

# REGIMES INTERNACIONAIS E GOVERNANÇA CLIMÁTICA: REFLEXÕES TEÓRICAS E PERSPECTIVAS

*Marilia Romão Capinzaiki<sup>1</sup>*

## RESUMO

O presente trabalho busca discutir a construção do Regime Internacional de Mudanças Climáticas – atualmente organizado em torno da Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (CQNUMC/UNFCCC) – à luz da abordagem da Teoria dos Regimes de Keohane, referência na disciplina de Relações Internacionais. Inicialmente, serão abordados os principais pontos da Teoria dos Regimes, revisitando conceitos-chaves e elementos básicos para a formação de um regime internacional, além de destacar os padrões de cooperação que eles ajudam a criar. Em um segundo momento, busca-se fazer um resgate histórico em relação aos principais eventos multilaterais destinados à discussão sobre o problema ambiental e climático, para posteriormente investigar a aplicabilidade da Teoria dos Regimes na análise das evoluções nesse campo. Por fim, após uma avaliação em relação aos resultados concretos e principais dificuldades para o aprimoramento da eficácia do regime, conduzem-se algumas reflexões teóricas acerca da coordenação de expectativas da qual depende, em última instância, o fortalecimento do regime.

**Palavras-chave:** Teoria dos Regimes. Mudanças Climáticas. Regime Internacional de Mudanças Climáticas.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem o objetivo de discutir a evolução das iniciativas de cooperação ambiental – e, em específico, as ações referentes à governança do clima – à luz da Teoria dos Regimes de Keohane, referência para a área de Relações Internacionais. Inicialmente, busca-se fazer uma revisão de conceitos relativos à Teoria dos Regimes, para posteriormente destacar sua utilidade na análise da construção de um consenso para a cooperação internacional em questões ambientais. Iniciativas no campo das mudanças climáticas, da biossegurança, energia e governança de recursos comuns (como a água) podem ser analisadas por meio da ótica dos regimes e de sua dinâmica de assimilação por parte dos estados.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista/UNESP.

A questão ambiental ganha maior destaque após a Segunda Guerra Mundial, quando fica cada vez mais claro que o progresso técnico e científico trazia consigo certos malefícios inegáveis. No mesmo período histórico, as instituições internacionais recém-criadas também ganham maior relevância, servindo como pilares de diversos regimes na área de segurança, da política monetária e do comércio. O argumento a ser apresentado nos parágrafos que se seguem diz respeito ao papel dessas instituições como mecanismos que fornecem um quadro de referências para a facilitação da cooperação entre os Estados, além de abordar também suas limitações. Entende-se que essas instituições, mesmo que embutidas em um certo contexto de poder, e sendo bastante criticadas por não cumprirem com seus objetivos autodeclarados, contribuem para a criação de um ambiente mais propício à cooperação, por meio da fixação de padrões de comportamento que contribuem para a construção de um ambiente de aprendizagem. No entanto, fica cada vez mais claro que esse quadro de referências tem sido insuficiente diante da magnitude dos problemas climáticos atuais.

## **2 TEORIA DOS REGIMES: AS INSTITUIÇÕES E SUA FUNCIONALIDADE**

Os Regimes Internacionais são definidos como “conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa determinada área das Relações Internacionais” (KRASNER, 1983 apud KEOHANE, 1984)<sup>2</sup>. Segundo a teorização de Keohane (1984), os princípios estão ligados a convicções sobre causalidade e justiça e definem, em geral, os propósitos que os membros de um Regime Internacional buscarão perseguir. Para usar exemplo do próprio autor, os princípios dos regimes monetários e de comércio do pós-guerra enfatizaram o valor dos padrões abertos e não discriminatórios nas transações econômicas internacionais. O princípio de um regime ambiental incipiente, por exemplo, deverá se focar em iniciativas sustentáveis para a gestão compartilhada de bens públicos ambientais comuns. As normas de um Regime Internacional, por sua vez, contêm afirmações claras que indicam aos membros do regime o que pode ser considerado como comportamento legítimo ou ilegítimo,

---

<sup>2</sup> O conceito de Regime Internacional foi inicialmente introduzido por John Ruggie em 1975, e definido como “um conjunto de expectativas mútuas, regras e regulamentos, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros, que foram aceitos por um grupo de estados”. (RUGGIE, 1975, in. KEOHANE, 1984). Posteriormente, uma definição coletiva foi cunhada em uma conferência, sendo compartilhada por autores como Keohane e Krasner.

definindo responsabilidades e obrigações. Por exemplo, no regime monetário, o FMI sinaliza que a manipulação unilateral de taxas de câmbio com o objetivo de alcançar vantagens para as economias nacionais é um comportamento ilegítimo. No âmbito das iniciativas de cooperação ambiental, as normas de um regime podem ajudar a identificar comportamentos inaceitáveis em termos de gestão de recursos naturais. As regras, por sua vez, são mais específicas, indicam em detalhes as obrigações e direitos dos membros – como é o caso das cláusulas do protocolo de Quioto, por exemplo – e podem ser alteradas mais facilmente do que as normas e princípios, já que pode até mesmo haver mais de um conjunto de regras sobre um certo assunto. Na verdade, regras e normas são difíceis de distinguir, se misturam e se superpõem nas margens do regime. Finalmente, procedimentos de tomada de decisão estão no mesmo nível de especificidade das normas, mas se referem diretamente a prescrições objetivas, fornecendo maneiras de implementar princípios e alterar regras.

Princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão são os quatro componentes dos regimes, e é justamente a simbiose entre eles que lhes confere legitimidade. Todos esses componentes têm a função de prescrever certas ações e coibir outras, e implicam obrigações, mesmo que não sejam reforçadas por um sistema legal formal. Assim, pode-se pensar em regimes em termos de injunções menos ou mais específicas. Existem injunções que são suficientemente específicas para que violações a elas sejam facilmente identificáveis e para que mudanças nelas possam ser claramente observadas, tanto como são suficientemente significantes para que acarretem mudanças no comportamento dos atores. (KEOHANE, 1984, p. 72). É justamente nessas injunções intermediárias, que causam consequências políticas, que Keohane identifica a essência dos Regimes Internacionais.

É preciso também destacar que a teoria de regimes elaborada por Keohane é funcional, fundamentando-se numa perspectiva mais crítica da premissa da escolha racional<sup>3</sup>. De acordo com essa visão, ao adotar a teoria da escolha racional, deve-se esperar uma cooperação significativa nas Relações Internacionais, já que as interações

---

<sup>3</sup> A teoria da escolha racional é produto direto da revolução behaviorista, que modificou as bases da ciência política americana entre as décadas de 1950 e 1960. Em linhas gerais, o behaviorismo buscava analisar, por meio de métodos empíricos, o comportamento dos atores ou indivíduos. A premissa da escolha racional se baseia em metodologias importadas da Economia, e foi apropriada principalmente pelas correntes Realista e Neorrealista das Relações Internacionais, tornando-se uma de suas características distintivas. Basicamente, a premissa da escolha racional supõe que os atores ajam com base em seu autointeresse, e que suas preferências sejam conhecidas. Uma escolha racional, então, é aquela que reflete a decisão ideal em termo de interesses, mesmo que acarrete perdas.

neste plano se dão com base em jogos iterados. Caso a teoria de escolha racional seja adotada para estudar a cooperação ao modo neorrealista, implicaria pensar que as decisões dos Estados e dos outros atores poderiam ser consideradas voluntárias. Mas essa noção de decisão voluntária num contexto onde pode existir coerção militar e econômica é problemática. Para explicar resultados, restrições prévias são mais importantes do que o processo de escolha racional em si. Esse raciocínio leva, inevitavelmente, a uma constatação quanto à formação de Regimes Internacionais e à cooperação: as decisões dos atores sobre se juntar ou não a um regime podem ser mais ou menos influenciadas pela ação de atores mais poderosos. Portanto, antes de analisar as escolhas feitas pelos atores, é preciso focar as restrições impostas a eles. Essa abordagem é chamada “*constraint-choice approach*”, indicando a adoção da premissa da racionalidade, porém levando em conta as relações de poder que vão determinar as características dos regimes.

A abordagem do tipo “*constraint choice*” injeta um maior grau de complexidade nas questões de egoísmo *versus* altruísmo, levando em conta os valores e interesses dos atores envolvidos, para que a lógica racional não fique vazia, e presumindo um contexto de poder e de expectativas, que irá afetar os interesses e os cálculos de cada um. O ponto principal a ser demonstrado é que a cooperação pode ser perseguida por governos racionais e autointeressados, que podem ter incentivos para formar um Regime Internacional. Uma teoria baseada nesse tipo de racionalidade enfatiza, então, a importância da reputação dos atores e das instituições internacionais, onde interações repetitivas acontecem durante um período substancial de tempo. Nessa perspectiva, a adoção da premissa da racionalidade pode ser vista de modo mais prático, ou funcional, já que a investigação sobre o comportamento de um ator pode ser colocada em termos de custos de oportunidade, ou seja: em termos de que parte terá a maior necessidade de entrar em acordo com outra(s). Por sua vez, custos de oportunidade são determinados tanto pela natureza do ambiente como pelas características dos atores. Interpretar as instituições de acordo com essa abordagem da escolha racional, então, implica admitir que elas afetam o contexto da escolha e, portanto, os custos de oportunidade. Assim, as instituições podem ser avaliadas por meio do exame dos custos de oportunidade para os atores que as criaram e que as mantêm.

