquisa de revisão sistemática utilizou mecanismos de busca dentro de repositórios institucionais, consulta de referências bibliográficas de artigos e livros, e ferramentas de busca na *internet* aberta com as palavras-chave “Amazônia” + “bem público global”, “Amazônia” + “intergeracional”, “Amazônia” + “serviços ecossistêmicos”.

O uso de mecanismos de busca na internet aberta justifica-se pela escassez de pesquisas acerca do caráter internacional da Amazônia brasileira e de suas externalidades, havendo desconsiderado bibliografias que tratam a Amazônia como bem público estritamente no âmbito nacional e subnacional.

Por meio do método de procedimento de revisão sistemática, foram encontrados 17 artigos científicos, livros e pareceres governamentais que discutem a Amazônia brasileira dentro do contexto dos bens públicos globais. Foram descartadas as fontes que discutiam a região Amazônica, ou utilizaram o termo “Bem Público Global” de maneira esporádica, sem justificar o uso do termo ou apresentar sua definição ou aplicabilidade.

O método de abordagem dos dados coletados na revisão sistemática se dará por meio do método dialético de pesquisa científica. O método dialético busca interpretar a realidade partindo do pressuposto de que **todos os fenômenos**

apresentam características contraditórias organicamente unidas e indissolúveis (PROVDANOV; FREITAS, 2013).

Este método de interpretação dinâmica e totalizante da realidade considera que os fatos não podem ser relevados fora de um contexto social, político, econômico. Na *Mudança Dialética*, a transformação ocorre por meio de contradições. Em determinado momento, há mudança qualitativa, porquanto as mudanças das coisas não podem ser sempre quantitativas.

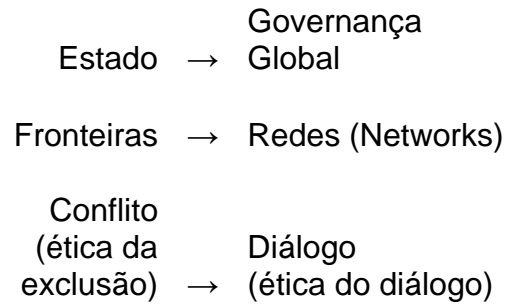
Por outro lado, como tudo está em movimento, tudo tem “duas faces” (quantitativa e qualitativa, positiva e negativa, velha e nova), uma se transformando na outra; a luta desses contraditórios é o conteúdo do processo de desenvolvimento. Assim, como a dialética privilegia as mudanças qualitativas, opõe-se naturalmente a qualquer modo de pensar em que a ordem quantitativa se torne norma. Desse modo, as pesquisas fundamentadas no método dialético distinguem-se claramente das pesquisas desenvolvidas segundo a visão positivista, que enfatiza os procedimentos quantitativos (PROVDANOV; FREITAS, 2013).

4.2 Dialética e contradição

É no contexto da contradição quantitativa e qualitativa, positiva e negativa, velha e nova que a luta desses contraditórios e a final *Mudança Dialética* é alcançada. Nesse sentido, a própria transformação tripla da comunidade política. Retoma-se o quadro analítico baseado em Linklater (1992) para compreender o processo de transformação tripla da comunidade política.

A Figura 8 desenha como ocorre esta transformação tripla, sendo necessário para a emancipação das sociedades que haja de um lado a superação da estrutura tradicional do Estado para alcançar-se a Governança Global; as fronteiras que dividem os Estados não os protege das mudanças climáticas, nem de desastres naturais ou mesmo das próprias externalidades positivas geradas por Bens Públicos Globais como a Amazônia brasileira; por fim, a transformação da comunidade política deve acompanhar também a superação da lógica de convivência westfaliana que privilegia a soberania, para que se alcance o exercício da plena ética do diálogo. É dentro destas três facetas que se deve basear a transformação da comunidade política.

Figura 8 - Transformação tripla da comunidade política



Fonte: adaptado de Linklater, 1992.

Partindo dos 17 artigos científicos, livros e pareceres governamentais que discutem a Amazônia brasileira dentro do contexto dos bens públicos globais, inicia-se a discussão e contraposição de contrariedades para identificar as implicações da classificação da Amazônia brasileira como Bem Público Global no âmbito da Governança Ambiental Global.

Assim como a compreensão de fenômenos dentro do método dialético de pesquisa científica, as implicações que se pretende alcançar não são estáticas e dicotômicas. Dado que, como discutido anteriormente, a formulação teórica de Bens Públicos Globais surgiu dentro da Economia como uma “teoria de solução de problemas”, todavia posteriormente sua significância passou para outros campos do conhecimento e teve sua interpretação e análise modificada para abarcar novos debates. É fulcral abarcá-la e ressignificá-la dentro da concepção cosmopolita da Teoria Crítica como categoria de análise para a emancipação da transformação da comunidade política.

4.3 Implicações da classificação da Amazônia brasileira como um Bem Público Global

O binômio governança global e soberania foi encontrado na maioria das publicações e debates acerca da Amazônia como Bem Público Global. Bertha Becker (2005) argumenta que há uma apreciação da natureza e da Amazônia, além da atenuação da influência virtual dos fluxos e redes do mundo atual, impulsionada pelo fenômeno da globalização que dissolve fronteiras e Estados (BECKER, 2005).

Existe, assim, um gigantesco confronto entre a expansão da agroindústria da soja, da pecuária, assim como da exploração da madeira e o uso conservacionista da

floresta, defendido pela produção familiar, pelos ambientalistas e por diversas categorias de cientistas (BECKER, 2005, p.82).

Neste contexto, para Becker (2005), florestas e terras como a Amazônica são Bens Públicos e, por isso, trunfos sob o poder do Estado brasileiro, que é dotado de autoridade para dispor da região, segundo o interesse da nação. Isto é analisado como uma conformação de uma disparidade de interesses da lógica da pacificação global com fins de governança ambiental e a permanência da proeminência da geopolítica no processo decisório. Emerge à luz a primeira implicação da classificação da Amazônia brasileira como um Bem Público Global no âmbito da Governança Ambiental Mundial que é a necessidade de diálogo em nível local, global entre o contraste da geopolítica brasileira e a necessidade de preservação da provisão destes bens com fins tanto locais quanto globais.

