

## CONSTRUÇÃO E ANÁLISE DO REGIME AMBIENTAL INTERNACIONAL

### BUILDING AND ANALYSIS OF THE INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL REGIME

*Livia Liria Avelhan<sup>1</sup>*

#### RESUMO

Este artigo pretende fazer um breve estudo sobre o regime ambiental internacional e, mais especificamente, sobre o regime de mudanças climáticas, o Protocolo de Kyoto e a Conferência das Partes (COP) que ocorre no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (UNFCCC). Primeiramente, faz-se uma revisão de conceitos teóricos sobre os regimes internacionais, destacando as contribuições de Keohane e Krasner, bem como um histórico do processo de construção do regime em questão. Posteriormente, são feitas análises sobre algumas propriedades do regime ambiental internacional e as suas implicações para a configuração do regime. Tais características dizem respeito ao caráter multilateral do regime ambiental internacional, à presença de um grande número de participantes, ao ambiente de incerteza, à ausência de mecanismos satisfatórios de sanção e aos problemas de colaboração, de persuasão e de legitimação. É essencial que os países membros do regime trabalhem conjuntamente para mitigar as consequências já evidentes das mudanças climáticas, assim como as que ainda estão por vir. Para isso, devem concentrar-se na solução dos problemas que o regime possui.

Palavras-chave: regime internacional ambiental; regime de mudanças climáticas; COP; Protocolo de Kyoto.

#### ABSTRACT

This article intends to do a brief study about the international environmental regime and, more specifically, about the climate changing regime, the Kyoto Protocol and the Conferences of the Parties (COP), which occurs under the United

Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). First, there is a review of the theoretical concepts about the international regimes, highlighting the contributions of Keohane and Krasner, as well as a historic of the building process of the regime. After this, an analyses is carried on some properties of international environmental regime and its implications for the configuration of the regime. These characteristics relate to the multilateral character, the presence of a large number of members, the atmosphere of uncertainty, the lack of adequate mechanisms of sanction, and the problems of collaboration, persuasion, and legitimation. It is essential that the member states of the international environmental regime work together to mitigate the consequences of climate change already evident, as well as those yet to come. So, they should focus on solving the regime's problems.

Key-words: international environmental regime; climate changing regime; COP; Kyoto Protocol.

#### 1. INTRODUÇÃO

Desde o início do século XX, a temática ambiental esteve presente nas agendas de discussão entre os Estados. No entanto, a partir dos anos 90 as negociações nesse quesito ganharam maiores proporções e colaboraram imensamente para a formação do regime ambiental internacional e, mais especificamente, o regime das mudanças climáticas, os quais ainda estão em processo de construção.

O objetivo do regime de mudanças climáticas é promover a ação conjunta dos Estados para enfrentar o aquecimento global, através de medidas de mitigação e adaptação as suas consequências. Nesse sentido, as ações para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) têm papel central e representam um dos maiores desafios ao regime, já que dependem da realização de mudanças substantivas nas tecnologias em uso e alteração das fontes de energia fósseis, medidas que interferem em uma das áreas mais sensíveis e dificultosas para as negociações: a economia.

A natureza pouco cooperativa do regime é um

dos maiores desafios para o sucesso da aplicação das normas do regime ambiental e climático. Apesar de o problema ambiental ser de natureza global, o regime funciona com base na ideia de responsabilidades distintas entre os Estados. Isso faz com que os conflitos entre os países emergjam, dificultando a cooperação.

Este artigo intenciona fazer um estudo inicial sobre o regime ambiental, notadamente o regime de mudanças climáticas, através de um histórico da construção e encaminhamento de suas instituições, além da análise de alguns pontos relevantes sobre o assunto.

## 2. O CONCEITO DE REGIMES

Esta seção objetiva fazer uma revisão teórica básica sobre os regimes internacionais. As informações são baseadas nas ideias de Krasner (1982) e Keohane (1984), contidas, respectivamente, nos livros *International Regimes* e *After Hegemony*. Dessa forma, a compreensão e a posterior análise do regime das mudanças climáticas serão facilitadas.

Krasner define regimes internacionais como “regras, normas, princípios e procedimentos de decisão, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem sobre determinado tema” (KRASNER, p. 1, 1982, tradução nossa). Essas normas, regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão podem ser explícitos ou implícitos. Princípios são crenças sobre fatos; normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; regras são prescrições específicas e os procedimentos de tomada de decisão são as práticas prevalentes de decisão e implementação de escolhas coletivas (KRASNER, p.2, 1982). São os princípios e as normas que fornecem as características definidoras de um regime, mas devem existir regras e procedimentos de tomada de decisão que sejam consistentes com os princípios e normas. Modificações nos princípios e regras causam, necessariamente, modificações nos regimes e quanto menos coerentes forem os princípios, normas, regras e procedimentos, ou se as práticas são inconsistentes, mais fraco é o regime. Krasner argumenta que, em um mundo de Estados soberanos, a função básica dos

regimes é coordenar o comportamento dos Estados para que se alcance os objetivos desejados em uma determinada temática. No entanto, é dito que os regimes não são úteis para situações em que os Estados agem somente para maximizar seus ganhos (jogos de soma-zero).