Indo mais além, é necessário destacar a validade dos regimes diante dos custos de informação no sistema internacional. Os regimes desempenham as funções de estabelecer padrões de responsabilidade legal, prover informações relativamente

simétricas e acomodar os custos de negociação de modo que acordos específicos possam ser mais facilmente firmados. Dessa forma, permitem um certo grau de previsibilidade quanto às ações de seus membros. Segundo Keohane, os regimes surgem porque os atores da política mundial acreditam que, por meio deles, serão capazes de firmar acordos benéficos que não seriam possíveis de outro modo, ou seja: preveem que os regimes facilitarão a cooperação, antecipando os efeitos e guiando as ações daqueles que buscam estabelecê-los. Pressupõe-se, então, um processo consciente, em que as tentativas de construir acordos específicos, sem o quadro de referências fornecido pelos regimes, gerariam resultados inferiores.

O significado mais importante de um regime não está no aspecto legal, mas nos "quase acordos" que promovem. Os atores se conformam não porque os regimes trazem práticas que supostamente seriam mais benéficas que outras<sup>4</sup>, mas porque outros atores também se conformam a essas práticas. Regimes não são construídos para reforçar acordos, mas para estabelecer expectativas mútuas estáveis sobre o padrão de comportamento dos atores em longo prazo e para desenvolver relações que ajudem as partes a adaptar suas práticas às novas situações de incerteza. Como princípios e regras ajudam a reduzir a variação de comportamentos esperados, a incerteza tende a diminuir, favorecendo a cooperação. Entretanto, diminuir as incertezas não significa, necessariamente, aumentar o bem-estar global. Regimes podem ser usados para a busca de interesses particulares ou mais amplos. O que garante que os regimes sejam eficientes e legítimos, por outro lado, é a conformidade dos atores.

O enigma da conformidade, então, reside em entender porque os governos, *a priori* considerados atores egoístas que buscam promover seus próprios interesses, se conformam às regras de um Regime Internacional mesmo quando as percebem como contrárias ao seu "autointeresse míope". No entanto, Keohane faz uma ressalva: uma ação entraria na esfera do autointeresse míope de um estado caso tivesse o maior valor esperado em relação a qualquer outra alternativa de ação, mesmo considerando os efeitos indiretos que sua adoção poderia ter sobre outras questões. Como os regimes criam tipos de ligações em que a adoção de um comportamento em relação a uma questão específica afeta outras áreas de atuação<sup>5</sup>, a perseguição do autointeresse míope

---

<sup>4</sup> Na verdade, frequentemente, as práticas de um regime podem se chocar com a política doméstica.

<sup>5</sup> Esse fenômeno é chamado por Keohane de *linkage*. Essas ligações entre questões particulares no contexto dos regimes aumentam os custos de fraude e irresponsabilidade, uma vez que as consequências de tal comportamento podem se estender para outras áreas (*issue areas*) além daquela onde o ato foi cometido.

é mais provável quando o objetivo buscado é considerado em isolamento de outras questões. O ponto principal, então, reside em entender precisamente como esses interesses são definidos, e como as instituições afetam a definição dos interesses de seus membros. Por outro lado, as mesmas dificuldades que os regimes internacionais ajudam a mitigar – incertezas, problemas de informação assimétricas, altos custos de transação – também fazem com que seja difícil criá-los. Logo, são mais fáceis de manter do que de criar. Assim, seria racional obedecer às regras, se a segunda alternativa é o desmantelamento de um regime. As elaborações de Keohane ajudam a entender a persistência dos regimes existentes<sup>6</sup>.

Quanto à definição de interesses, Keohane ressalta que os Regimes e Instituições podem afetar as preferências dos governos por meio da criação de constrangimentos a sua ação. Governos nacionais são entidades coletivas cuja liderança muda periodicamente. Por isso, não é de todo paradoxal que decisões atuais sejam tomadas deliberadamente para limitar escolhas futuras de outros indivíduos ou grupos de indivíduos que estejam no poder. Certos grupos podem buscar assegurar que suas políticas sejam seguidas pelos sucessores e, para isso, investem em programas de longo prazo que não podem ser facilmente interrompidos por novos líderes que tomem o poder. Nesse caso, o raciocínio se aplica à política doméstica. Mas em se tratando de padrões de políticas incorporados aos acordos internacionais, tornam-se mais difíceis ainda de se reverter, uma vez que já tenham encontrado aderência no sistema internacional. Para usar um exemplo pertinente, pode-se considerar que as decisões tomadas durante um período de tempo para manter uma economia aberta teve profundos efeitos restritivos sobre a capacidade de futuros governos de Estados em determinar os rumos de sua política econômica. É o caso de alguns governos da América Latina durante o período de ajuste estrutural nos anos 1980, por exemplo.