Linklater (1992) aponta que em um projeto de emancipação, a ética dialógica precisa cruzar com concepções dominantes nas quais estão as questões de soberania, territorialidade, cidadania e de nacionalidade dominante (Ver LINKLATER, 1992, p.50-51). Não obstante, o debate geopolítico que destaca a defesa da soberania em detrimento da cooperação foi identificado em pelo menos dois trabalhos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

Caon (2020) compreende em “As principais ameaças à soberania brasileira na região amazônica no cenário geopolítico ambiental atual” que o debate acerca da necessidade de preservação e de provisão de BP está ligado a uma narrativa ambiental que restringe a liberdade de ação e fere “princípios soberanos de países como o Brasil, sugerindo uma espécie de neocolonialismo do século XXI” (CAON, 2020, p.54).

Nesta mesma linha de raciocínio, Cunha (2021) estabelece que o desenvolvimento é o fator determinante para que o Brasil exerça sua soberania sobre a região: “Por fim, a Amazônia Legal permanece como grande fronteira de interesses estratégicos internacionais, obrigando ao Brasil conciliar o desenvolvimento com a preservação da região” (CUNHA, 2021, p.45).

Na análise das obras dos dois autores do Exército Brasileiro (EB), nota-se que estão posicionados a favor da *ética da exclusão* em questões ambientais, reforçando a condição da necessidade de diálogo em nível local e global entre o contraste da

geopolítica brasileira e a necessidade de preservação da provisão destes bens com fins tanto locais quanto globais.

Esta pesquisa também encontrou disparidade entre setores sociais e militares dentro da formulação de políticas públicas. Em sua tese de doutorado, Gianini (2021) analisa a atuação de Organizações Não Governamentais (ONGs) em torno da democracia ambiental participativa, concluindo que não há indícios de violação da soberania nacional brasileira por ONGs. Ainda assim, a autora problematiza a ingerência externa na concepção do desenvolvimento zero.

Gianini (2021) afirma que o desenvolvimento sustentável tem como premissa tanto o crescimento econômico desenfreado quanto o crescimento zero sendo igualmente prejudiciais ao meio ambiente. Além disso, adiciona-se a noção de que garantir a sustentabilidade em termos ambientais, econômicos e sociais requer atenção à qualidade de vida, justiça social e combate à pobreza (GIANINI, 2021).

O termo BPG foi encontrado em pelo menos um arquivo governamental. Em parecer técnico da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SSPEA) da Procuradoria-Geral da República (PGR) destinado a analisar em valores os danos socioambientais da mineração de ouro no bioma amazônico, pretendeu-se valorar o dano ambiental em termos monetários com base na variação do Valor Econômico Total (VET) em relação às mudanças de disponibilidade dos serviços ambientais após o dano.

Analisa-se que há um *valor* associado à preservação da floresta amazônica. O parecer atribui a existência de um “*Valor de Existência*”⁴ da floresta amazônica e de seus serviços ecossistêmicos que atinge brasileiros e estrangeiros, dado suas características como Bem Público Global.

O estudo conclui que

a Floresta Amazônica provê, anualmente, serviços e recursos ambientais que totalizam o valor de R\$ 1.488 por hectare. [...] Assim, obtemos que, por ano, há uma provisão de serviços e recursos naturais da ordem de 624 bilhões de reais. Ao que pese o valor elevado, quase 7,5% do PIB brasileiro, grande parte desse valor se deve a serviços e recursos ainda não comercializados. (SSPEA, 2019, p.18-19)

⁴ Valor de Existência é definido como “uma posição moral, cultural, ética ou altruística em relação aos direitos de existência de espécies não-humanas ou preservação de outras riquezas naturais, mesmo que estas não representem uso atual ou futuro para o indivíduo. Uma expressão simples deste valor é a grande atração da opinião pública para salvamento de baleias ou sua preservação em regiões remotas do planeta, onde a maioria das pessoas nunca visitarão ou terão qualquer benefício de uso.” (MOTTA, 1997, p.12)

Da mesma forma, a presença de um Valor de Existência está interligado com a questão de solidariedade de Linklater. Na qual cidadãos assumem a existência de um alto nível de solidariedade em que cidadãos valorizam, e pelas quais estes estão preparados para fazer sacrifícios pessoais significativos em uma comunidade política (LINKLATER, 1992). Portanto, uma segunda implicação é a valoração intergeracional da floresta e seu Valor de Existência.

Ainda tratando em termos econômicos, o estudo de Mônica Rodriguez tem o objetivo de identificar os benéficos e beneficiários dos serviços hidrológicos dos recursos hídricos da Região Hidrográfica Amazônica (RHA), especificamente a provisão de água, o lançamento de água doce ao oceano atlântico e o transporte de umidade (RODRIGUEZ, 2015). Ao longo de sua análise, a autora realiza diversas considerações a respeito da RHA e classifica a Amazônia como BPG conforme seus serviços hidrológicos, os quais destaca: provisão de água, transporte de umidade e lançamento de água ao oceano Atlântico.

Sobre o serviço de lançamento de água ao Oceano Atlântica, Rodriguez (2015) conclui que “[este] também se comporta como um bem público global devido ao aporte das águas da Amazônia no controle de **salinidade** e **propriedades termodinâmicas** das massas de água oceânicas” (RODRIGUEZ, 2015, p.153).

Além disso, constata também que o capital natural (K_n)⁵ e o capital produzido (K_p)⁶ da região caracterizam-se por serem complementares e não substitutos, ou seja, apesar da precificação de certos bens privados derivados de bens públicos, seus resultados à cadeia continuam apresentando características de GNC e de BPG por não apresentarem mecanismos de exclusão no momento da sua exploração.

O ensaio de Vieira, Buainain e Contini (2019) contata brevemente o caráter de BPG da floresta Amazônica, tendo em vista os recursos hidrológicos e transporte de umidade fornecidos pela floresta. Para eles, o desafio para a região é “equacionar a preservação e a manutenção dos essenciais serviços ecossistêmicos providos pela Amazônia, indispensáveis para o desenvolvimento do País e o equilíbrio climático global, e explorar para oferecer oportunidades de desenvolvimento local e regional” (VIEIRA; BUAINAIN; CONTINI, 2019, p.135).

⁵ Capital natural (K_n) é entendido por Rodriguez como recursos fornecidos pelos ecossistemas para o desenvolvimento das atividades econômicas e o sustento dos seus habitantes.

⁶ Capital produzido (K_p) é compreendido por Rodriguez como o capital gerado e acumulado pelo sistema econômico de uma determinada economia.

O texto não adota perspectiva crítica ao examinar as estruturas existentes que afetam a região amazônica. Apesar disso, o texto traduz o contraste governança global-soberania na necessidade de mecanismos de desenvolvimento para a região.

Torres et al (2019) compreendem que este cenário de necessidade de equacionar a preservação e a manutenção dos serviços ecossistêmicos necessita de uma ação integrada de entes públicos e privados para a provisão de BPG. Em seu estudo de caso sobre o Programa Amazônia da empresa Natura dentro do ODS 12⁷, é constatado que empresas privadas podem ser importantes atores participantes de ações que visam o cumprimento dos ODS, incorporando práticas de consumo e produção responsáveis em suas práticas. De modo a contribuir para reforçar a territorialização da GAG (TORRES et al., 2019).

Eles vão além ao defender a descentralização do processo decisório na GAG, na qual organizações que atuam na área do meio ambiente são forma de fortalecer as políticas verdes no âmbito global. Argumenta-se que a reformulação das políticas institucionais e a maior participação das empresas nos regimes ambientais é necessário para superar os problemas da composição estatocêntrica e tornar a agenda do meio ambiente mais expressiva (TORRES et al., 2019).

Assim, baseado em Rodriguez (2015), Vieira, Buainain e Contini (2019), e Torres et al (2019) uma terceira implicação é a de que a provisão e preservação destes bens necessita da ação integrada de setores públicos e privados de forma conjunta para o desenvolvimento da região Amazônica e para reparar déficits e lacunas institucionais e organizacionais.

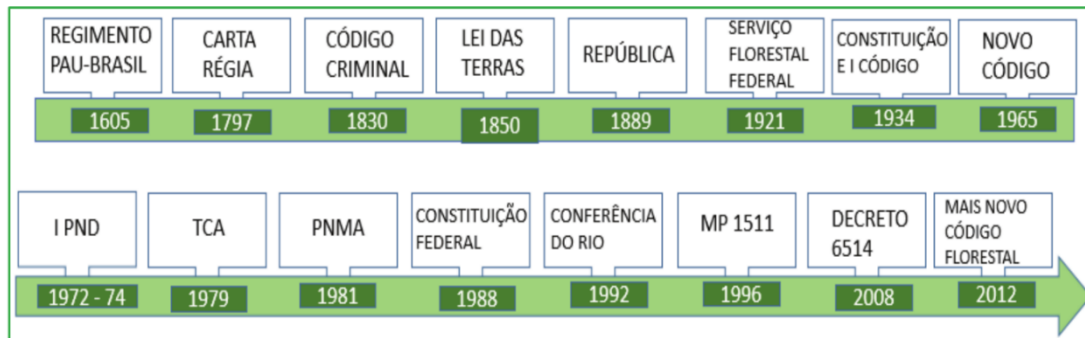
Partindo de que restringir os benefícios ecológicos e sistêmicos que as florestas tropicais trazem é impossível, e os efeitos prejudiciais provenientes de áreas florestais devastadas têm alcance global, o modo o qual a comunidade internacional trabalha para tornar a governança ambiental mais coesa e uniforme é o cerne da análise de Serpa, Santos e Santos (2019). O objetivo de sua pesquisa é comparar a internacionalização dos códigos florestais do Brasil e da França, países com territórios amazônicos (SERPA; SANTOS; SANTOS, 2019).

Em relação ao Brasil, os autores concluem que o Código Florestal Brasileiro é muito menos internacional que de outros países, em comparação com a França, ou seja, apresenta déficits e lacunas a respeito do seu papel global como sumidouro de

⁷ Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 12: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

carbono e provedor de BP. Além disso, identificam que existe uma baixa disposição institucional no Brasil para a cooperação internacional e mesmo entre as próprias entidades subnacionais (SERPA; SANTOS; SANTOS, 2019).

Figura 9 - Linha do tempo da política florestal brasileira



Fonte: (SERPA; SANTOS; SANTOS, 2019)

A Figura 9 acima resume o desenvolvimento da política florestal brasileira, desde os tempos coloniais até as mudanças mais recentes. Destaca-se que a política florestal brasileira privilegia o desenvolvimento econômico em detrimento da preservação da vegetação. Para os autores, seu propósito é otimizar a utilização dos recursos naturais para o desenvolvimento.

Apesar da declarada posição brasileira de vanguarda ambiental, a omissão de problemas dentro de suas fronteiras é significativa da posição do Brasil enquanto ator ambiental, e o próprio projeto de desenvolvimento pode indiretamente acabar representando uma ameaça à Área de Preservação Permanente (APP), às Áreas de Reserva Legal (ARL) e às Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) no longo prazo (SERPA; SANTOS; SANTOS, 2019).

No memorando econômico do Grupo Banco Mundial “Equilíbrio Delicado para a Amazônia Legal Brasileira: um memorando econômico”, a categorização da Amazônia brasileira se dá a partir da ideia de que esta produz serviços ecossistêmicos como a chuva para a agricultura e proteção contra a erosão do solo e incêndios (no âmbito da América do Sul) e de sumidouro de carbono, com valor de opção e existência ligado à biodiversidade (no âmbito global) (HANUSCH, 2023a).

O memorando identifica como distorções de mercado que corroboram com as falhas de mercado, e, portanto, com a não-provisão de BPG: (i) as áreas não destinadas, que não possuem categoria de posse, logo são mais passíveis de

grilagem e desmatamento; (ii) a insegurança fundiária; (iii) a tributação fundiária inadequada, na qual o atual Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) promove a agricultura extensiva e o desmatamento; e (iv) as deficiências na aplicação da lei (HANUSCH, 2023a).

A partir de Serpa, Santos e Santos (2019) e Hanusch (2023), a quarta implicação é a da necessidade de alinhamento burocrático-institucional, assim, a adequação dos mecanismos legislativos brasileiros aos seus propósitos enquanto potência regional ambiental.

Na literatura é possível observar que a maioria dos estudos em que se discute a Amazônia como BPG analisam especificamente os *serviços hidrológicos* gerados pela floresta. Cardozo, Diniz e Szlafsztein (2022) realizam discussão extremamente profunda e detalhada a respeito do papel dos serviços hidrológicos da Amazônia considerando que "**natural vocação ao bem público global, tomando em conta a abrangência social, geracional e espacial que tais benefícios alcançam**" (CARDOZO; DINIZ; SZLAFSZTEIN, 2022, p.106).