Ademais, é necessário lembrar que a cooperação para manutenção de regimes não implica, necessariamente, ausência de conflito. A cooperação é um fenômeno político e, como tal, envolve procedimentos de barganha, muitas vezes assimétrica, dada a natureza do sistema internacional. Em geral, a cooperação se mistura ao conflito, e reflete esforços parcialmente bem-sucedidos para superar conflitos reais ou potenciais (KEOHANE, 1984, p. 54). Os atores do sistema internacional serão impelidos a

---

<sup>6</sup> Originalmente, o argumento de Keohane em relação à persistência dos regimes foi elaborado com o fim de investigar os rumos da cooperação num contexto pós-hegemônico, dialogando diretamente com a Teoria da Estabilidade Hegemônica formulada por Kindleberger.

cooperar na medida em que percebam que suas políticas individuais podem entrar em atrito: se não há o espectro de conflito, não há necessidade de cooperar (IDEM). Para conduzir uma investigação eficiente em relação à cooperação, é necessário superar visões atomísticas que tendem a se focar em ações particulares como unidade de análise. Assim, deve-se privilegiar uma visão mais ampla, que enfatize a evolução dos padrões de cooperação ao longo do tempo. Para isso, é necessário considerar as expectativas dos atores em relação às interações futuras, suas concepções sobre a natureza dos arranjos e o tipo de atividades políticas por eles consideradas como legítimas.

Por fim, os regimes – bem como as instituições que os incorporam – não devem ser encarados como elementos de uma ordem “além do Estado” ou como “quase governos” no âmbito internacional. De acordo com Keohane, os arranjos de um regime devem ser vistos, principalmente, como frutos do autointeresse dos atores. No entanto,

Regimes também podem afetar interesses estatais, já que a noção de auto-interesse é elástica e altamente subjetiva. Percepções de auto-interesse dependem tanto das expectativas dos atores quanto às consequências prováveis de ações particulares quanto como de seus valores fundamentais. Regimes certamente podem afetar expectativas e podem afetar também valores. Longe de ser contrariada pela visão de que o comportamento internacional é largamente moldado pelos poderes e interesses, o conceito de Regime Internacional é consistente tanto com a importância dos poderes diferenciais quanto como com uma visão sofisticada de auto-interesse. Teorias de regimes podem incorporar *insights* realistas sobre o papel de poderes e interesses, enquanto também podem indicar a inadequação de teorias que definem interesses de uma forma tão estreita que falham em levar em conta o papel das instituições. (KEOHANE, 1984, p. 63 – tradução livre)

No século XX, a agenda de sustentabilidade ambiental passou a permear gradualmente as políticas públicas e práticas empresariais dos países, sendo incorporada também às instituições internacionais. Há uma mudança incipiente na percepção social dos problemas ambientais, com perspectiva de reforçar a consciência e os compromissos nessa área. No entanto, apesar da clareza dos princípios do regime internacional ambiental, o principal desafio em tal âmbito é o de criar incentivos adequados para fortalecer o engajamento dos atores, além de obter uma maior sinergia entre as agendas econômica e ambiental. Essas questões serão exploradas abaixo.

### **3 CONSTRUÇÃO DE UM REGIME AMBIENTAL DE GOVERNANÇA CLIMÁTICA**

A construção de um regime ambiental internacional representa uma questão tanto complexa quanto relevante no âmbito da política internacional, já que a problemática ambiental está intrinsecamente ligada aos temas econômicos e de desenvolvimento. O conhecimento de que a ação antrópica pode ter efeitos devastadores sobre o meio ambiente é antiga e, já com os impactos da Revolução Industrial no século XIX, as sociedades europeias passaram a manifestar preocupação com os efeitos da poluição e degradação do ambiente na qualidade de vida dos indivíduos. No entanto, é a partir da segunda metade do século XX que os problemas ambientais se tornaram propriamente globais, passando a suscitar medidas em escala internacional. Os interesses comuns, o caráter transfronteiriço e o estreito laço entre meio ambiente e questões socioeconômicas podem ser uma explicação plausível para a rápida assimilação dos temas ambientais na agenda internacional (DUARTE, 2004, p.5).

No campo da política internacional, a Conferência de Estocolmo de 1972, convocada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, representou um marco para as discussões mais específicas sobre os problemas ambientais e suas consequências globais. Ao final da conferência, foi produzido um documento – a Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano – contendo princípios gerais, além de um plano de ação, para a gestão estatal dos respectivos espaços naturais. Embora seja frequentemente criticada por não determinar ações específicas ou sanções para os participantes, a conferência teve a importância simbólica de apontar a relevância do assunto, além de esboçar os princípios de um regime ambiental incipiente. Ademais, entre os princípios estabelecidos pela conferência, destaca-se a ênfase para a relação entre proteção ambiental e desenvolvimento. Essa questão seria, mais tarde, aprofundada por meio do conceito de desenvolvimento sustentável, evidenciando a busca por uma convivência proveitosa entre desenvolvimento capitalista e meio ambiente.