Para os autores, é necessário considerar na gestão que as externalidades negativas do mal uso destes recursos geram *males públicos globais*. A Bacia Amazônica possui recursos hídricos que resultam em benefícios provenientes de serviços ecossistêmicos que afetam BPG, como o oceano Atlântico. Esses recursos também contribuem para o comércio internacional e geram serviços ecossistêmicos que se estendem a todo o planeta. Por causa disto, então, a bacia Amazônica não pode ser considerada apenas um BPR, mas também um BPG, precisamente um GNC (CARDOZO; DINIZ; SZLAFSZTEIN, 2022).

Concluem que as externalidades negativas que surgem dos procedimentos de aproveitamento dos atributos dos recursos hídricos da Bacia Amazônica comprometem a eficácia dos serviços ecossistêmicos e a disponibilidade para as próximas gerações, tanto em âmbito local quanto em âmbito fora da região (CARDOZO; DINIZ; SZLAFSZTEIN, 2022). Urge o papel e relevância da provisão destes bens em demais escalas.

Neste sentido, Diniz e Barrios (2017) classificam como BPG. E, enumeram três características que definem os serviços hídricos da RHA como um bem público global: (i) sua extensão territorial, seus benefícios alcançam diretamente e indiretamente outros países; (ii) seus benefícios não possuem restrições em relação a grupos socioeconômicos, não existindo quaisquer tipos de limitações relacionadas a classe

social, gênero, ideologia etc.; e, (iii) fornece recursos para as gerações atuais sem prejudicar o abastecimento das futuras gerações. Portanto, possui amplitude intergeracional (DINIZ; BARRIOS, 2017).

Os recursos hídricos da Amazônia são bens públicos e geram benefícios e custos para diferentes atores. A respeito da atual governança territorial, Diniz e Barrios (2017) criticam a forma de governança atual, que não garante uma justa distribuição dos benefícios, principalmente no que se refere à geração de energia hidrelétrica. Propõem que se pense em uma nova forma de governança que leve em conta os interesses e as necessidades das diferentes partes envolvidas neste processo (DINIZ; BARRIOS, 2017).

A escassez de recursos hídricos (e dos benefícios ambientais que deles advêm) pode levar à sua classificação como um problema que afeta toda a sociedade. Além disso, a falta de fornecimento adequado pode resultar em diversas formas de impacto negativo na coletividade. Outras questões relacionadas a fronteiras incluem a perda da biodiversidade, eventos climáticos extremos, transporte de sedimentos e erosão, entre outros (DINIZ; BARRIOS, 2017). O estudo de Diniz e Barrios não só aborda as questões das deficiências na provisão e gestão de recursos hídricos, como também os insere como questões dentro dos *males públicos globais* e discutem tais externalidades negativas.

Nesta linha de raciocínio, Diniz, Alves e Teixeira Diniz (2018) discutem se o desmatamento na região amazônica deve ser considerado uma falha de mercado e calculam o custo de oportunidade das atividades econômicas que promovem o desmatamento em relação aos usos que mantêm a floresta intacta. Os autores classificam a região como BPG no caso dos serviços e da água, o qual é altamente afetado pela falta de coordenação e sentido, devido às falhas na governança local (DINIZ; ALVES; TEIXEIRA DINIZ, 2018).

Além disso, destacam que os agentes não têm conhecimento da maior parte dos serviços ecossistêmicos, como os serviços de apoio, regulamentação e culturais. Para eles, preservar a floresta em sua forma original implica na necessidade desses serviços; assim, os "proprietários de terras" não aproveitariam os benefícios econômicos da exploração. Portanto, continuar o processo de desmatamento representa uma enorme distorção do mercado, já que a floresta possui maior valor "em pé" do que derrubada (DINIZ; ALVES; TEIXEIRA DINIZ, 2018).

A partir de Cardozo, Diniz e Szlafsztein (2022), Diniz e Barrios (2017), Diniz, Alves e Teixeira Diniz (2018), é possível formular a quinta implicação desta forma: necessidade de assistência integrada em torno de serviços de apoio, serviços de regulamentação e serviços culturais específicos para a gestão dos recursos hídricos e garantia do fornecimento e provisão destes enquanto BPG.

Teixeira Diniz e Diniz (2019) em outro artigo denominado “Governança Territorial da Amazônia: o que considerar?”, atribui-se à lacuna na hierarquia do poder decisório, ausência de hierarquia intermediária, se reflete também na hierarquização da gestão do território na região. Os autores ressaltam também que se deve levar em consideração a “excepcionalidade” do espaço amazônico, em dimensão e “em relação aos seus ‘territórios’ espaciais, como unidades de conservação, terras indígenas, entre outros, que muitas vezes são desconsideradas nas políticas e planos de desenvolvimento regional” (TEIXEIRA DINIZ; DINIZ, 2018, p.15).

Discute a governança territorial na Amazônia, considerando dois territórios sobrepostos: o *ambiental* e o *construído*. O território ambiental abrange rios, florestas e biodiversidade, que são bens públicos globais e cuja governança extrapola a região amazônica. O território construído envolve as relações de poder e as redes entre os atores sociais, econômicos e institucionais, que atuam em diferentes escalas e nem sempre de forma harmônica. A respeito do território construído, os autores frisam que “municípios, estados e União, mas que muitas vezes conflita com ações de governança compartilhada entre seus entes, inclusive, sem convergência relacional com o território ambiental” (TEIXEIRA DINIZ; DINIZ, 2018, p.20).

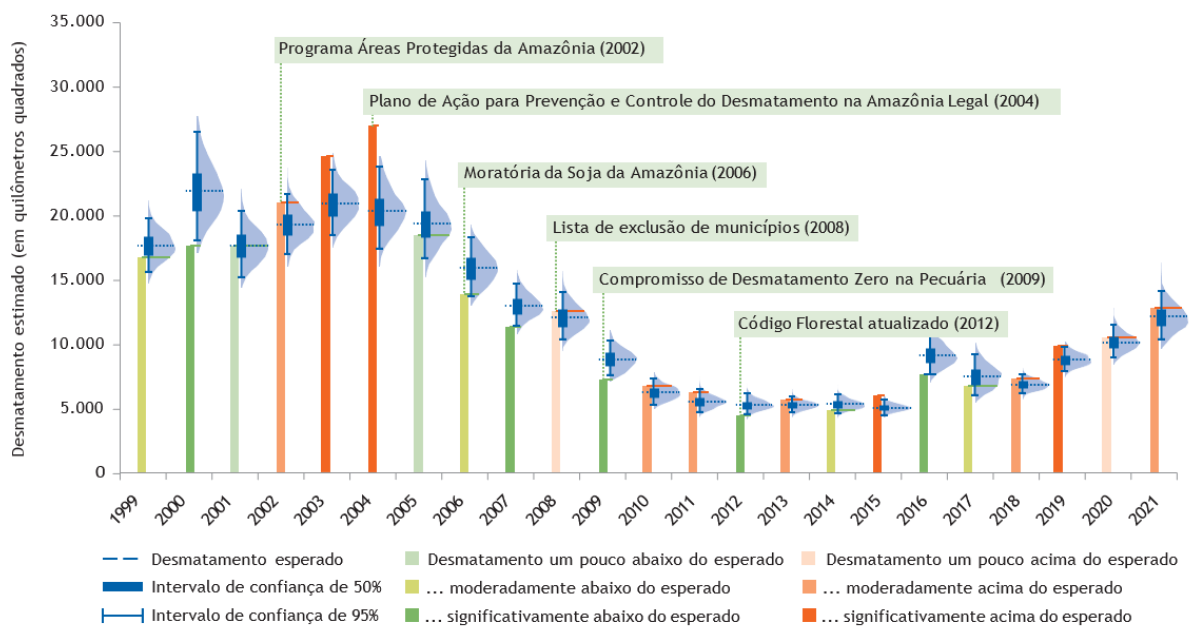
A respeito desta deficiência, retoma-se o memorando econômico do “Equilíbrio Delicado para a Amazônia Legal Brasileira: um memorando econômico”. Para Hanusch (2023), o desenvolvimento da AML requer soluções que priorizem a criação de empregos, com foco na melhoria da produtividade, e o aprimoramento das instituições⁸ para o avanço social na região. Para ele, a prioridade é a garantia de segurança fundiária, pois afeta tanto o bem-estar quanto a proteção florestal.

⁸ O autor também destaca a importância das instituições no processo de Governança na região, principalmente: do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) para a elaboração e efetivação de políticas governamentais; do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) para o monitoramento e coleta de dados para fins estatísticos importantes para a tomada de decisões. No âmbito internacional, além da OTCA, outra instituição importante para a governança na região é o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC).

Assim, a clareza fundiária é importante para permitir, de forma eficaz e justa, que o crédito seja condicionado ao cumprimento das leis de proteção florestal. Também é importante para a responsabilização, porque a incerteza fundiária resulta em indefinição para os órgãos de fiscalização em relação às violações da legislação de proteção ambiental (HANUSCH, 2023). Para Hanusch (2023) ainda, estas deficiências jurídicas estão intimamente ligadas com o aumento do desmatamento, conforme dados do Global Forest Watch (GFW).

Em comparativo, a Figura 10, adaptada de Hanusch (2023) expressa a perda de cobertura vegetal Amazônica ao lado das principais políticas governamentais adotadas para o enfrentamento e seus reais efeitos.

Figura 10 - Como estimar a “floresta em risco” na Amazônia Legal usando indicadores macroeconômicos e levando em consideração políticas públicas para conter o desmatamento



Fonte: HANUSCH, 2023, p. xxxvii.

A Figura 10 mostra o nível de desmatamento real com barras verdes e vermelhas, e o nível de desmatamento estimado com linhas azuis pontilhadas e intervalos de confiança *bootstrap*⁹. O modelo usa preços de commodities atrasados e

⁹ Os intervalos de confiança *bootstrap* são uma maneira de estimar a precisão de uma estatística (como a média, a mediana, a correlação etc.) a partir de uma amostra de dados, usando a técnica de reamostragem com reposição. Essa técnica envolve criar várias amostras artificiais a partir da amostra original, calcular a estatística de interesse em cada uma delas e obter uma distribuição dos possíveis valores da estatística. Com base nessa distribuição, é possível construir um intervalo que contenha o verdadeiro valor da estatística com uma certa probabilidade (por exemplo, 95%). Os intervalos de

taxa de câmbio real atrasada, que são os preditores mais relevantes segundo métodos de regularização. As bandeiras indicam como diversas ações políticas se relacionaram com níveis estatísticos e significativamente menores de desmatamento, o que pode ser explicado pela efetividade das políticas.

Partindo desta constatação, Hanusch (2023) questiona qual seria o cenário de desmatamento se não fosse a ação estatal, apesar de sua controversa efetividade. As ações nacionais estão, portanto, intimamente ligadas ao combate ao desmatamento, e, dessa maneira, na provisão deste BPG. Enfatizando por fim que o custo da inação é alto, e o valor da floresta é maior “em pé” do que “derrubado” (HANUSCH, 2023).

Ruiz (2013) enfatiza que questões transfronteiriças como a Amazônia ou da conservação da biodiversidade só podem ser abordadas por meio de estratégias regionais integradas com planos nacionais de ação, considerando o alto grau de interdependência ambiental entre os países da América do Sul que compartilham este bioma estratégico. A respeito da cooperação internacional, Ruiz (2013) insere que os países podem cooperar em um amplo espectro de temas, como temas ambientais, sem de fato estar nesta cooperação sujeita a preferências comerciais. Na visão do autor, a própria cooperação é um meio de amortização das políticas nacionais de proteção ao meio ambiente (RUIZ, 2013).

De modo que os obstáculos na OTCA pelo autor não destoam do conflito entre soberania e governança ambiental e, por conseguinte, de uma ética da exclusão, devido à “primacia de intereses nacionales, las tensiones políticas surgidas en su seno, así como una limitada comprensión de los alcances y responsabilidades del multilateralismo frente a la compleja realidad regional” ((RUIZ, 2013, p.19).

Acerca da cooperação, Franklin Júnior (2018) em seu trabalho com objetivo de incentivar e contribuir para o desenvolvimento e implementação de políticas econômicas e ambientais voltadas para a preservação da Amazônia, defende a existência de pagamentos por serviços ecossistêmicos para um paradigma de desenvolvimento sustentável para a região. Para ele, a pesquisa sobre o impacto econômico do desmatamento na Amazônia deve considerar a possibilidade e a dimensão de uma transição em grande escala para uma savana, ou seja, deve considerar a possibilidade de extinção dos serviços ecossistêmicos fornecidos pela

confiança *bootstrap* são úteis quando não se conhece a distribuição da população ou quando o tamanho da amostra é pequeno (PEREIRA et al, 2000).

floresta, gerando o oposto de BPG, isto é, *males públicos globais* (FRANKLIN JUNIOR, 2018).