Foi também em 1972 que se deu a criação do Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA), com o objetivo de coordenar as ações internacionais de proteção do meio ambiente e promover o conceito de desenvolvimento sustentável. Sua criação não se deu sem dificuldades: em geral, os países periféricos se opunham ao programa, por considerarem que representaria um obstáculo a suas medidas de desenvolvimento, já que impunha normas de controle ambiental a serem adotadas por todos os países - os países centrais já haviam passado por processos de desenvolvimento



em grande parte baseados na exploração predatória de recursos naturais. Entretanto, de forma gradual, o PNUMA foi adquirindo relevância no cenário internacional. O programa representou um incremento ao aparato do regime ambiental, já que passou a abordar de forma sistemática as questões ambientais e a elaborar recomendações aos Estados. Além disso, o aumento do conhecimento científico acerca das questões ambientais também ajudou a impulsionar iniciativas como o PNUMA.

Na década seguinte, ganham maior atenção os problemas relativos à camada de ozônio. Pesquisas sobre o chamado “efeito estufa” começaram a ser divulgadas ao público. Além das complicações climáticas, nos anos 1980, chamaram a atenção o acidente de Chernobyl (cujas consequências são sentidas até hoje) e os problemas da Europa com o fenômeno da chuva ácida. Não por acaso, a legislação em matéria ecológica nos países da Comunidade Europeia se tornou abundante na década, abrindo o precedente para novas normas no âmbito internacional. Ademais, com o colapso do bloco socialista, evidenciou-se também a degradação ambiental no Leste Europeu, resultante da superexploração de recursos (DUARTE, 2004, p.8). As repercussões de tais questões suscitaram críticas à ONU, levando à demanda por um novo fórum de discussão. Assim, em 1987, uma comissão de especialistas da ONU produziu o relatório “Nosso Futuro Comum”<sup>7</sup>, que se tornou uma das principais referências para as discussões seguintes, consolidando o termo “desenvolvimento sustentável”. Em 1988, na esteira das discussões sobre as questões apresentadas pelo relatório, a ONU buscou organizar uma nova conferência para avaliar os avanços obtidos desde Estocolmo. Assim, convocou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMD/UCED), para 1992, a ser realizada no Brasil.

A Cúpula da Terra, ou Rio 92, como também é conhecida, evidenciou o ganho de relevância que o tema ambiental obteve nas duas décadas que a separam da Conferência de Estocolmo. Do ponto de vista da adesão dos países, a conferência pode ser apontada como bem-sucedida, pois estiveram presentes praticamente todos os chefes de Estado em exercício (participaram 178 países), e houve participação expressiva de organizações não governamentais. Além de delinear novos princípios de ação referentes ao desenvolvimento e meio ambiente, a Rio 92 produziu a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC/UNFCCC), a Convenção sobre Diversidade

---

<sup>7</sup> Também conhecido como “Relatório Brundtland”, em referência à norueguesa Gro Harlem Brundtland, que presidiu a comissão.

Biológica<sup>8</sup> (CDC/CBV), a Declaração de Princípios sobre as Florestas<sup>9</sup> e a Agenda 21<sup>10</sup>, propondo um programa de ação para o desenvolvimento sustentável.

Dentre as iniciativas, destaca-se A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas pelo esforço em criar decisões vinculantes em matéria de governança do clima. A Convenção entrou em atividade em 1994 e passou a desenvolver uma abordagem sistemática do problema, promovendo anualmente as chamadas COPs – Conferências das Partes – para fomentar o debate entre os participantes. Em particular, a governança climática se notabilizou pela criação de mecanismos de ação mais diretos para lidar com o problema, estabelecendo uma estrutura de recompensas para a cooperação, por meio do mercado de créditos de carbono. Cabe destacar que a Convenção-Quadro buscou fazer uma distinção entre os países-membros, separando as nações consideradas industrializadas e as em transição (especialmente o Leste Europeu) – as chamadas nações do Anexo I – daquelas consideradas em desenvolvimento. Assim, às nações do Anexo I foram atribuídas metas obrigatórias de redução de gases do efeito estufa (GEE), o que não ocorreu com os países em desenvolvimento. É notável, então, a utilização do critério histórico de emissões como forma de diferenciar os graus de responsabilidade pelos aumentos de GEE (AVELHAN, 2012, p. 42).

Foi na segunda COP, realizada em 1996 em Genebra, que se negociaram especificamente as metas obrigatórias de redução de GEE e que se introduziu, pela primeira vez, a ideia de cotas comercializáveis de emissões carbono. Entre a segunda e a terceira COP, começaram a tomar forma os movimentos para a formulação do Protocolo de Quioto, referência na área da cooperação ambiental e climática. O Protocolo foi assinado em 1997, em Quioto, Japão, e estabeleceu a meta de redução de 5,2% das emissões (com referência ao ano de 1990) para os países do Anexo I (IDEM). A implantação do Protocolo também não ocorreu sem obstáculos, sendo o mais

---

<sup>8</sup> A Convenção sobre Diversidade Biológica tinha como objetivo realizar uma divisão mais equitativa dos benefícios gerados da utilização de recursos genéticos, através de um acesso mais apropriado aos referidos recursos e da transferência apropriada de tecnologia.

<sup>9</sup> A Declaração de Princípios sobre as Florestas visou à construção de um consenso mais amplo sobre o manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas. Foi o primeiro tratado internacional a tratar da questão das florestas de forma universal.