Além disso, o custo social do desmatamento para um país amazônico depende das políticas adotadas por outros países em relação ao uso da terra, e pode ser necessário estabelecer pagamentos por serviços ecossistêmicos a fim de garantir a continuidade dos benefícios globais, como o sequestro de carbono e a própria proteção da biodiversidade local (FRANKLIN JUNIOR, 2018).

A respeito da necessidade de cooperação, o autor assinala também que países se encontram em um jogo de dilema do prisioneiro e países ricos estão em etapas diferentes do desenvolvimento. Isto quer dizer que ainda se vigora um paradigma anterior à transformação da comunidade política, na qual os atores políticos ainda priorizam benefícios próprios.

Assim, a sexta implicação da classificação da Amazônia como BPG no âmbito da GAG é a necessidade de cooperação internacional integrada com entidades subnacionais, de modo que se privilegie a ética do diálogo em detrimento da ética da exclusão para que as externalidades positivas estejam garantidas e a comunidade política supere a primazia westfaliana.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo e compreensão da Amazônia brasileira como Bem Público Global está em sua gênese. Compreender a Amazônia e suas externalidades como bens públicos globais é valioso para a criação de políticas públicas. A maior parte dos estudos a respeito da Amazônia como Bem Público Global não problematizam o conceito de BPG e não avaliam a implicação da classificação.

Apesar da formulação e construção teórica dos Bens Públicos Globais, ou mesmo da teoria dos BPG, ter surgido como “teoria de solução de problemas”, dentro do campo da Economia, e enriquecido no seio do PNUD. Este conceito é ressignificado para abarcar conceitos e discussões de outros campos do conhecimento. Portanto, dado que sua interpretação e análise foi modificada em sua aderência nas ciências, é possível reconhecer sua origem como “*problem-solving theory*” e ao mesmo tempo abarcá-la e ressignificá-la dentro da concepção cosmopolita da Teoria Crítica como categoria de análise para a emancipação da transformação da comunidade política.

A Teoria Crítica tem como objetivo unir teoria e prática com vistas de alcançar a emancipação das sociedades. As principais vertentes da TC dentro do campo das RI são a vertente de Robert Cox e a vertente cosmopolita de Linklater. Robert Cox propõe a utilização do materialismo histórico baseado na dialética entre a consciência e as circunstâncias materiais, ao passo que Andrew Linklater enfatiza a centralidade da linguagem e comunicação na construção social da realidade.

Dentro da constituição de comunidades políticas, há a contradição entre duas éticas adotadas pelos Estados: a ética do diálogo e a ética da exclusão. A ética do diálogo tem como objetivo remover os modos de exclusão que obstruem a criação de arranjos globais de consenso, e busca abranger todos os pertencentes a uma comunidade política. Em contrapartida, a ética da exclusão busca preservar os arranjos soberanos baseados na ordem westfaliana ou da concepção realista de soberania, preservando o status quo e obstruindo a possibilidade de cooperação.

Estas duas concepções são identificadas nas discussões a respeito da Governança Ambiental Global, e nas pesquisas acerca da Amazônia brasileira dentro do contexto da GAG, e de suas características de *Bem Público Intermediário* – as de a não-rivalidade no consumo e a não-exclusividade nos benefícios.

Esta pesquisa científica de caráter exploratório teve como objetivo geral identificar quais as implicações de classificar a Amazônia brasileira como Bem Público

Global no âmbito da Governança Ambiental Global. Esta pesquisa desenvolveu-se através do método de abordagem dialético com método de procedimento de revisão sistemática.

Assim, as implicações de classificar a Amazônia brasileira como Bem Público Global no âmbito da Governança Ambiental Global encontradas por meio da revisão sistemática foram:

1. Primeira, da necessidade de diálogo em nível local e global entre o contraste da geopolítica brasileira e a necessidade de preservação da provisão destes bens com fins tanto locais quanto globais.
2. Segunda, da valoração intergeracional da floresta e seu Valor de Existência.
3. Terceira, da provisão e preservação destes bens necessita da ação integrada de setores públicos e privados de forma conjunta para o desenvolvimento da região Amazônica e para reparar déficits e lacunas institucionais e organizacionais.
4. Quarta, da necessidade de alinhamento burocrático-institucional e, portanto, adequação dos mecanismos legislativos brasileiros aos seus propósitos enquanto potência regional ambiental.
5. Quinta, da necessidade de assistência integrada em torno de serviços de apoio, serviços de regulamentação e serviços culturais específicos para a gestão dos recursos hídricos e garantia do fornecimento e provisão destes enquanto Bem Público Global.
6. Sexta, da necessidade de cooperação internacional integrada com entidades subnacionais, de modo que se privilegie a ética do diálogo em detrimento da ética da exclusão para que as externalidades positivas estejam garantidas e a comunidade política supere a primazia westfaliana.

Para alcançar-se a emancipação dos indivíduos e sociedades em torno de propósitos comuns e globais como o da preservação do meio ambiente e combate às mudanças climáticas, tanto é necessário quanto possível criar redes de diálogo internacional para passar-se primazia do Estado para alcançar-se a Governança Global Ambiental eficiente. É necessário considerar o transbordamento dos benefícios dos serviços ecossistêmicos da região e do transbordamento dos problemas ambientais e dos tais males públicos globais: é necessário passar a compreender a realidade para além de fronteiras, para compreendê-la em redes (networks). Ao

mesmo tempo em que o diálogo em vários níveis toma o lugar da disputa de interesses e do conflito: partir da ética da exclusão para alcançar a ética do diálogo em prol das próximas gerações.

São necessários ainda diversos estudos para sistematizar a compreensão das implicações da classificação dentro de outros países amazônicos, e compreender de forma comparada os impactos nacionais e suas respectivas implicações, seja na Bolívia, seja na Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname ou Venezuela. Os debates acerca da Amazônia na transformação tripla da comunidade política podem ser futuramente abordados dentro de outros grupos de BPG, como sua função e posição para a estabilidade econômica internacional, a segurança internacional (estabilidade política), o ambiente internacional e o conhecimento.