<sup>10</sup> A Agenda 21 é considerada o documento mais importante produzido pela Eco-92. Trata-se de um plano de ação abrangente, que deveria ser implementado pelos governos, agências de desenvolvimento, organizações das Nações Unidas e grupos setoriais independentes em diversas áreas. A agenda também previa a execução de suas determinações sem deixar de considerar as diferentes condições dos países e regiões. O documento sugeria uma pauta de ações em longo prazo, estabelecendo temas, projetos, objetivos, metas e mecanismos de execução. Ao todo, totalizou 2.500 ações a serem implementadas.

significativo deles a recusa dos EUA em ratificá-lo<sup>11</sup>. A oposição dos EUA se dava, principalmente, pela falta de metas de redução aos países emergentes e em desenvolvimento<sup>12</sup>. Uma vez que a entrada em vigor do Protocolo estava condicionada à adesão de um conjunto de países que representassem ao menos 55% das emissões totais de GEE, a recusa dos EUA em assiná-lo acabou representando um entrave significativo. Uma saída parcial para o impasse foi a articulação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)<sup>13</sup>, que possibilitou que os países desenvolvidos cumprissem parte de suas metas através do financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável a serem aplicados em países emergentes e em desenvolvimento. Assim, abordou-se a questão por meio de uma estrutura de recompensas que envolvia as dinâmicas de mercado. O MDL, então, proporcionou uma saída mediada pelo mercado para que os países mais ricos atingissem suas metas de redução mediante pagamentos aos países mais pobres, evidenciando a dinâmica assimétrica da cooperação, que é afetada pela hierarquia existente no sistema internacional. Na atualidade, o mercado de carbono é uma vultosa realidade, e os CER (Certificados de Emissões Reduzidas)<sup>14</sup> são classificados no sistema financeiro mundial como *commodities* (FROTA; JÚNIOR, 2012, p. 151).

Desde então, as negociações nas COPs subsequentes também enfrentaram diversos e significativos obstáculos. As COPs 4 e 5 (1998 e 1999, realizadas em Argentina e Alemanha, respectivamente) se focaram nos esforços para implementar o Protocolo de Quioto, além de discutirem iniciativas de transferência de tecnologia e capacitação para os países em desenvolvimento. Na COP 6, em 2000, começaram a se acentuar os impasses, e as negociações foram temporariamente suspensas pela falta de acordo entre EUA e União Europeia referentes ao MDL. A segunda fase da COP 6, em 2001, marcou a saída definitiva dos EUA do acordo. Na ocasião, a diplomacia

---

<sup>11</sup> À época da negociação, calculava-se que os EUA seriam responsáveis por 25% da emissão de combustíveis fósseis. Portanto, seriam impelidos pelo acordo a fazer as maiores reduções.

<sup>12</sup> Especificamente, a posição dos EUA em relação à questão se pautava por três pontos principais: o estabelecimento de metas baixas de redução de GEEs (menos de 5% - enquanto o protocolo estabelecia a meta de 5,2%) até o ano de 2010, tendo como referência o ano de 1990; o estabelecimento de metas de redução da taxa de crescimento das emissões por parte dos países emergentes; e o estabelecimento de mecanismos de mercado que flexibilizassem as metas, particularmente as cotas comercializáveis de emissão. (VIOLA, 2002, p.6)

<sup>13</sup> O MDL está previsto no artigo 12 do Protocolo de Quioto. De acordo com o artigo, “cada tonelada de gás carbônico retirada do ar ou que deixe de ser emitida pelos países em desenvolvimento podem ser negociadas no Mercado internacional. (NOGUEIRA, 2007). Ainda em 1997, o Brasil havia proposto o estabelecimento de um Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL), para aplicar multas aos países desenvolvidos que não cumprissem suas metas de redução. Diante da rejeição a essa proposta, Brasil e EUA articularam o MDL. (VIOLA, 2002).

<sup>14</sup> Os CER devem ser emitidos por comissões ou organizações internas de cada estado, sob a supervisão de um Conselho Executivo instruído para garantir a transparência das transações. (FROTA; JÚNIOR, 2012, p. 151).

americana alegou que as metas de redução seriam muito onerosas para sua economia, além de ressaltar o fato de que não existiam limites de emissão de GEE para os países em desenvolvimento. Com a retirada dos EUA, a UE passou a tomar a frente nas articulações em relação ao Protocolo de Quioto e ao MDL. O Protocolo só entraria em vigor em 2005, após a adesão da Rússia, completando a determinação de que o número de membros deveria representar ao menos 55% do total mundial de emissões. Ao todo, foram realizadas 19 COPs, a última delas na Polônia, em 2013.<sup>15</sup> Em âmbito mais geral, as temáticas ambientais passaram a permear cada vez mais as discussões multilaterais em organismos voltados às questões econômicas e comerciais, tais como a OMC. Frequentemente, a abordagem em relação à problemática ambiental evidencia a divergência de interesses que se estendem pelos eixos de clivagem Norte-Sul, Norte-Norte ou Sul-Sul.