REFERÊNCIAS

- AMIN, Mario Miguel. A Amazônia na geopolítica mundial dos recursos estratégicos do século XXI. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [S.l.], n.107. p.17-38, 2015. Disponível em: < <http://journals.openedition.org/rccs/5993>>. Acesso em: 14 maio 2023. doi: <<https://doi.org/10.4000/rccs.5993>>.
- ARAGÓN, Luís E. **Amazônia: conhecer para desenvolver e conservar**. Cinco temas para um debate. São Paulo: Hucitec Editoria, 2013.
- ARRAUT, J. et al. Aerial Rivers and lakes: looking at large-scale moisture transport and its relation to Amazonia and to subtropical rainfall in South America. **Journal of Climate**, [S.l.], v. 25, 2012. p.543-556. Disponível em: <https://journals.ametsoc.org/view/journals/clim/25/2/2011jcli4189.1.xml> doi: <http://doi.org/10.1175/2011JCLI4189.1> Acesso em: 10 dezembro 2023.
- BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, [S. l.], v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10047>. Acesso em: 6 out. 2023.
- BOONEN, C. et al. Governing as commons or as global public goods: Two tales of power. **International Journal of the Commons**, [S.l.], v. 13, n. 1, p. 553–577, 2019. DOI: <https://doi.org/10.18352/ijc.907>
- BRANDO, N. et al. **Governing as commons or as global public goods**: Two tales of power. *International Journal of the Commons*, v. 13, n. 1, p. 553–577, 2019.
- BRASIL. Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências.
- CAON, G. M. As principais ameaças à soberania brasileira na região amazônica no cenário geopolítico ambiental atual. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) — Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2020.
- CARDOZO, M.; DINIZ, M. B.; SZLAFSZTEIN, C. F. **Os serviços ecossistêmicos dos recursos hídricos da Bacia Amazônica como Bens Públicos Globais**. p. 103–119, 2022.
- COX, Robert. Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory. In: KEOHANE, Robert O. **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, 1986. p. 204-254.
- CUNHA, M. R. DA. A necessidade de investimentos nos campos socioeconômico e político-militar na Amazônia Legal para mitigar a cobiça internacional. Trabalho de

Conclusão de Curso — Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2021.

DINIZ, Marcelo Bentes; BARRIOS, Mônica L. C. Recursos hídricos da região hidrográfica amazônica: caracterização, valoração e governança. *In*: BRAGA, Roberto Saturnino *et al.* **Amazônia brasileira e Pan-Amazônia: riqueza, diversidade e desenvolvimento humano**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, Fólio Digital, 2017. p.144-151.

DINIZ, Marcelo Bentes; ALVES, V. D. P.; TEIXEIRA DINIZ, M. J. **Does Amazonian land use display market failure? An opportunity-cost approach to the analysis of Amazonian environmental services**. *Cepal Review*, v. 2018, n. 126, 2018.

ECKERSLEY, R. Green Theory. *In*: DUNNE, T.; KURKI, M.; SMITH, S. **International Relations Theories: discipline and diversity**. New York: Oxford University Press, 2007. p. 247-265.

FRANKLIN JUNIOR, S. L. Desmatamento da Amazônia: risco de colapso, custo social e externalidades. *Revista Brasileira de Risco e Seguro*, v. 14, n. 24, p. 71–82, out. 2018. Disponível em: https://www.rbrs.com.br/arquivos/rbrs_24_4.pdf Acesso em: 5 novembro 2023.

GAMBOA, C.; GUDYNAS, E. (org.). **Ambiente y Energía en la Amazonía: Gobernanza, Río+20 y economía verde en discusión**. Lima: Secretaría General del Panel (DAR y CLAES), 2013.

GIANINI, Juliana Buck. Governança ambiental global: o papel dos atores não estatais para o fortalecimento da democracia ambiental participativa. 2021. 176 p. Tese (doutorado) - Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Ambiental Internacional, 2021.

GIANNATTASIO, A. R. C.; PAPY, L. N.; NIGRO, R. F. Bens Públicos Globais e sua proteção jurídica internacional: realocização epistemológica de um debate à luz de princípios de direito político. **Direito, Estado e Sociedade**, [S.l.] n. 55, p. 69–112, 2019. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1045>>. Acesso em: 14 maio 2023. doi: <<https://doi.org/10.17808/des.55.1045>>.

GIL, A. C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

HALLIDAY, F. Repensando as Relações Internacionais. Porto Alegre: UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

HANUSCH, Marek. **Equilíbrio Delicado para a Amazônia Legal Brasileira: Um Memorando Econômico**. Desenvolvimento Internacional em Destaque. Washington, DC: Banco Mundial, 2023. doi:10.1596/978-1-4648-1913-1.

HONTY, G.; GUDYNAS, E. Ambiente y energía en la economía verde y sus implicaciones para la sustentabilidad Amazónica. *In*: GAMBOA, C.; GUDYNAS, E. (org.). **Ambiente y Energía en la Amazonía: Gobernanza, Río+20 y economía verde en discusión**. Lima: Secretaría General del Panel (DAR y CLAES), 2013. p. 103–118.

HORKHEIMER, Max. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: Os Pensadores XLVIII: Benjamin, Horkheimer, Adorno, Habermas. São Paulo: Abril Cultural, 1975. p.125-162.

IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/informacoes-ambientais/geologia/15819-amazonia-legal.html>

JAGUARIBE, Anna. O multilateralismo e a gestão dos bens públicos globais. In: LEITE, Julia Dia; MUNIZ, Luciana Gama. **Política Internacional: Reorientações do Multilateralismo**. Rio de Janeiro: CEBRI/KAS, 2021. p. 28-37.

JATOBÁ, D. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

KAUL, I.; GRÜNBERG, I.; STERN, M. A. **Global Public Goods: international cooperation in the 21st century**. Oxford University Press, 1999

KAUL, I. et al. **Providing Global Public Goods: managing globalization**. New York: The United Nations Development Programme, 2003.

KAUL, Inge. **The Rise of the Global South: Implications for the Provisioning of Global Public Goods** (July 8, 2013). UNDP-HDRO Occasional Papers No. 2013/08, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2344483>.

LINKLATER, Andrew. **Beyond Realism and Marxism: Critical Theory and International Relations**. 1. ed. London: The Macmillan Press, 1990. 205 p. ISBN 978-0-333-51720-8.

LINKLATER, Andrew. **Men and Citizens in the Theory of International Relations**. 1. ed. London: The Macmillan Press, 1982. 232 p. ISBN 978-1-349-16694-7.