De fato,

Os temas ambientais constituem, para as Relações Internacionais, simultaneamente, a oportunidade de investigação sobre a aplicabilidade das diversas teorias e o campo de desafios para a conciliação de posições pertinentes à soberania estatal e à administração de recursos globais, aos limites entre as esferas doméstica e global e à interação entre interesses e valores com vistas à cooperação internacional. (DUARTE, 2001, p. 11).

Na seção que se segue, buscaremos focar o último ponto – interação entre interesses e valores para a cooperação – com o objetivo de analisar as dificuldades enfrentadas e as perspectivas do regime internacional de governança climática.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DIFICULDADES E PERSPECTIVAS NA ANÁLISE DO REGIME**

A Teoria dos Regimes e suas vertentes, em linhas gerais, pressupõem que, apesar das características do sistema internacional – anárquico e hierarquizado –, os Estados podem se envolver em redes institucionais de sentido mais amplo, com regras implícitas e explícitas que têm a possibilidade de contribuir para a modificação de comportamentos. Considerando a definição clássica de Krasner, os regimes seriam “meios” para a convergência de expectativas entre atores, tendo, portanto, o status de

---

<sup>15</sup> Para um histórico sobre as matérias tratadas pelas COPs ao longo do tempo e seus resultados, ver UNFCCC: <[https://unfccc.int/essencial\\_background/items/6031.php](https://unfccc.int/essencial_background/items/6031.php)>

variável interveniente sobre os comportamentos individuais dos Estados. A abordagem funcionalista de Keohane, por sua vez, fornece uma perspectiva mais sofisticada ao buscar incorporar à análise o contexto de restrições aos quais os Estados estão submetidos devido às características estruturais do sistema. Dessa forma, a literatura de regimes tem buscado construir um campo de análise que possa dar conta tanto de características estruturais do sistema internacional tanto de interações mais específicas dentro desse sistema, sem perder de vista o contexto de poder e relações assimétricas existente.

A formação de um regime, de acordo com essa perspectiva, se relaciona com o grau de politização ou de presença do tema na agenda internacional: é o caso da problemática ambiental, que ganhou relevância a partir de 1972, e foi posteriormente impulsionada pelo avanço dos conhecimentos científicos a respeito das consequências globais do progresso técnico. O histórico da evolução das negociações a respeito da governança climática demonstra a criação de um ambiente institucional de aprendizagem para o tratamento do tema, além de alguma convergência dos atores em relação ao princípio básico do regime: bloquear o efeito estufa e evitar os efeitos deletérios das mudanças climáticas causadas pela ação antrópica no meio ambiente.

Ao ressaltar alguns pontos-chaves que se sobressaem no exame do histórico da cooperação na área de governança climática, pode-se destacar as falhas fundamentais do regime em termos de sua eficácia. Caso a eficácia de um regime seja medida pelos resultados concretos alcançados no sentido de resolução do problema abordado, muitas críticas poderiam ser feitas às iniciativas aqui apresentadas. Com efeito, ao “terceirizar” a responsabilidade sobre as emissões de GEE na atmosfera por meio do mercado de créditos de carbono, os países desenvolvidos obtêm um salvo-conduto para continuarem com seus níveis de emissões, desde que comprem os CER para atender às determinações do protocolo de Quioto. Assim, da mesma maneira que muitas fábricas com origens em países desenvolvidos se deslocam para países em desenvolvimento com o objetivo de aproveitar vantagens salariais e fiscais, os cuidados para a preservação da atmosfera foram transferidos para as mesmas áreas, com o aval da comunidade internacional por se tratar de uma medida onde todos, supostamente, ganhariam. (FROTA; JÚNIOR, 2012, p. 153). Por outro lado, países em estágio mais avançado de desenvolvimento, como China, Brasil e Índia, aumentaram suas emissões – respectivamente, em 215% e 139%, no período de 1990 a 2010 (IDEM; UNFCCC) – a despeito de sua crescente participação em fóruns e organismos multilaterais voltados ao

meio ambiente. Conclui-se, então, que o atual regime de governança climática é insatisfatório em termos de eficiência, falhando em produzir a emergência de uma matriz energética mais limpa. O comércio mundial de carbono, por sua vez, vem crescendo e se destacando no sistema financeiro, apesar ter como objetivo fundamental a redução das emissões de gases GEE, e não somente a criação de um título comercial, o que parece ter se tornado a tendência dominante (IDEM).

O Protocolo de Quioto, amplamente considerado pela opinião pública mundial como um fracasso é, do ponto de vista do mercado, um retumbante sucesso. Sendo o mercado e as mediações que ele promove um dos fatores que permeiam a formação de regimes, do ponto de vista da cooperação, pode-se considerar que o MDL e as dinâmicas por ele geradas são condizentes com as características estruturais do sistema: elas evidenciam os limites das soluções possíveis em termos dos quadros de referência do atual regime.

Por outro lado, apesar dos problemas existentes em termos de eficácia do regime, é pertinente destacar as formulações de Keohane:

Se encararmos os regimes internacionais e suas organizações internacionais como tentativas de construir hierarquias ou quase-governos, eles parecerão fracos ao ponto da ineficácia. O que os regimes internacionais podem alcançar não depende meramente de sua autoridade legal, mas dos padrões de negociação informal que se desenvolvem dentro deles. Regras podem ser importantes como símbolos que legitimam a cooperação ou como guias para a mesma. Mas a cooperação, que envolve mútuo ajuste de políticas de atores independentes, não é reforçada por autoridade hierárquica.

Assim, pode-se concluir que a ineficácia do regime de governança climática não se origina das falhas mais específicas de operação e atuação das instituições multilaterais criadas, mas do choque entre expectativas dos atores que conduzem as negociações. No caso, o mérito do regime em questão pode ser apontado no sentido de criar um ambiente institucional favorável à cooperação, facilitando acordos que de outra forma não seriam possíveis ou igualmente benéficos. Ou seja: a criação de um quadro de referências que fornece princípios básicos de ação. Ainda de acordo com Keohane, as instituições de um regime não requerem somente um padrão de interesses compartilhados, mas também um ambiente suficientemente favorável para que as contribuições marginais das instituições (redução de custos de transação, de incertezas, criação de regras gerais para a ação) possam fazer uma diferença crucial (KEOHANE, 1984, p.240). No caso do regime de mudanças climáticas, apesar da criação desse

ambiente institucional favorável, o elemento que parece gerar mais problemas para a cooperação diz respeito aos interesses e às expectativas dos atores.

Embora guiados por um princípio comum – a preservação da atmosfera e, portanto, da vida no planeta – há intensa divergência entre os Estados em relação às áreas de sobreposição do regime, principalmente aquelas que recaem sobre o campo da política econômica e do desenvolvimento. No caso específico da implantação do Protocolo de Quioto, a existência de dois grupos divergentes (países do Anexo I e países em desenvolvimento) marca a diferença entre as percepções em jogo. A questão é que problemas comuns – tais como o efeito estufa – não produzem, necessariamente, interesses e expectativas comuns. Assim, a formação e a eficácia de um regime internacional ambiental não dependem somente da existência de um problema ambiental específico e urgente, mas principalmente da convergência e expectativa dos atores em relação a ele. No caso representativo do MDL e do mercado de carbono, fica clara a insuficiência do quadro de referências existente, que busca tratar o problema pelo viés do mercado. Portanto, pode-se concluir que o regime construído tem sim a capacidade de afetar as preferências estatais, mas o faz de uma forma que não desafia as estruturais existentes. Estruturas que, em última análise, são as que produzem grandemente os problemas ambientais de nossa época.

Por fim, faz-se necessário destacar a necessidade de criação de instrumentos mais amplos e eficazes para garantir o engajamento dos Estados, além da importância dos esforços para construir decisões conjuntas e vinculantes, no sentido de realmente afetar os cálculos políticos dos atores de forma mais contundente. O principal desafio nesse campo diz respeito a uma discussão mais aprofundada dos modelos de desenvolvimento e padrões de consumo da sociedade moderna que, em última instância, condicionam as expectativas na busca pela construção do Regime.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AVELHAN, Livia L. Construção e Análise do Regime Ambiental Internacional. *RARI – Revista Acadêmica de Relações Internacionais*, Florianópolis, v.1, n.3, p. 37-42, 2013.

COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DUARTE, Lílian C. B. A Política Ambiental Internacional: Uma Introdução. *Cena Internacional*, Brasília, v.6, n.1, p. 4-13, 2004.

FROTA, André F. M.; JÚNIOR, Edson J. N. A Mercantilização das Mudanças Climáticas nos Fóruns Internacionais e a Consolidação de um Modelo de

Desenvolvimento “Intermediário” (Sustentável?). *Revista Aurora*, Marília, v. 6, n. 1, p. 139-160, jun-dez 2012.

INSTITUTO Carbono Brasil. Disponível em:

<<http://www.institutocarbonobrasil.org.br/>>. Acesso em: 2 fev. 2014.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

\_\_\_\_\_. International Liberalism Reconsidered in. KEOHANE, Robert O. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge, 2002.

KYOTO PROTOCOL. Disponível em

<[hp://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/2830.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php)>. Acesso em: 2 fev. 2014.

NOGUEIRA, Joana Laura Marinho. Desenvolvimento limpo e o mercado de carbono. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, p. 2-6, maio 2007.

PNUMA. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – ONU Brasil.

Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pnuma/>> Acesso em: 15 mar. 2014.

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change – UN.

Disponível em: <<https://unfccc.int/2860.php>> Acesso em: 15 mar. 2014.

VIOLA, Eduardo. O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.17, n.50, out. 2002.