LINKLATER, Andrew. **Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era**. 1. ed. Cambridge: Polity Press, 1998. 272 p. ISBN 0-7456-1335-7.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p. ISBN 85-224-3397-6.

MEADOWS, D. H. et al. **The Limits to Growth**, Club of Rome. New York: Universe Books, 1972.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Manual para Valoração de Recursos Ambientais**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (1997)

OTCA. **A Amazônia**, 2023. Disponível em: <http://otca.org/pt/a-amazonia/> Acesso em: 10 dezembro 2023.

PAPY, Luiza N. **Bens públicos globais: uma leitura crítica da doutrina e prática contemporânea**. 2022. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022.

PECEQUILO, C. S. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

PEREIRA, J. E. et al. Intervalo de confiança "bootstrap" como ferramenta para classificar raças do nematóide de cisto da soja. **Pesquisa Agropecuária Brasileira**, [S.l.] v. 35, n. 2, p. 271–275, fev. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pab/a/KXYQskzCFrT6FXx5wtphtNF/?lang=pt>. Acesso em: 1 dezembro 2023. doi: <https://doi.org/10.1590/S0100-204X2000000200005>

PROVDANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REYMÃO, A. E. N.; RIBEIRO, M. R.; DE SOUZA, S. B. **Considerações sobre a política de mudanças climáticas para o desenvolvimento da Amazônia**. Direito e Desenvolvimento na Amazônia, v. 3, p. 271–301, 2021.

REZENDE, G. S.; NASCIMENTO, N. E. **Governança Global: o desafio ecológico e sua aplicabilidade no Sistema Internacional**. Revista Mosaico, v. 11, n. 1, p. 2–9, 2020.

ROCHA, William Monteiro. “Da belle-epoque à bréa-epoque”: Relações Internacionais e a governança das mudanças climáticas na Amazônia: um diálogo entre o público, o privado e o internacional no desenvolvimento sustentável dos Estados do Pará e do Amazonas. 2019. 235 f., il. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

RODRIGUEZ, Mónica Cardozo. Serviços ecossistêmicos dos recursos hídricos da região hidrográfica amazônica. Trabalho de Conclusão de Curso (Programa de Pós-graduação em Economia - PPGE). Belém: Universidade Federal do Pará, 2015.

ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. **Governance without Government - Order and Change in World Politics** (Cambridge Studies in International Relations, Series Number 20). Cambridge University Press, 1992.

RUIZ, F. J. Gobernanza en la Amazonía y los desafíos a la cooperación regional. In: GAMBOA, C.; GUDYNAS, E. (org.). **Ambiente y Energía en la Amazonía: Gobernanza, Río+20 y economía verde en discusión**. Lima: Secretaria General del Panel (DAR y CLAES), 2013. p. 15–28.

SERPA, J. E. C.; SANTOS, A. C. dos; SANTOS, L. X. C. **A internacionalização dos códigos florestais de Brasil e França**. Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, v. 41, n. 2, 2019. p.1-9. doi: 10.4025/actascihumansoc.v41i2.43773

SCHUTTE, G. R. Bens públicos globais: entre a diplomacia multilateral e a soberania nacional. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S.l.], n. 78, p. 55–70, 2014. Disponível em: <<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/396>>. Acesso em: 14 maio 2023.

SILVA, M. B.; HERREROS, M. M. A. G.; BORGES, F. Q. Gestão Integrada dos Recursos Hídricos como Política de Gerenciamento das Águas no Brasil. **Revista de Administração da UFSM**, v. 10, n. 1, p. 101-115, 2017.

SSPEA. Parecer Técnico nº 1495/2019. Autos nº 1.00.000.003849/2019-06. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/07/parecer2019-1495-jose-jorge.pdf> Acesso em: 24 novembro 2023.

STIGLITZ, J. E. Knowledge as a Global Public Good. In: KAUL, I.; GRÜNBERG, I.; STERN, M. A. (Eds.). **Global Public Goods: International Cooperation** in the 21st Century. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 1999. v. 1. p. 308–324.

TEIXEIRA DINIZ, Marcia Jucá; DINIZ, Marcelo Bentes. Governança territorial da Amazônia: o que considerar? **Cadernos CEPEC**, [S.l.], v. 7, n. 7-12, maio 2019. ISSN 2238-118X. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/cepec/article/view/7079/5518>>. Acesso em: 10 jun. 2023. doi: <http://dx.doi.org/10.18542/cepec.v7i7-12.7079>.

TORRES, B. B. et al. **O programa Amazônia e a governança ambiental global**: A ação da Natureza orientada pelo Objetivo do Desenvolvimento Sustentável sobre Consumo e Produção Responsáveis (ODS 12). *Fronteira*, v. 18, n. 36, p. 257–278, 2019.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e jurisprudência**. Tradução de Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1979.

VIEIRA, P. A.; BUAINAIN, A. M.; CONTINI, E. Amazônia: um mosaico em construção. **Revista de Política Agrícola**, v. 28, n. 4, p. 134–136, ago. 2019.

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, [S.l.], v. 17, n. 50, 2002, p.25–46. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/jf4CkyjgTkKh3CV6hF7hXTS/?lang=pt>> Acesso em: 01 nov 2023. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000300003>

VIOLA, Eduardo. **O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática**: 1996-2008. Rio de Janeiro: Centro de Integração de Estudos e Desenvolvimento (CINDES). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/bric/textos/100409_BRICViola1.pdf>.

APÊNDICE

Fontes utilizadas para a realização da revisão sistemática:

Autor
1. Becker, 2005
2. Caon, 2020
3. Cardozo; Diniz; Szlafsztein, 2022
4. Cunha, 2021
5. Diniz; Alves; Teixeira Diniz, 2018
6. Diniz; Barrios, 2017
7. Teixeira Diniz; Diniz, 2018
8. Franklin Junior, 2018
9. Gianini, 2021
10. Hanusch, 2023
11. Rodriguez, 2015
12. Ruiz, 2013
13. Serpa; Santos; Santos, 2019
14. SSPEA, 2019
15. TORRES et al, 2019
16. Vieira Junior; Buainain; Contini, 2019
17. Viola, 2009



Universidade do Estado do Pará
Centro de Ciências Naturais e Tecnologia
Curso de Bacharelado em Engenharia de Produção
Tv. Enéas Pinheiro, nº 2626 - Marco
CEP: 66095-100 Belém - PA
www.uepa.br