Já a abordagem de Keohane, apesar de também considerar que os regimes são constituídos pelos mesmos quatro componentes apontados por Krasner (princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão), enfatiza que o interesse próprio é uma característica inerente aos regimes. Além disso, Keohane tem concepções diferentes das de Krasner sobre os quatro componentes citados acima. Para o autor, a descrição de Krasner para 'normas' é ambígua. Não obstante, ele concorde que é importante definir 'normas' como padrões de comportamento definidos em termos de direitos e deveres, indica que distinguir normas e regras é necessário para que os dois termos sejam melhor entendidos. Nesse sentido, diz que “os participantes de um sistema social vêm as normas (mas não as regras e princípios) como moralmente obrigatórias, independentemente de considerações sobre a definição de interesse próprio” (KEOHANE, p. 57, 1984). Sendo assim, o autor mantém a definição de regras como padrões de comportamento, sejam eles adotados tendo em vista interesses próprios ou outros interesses. Os princípios dos regimes, por sua vez, definem, em geral, os objetivos que seus membros pretendem alcançar. Ademais, Keohane considera que é difícil distinguir as normas e as regras de um regime, pois elas se fundem. As regras indicam mais detalhadamente as obrigações e direitos específicos dos membros e podem ser alteradas mais facilmente do que os princípios e as normas, desde que haja vários conjuntos de regras que possam atingir uma série de objetivos. Por fim, diz-se que os procedimentos de tomada de decisão estão no mesmo nível de especificidade que as regras, mas se referem-se mais a processos do que a significados, oferecendo meios de implementar os princípios e alterar as regras. Os quatro elementos dos regimes podem tanto fornecer ordens expressas quanto sugerir ações.

Dadas as definições dos quatro componentes,

observa-se que o conceito de regime internacional é complexo. Considerando que regras, normas e princípios estão fortemente interligados, o entendimento sobre se mudanças nas regras constituem mudanças nos regimes ou simplesmente mudanças dentro do regime necessariamente contém elementos arbitrários e tendenciosos.

Outra consideração importante de Keohane é que os regimes internacionais não devem ser interpretados como elementos de uma nova ordem internacional “além do Estado-nação”. Eles devem ser compreendidos principalmente como arranjos motivados pelo interesse próprio, ou seja, como componentes de sistemas nos quais a soberania continua sendo o princípio constitutivo. Em outras palavras, os regimes são extensamente definidos pelos seus membros mais poderosos e seus interesses.

Mas é importante ressaltar que, apesar da existência desses interesses egoístas, Keohane não descarta a ocorrência da cooperação que ocorre devido à facilitação dos acordos no âmbito dos regimes e suas instituições. A cooperação internacional refere-se ao ajuste de comportamentos, por parte dos atores, às preferências reais ou esperadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação de políticas. Uma das condições necessárias para que haja cooperação é a existência de interesses compartilhados. Essa condição, entretanto, não é suficiente, porque mesmo em situações nas quais os atores compartilham interesses, pode não haver ajuste de políticas, o que levaria à discórdia e não à cooperação.

As instituições, por sua vez, são os mecanismos criados pelos regimes para que as normas, regras, princípios e tomadas de decisão sejam postos em prática. Pode-se dizer que são as instituições que regulam os regimes. No caso do regime ambiental, podem ser citados como instituições as várias organizações, acordos e tratados criados sobre esse tema. As instituições têm um papel importante para a realização da cooperação no sentido de que é através delas que a cooperação se torna viável, devido à possibilidade de diminuir as assimetrias de informação existentes entre os atores do sistema internacional, ao aumento da comunicação e do

contato, à redução de incertezas e à diminuição dos custos das transações.

### 3. A CONSTRUÇÃO DO REGIME AMBIENTAL INTERNACIONAL

O regime ambiental é um dos mais complexos e relevantes regimes internacionais, pois envolve profundas inter-relações entre economia e meio ambiente. Ademais, envolve um problema considerado “preocupação comum da humanidade”, já que as mudanças climáticas afetam o mundo como um todo, independentemente do lugar onde a natureza tenha sofrido maiores danos. A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática e o Protocolo de Kyoto podem ser considerados os principais instrumentos do regime em questão. Ambos serão explanados ao final desta seção.

A ocorrência de graves fenômenos climáticos em várias regiões do mundo chama a atenção da comunidade internacional para o perigo da falta de cuidado com a natureza. Mais recentemente, a repercussão de catástrofes climáticas parece ter aumentado significativamente, seja devido à maior rapidez e alcance da comunicação entre Estados e da mídia, seja porque os fenômenos climáticos inesperados parecem ter aumentado sua frequência e intensidade. Segundo muitos cientistas, isso se deve, em grande medida, ao processo de intensificação do aquecimento global.

De acordo com o UNFCCC, sigla em inglês para a Convenção Quadro das Nações Unidas Sobre a Mudança Climática, a temperatura média da superfície terrestre subiu mais de 0,6°C desde os últimos anos do século XIX e há previsões de que aumente de novo entre 1,4°C e 5,8°C para o ano de 2100. Mesmo que o aumento real seja o mínimo previsto, será maior do que em qualquer século dos últimos 10.000 anos.

A razão principal do aumento da temperatura é um processo de industrialização iniciado há um século e meio e, em particular, a combustão de quantidades cada vez maiores de petróleo, gasolina e carbono, a queima de florestas e alguns métodos de exploração agrícola. Essas atividades têm aumentado o volume de “gases

estufa” na atmosfera, sobretudo de dióxido de carbono, metano e óxido nitroso. Esses gases, produzidos naturalmente, impedem que parte do calor solar regresse ao espaço, logo, são fundamentais para a vida na Terra. Mas quando o volume desses gases é consideravelmente excessivo e cresce incessantemente, provoca temperaturas artificialmente elevadas e modifica o clima. Ainda de acordo com a UNFCCC, a década de 1990 é indicada como a mais quente do último milênio. Se essas tendências de aumento da temperatura forem mantidas, muitas espécies animais e vegetais serão extintas, o regime dos rios sofrerá modificações, favorecendo a ocorrência de tempestades e secas; o nível do mar aumentará ainda mais (segundo a UNFCCC, esse nível subiu de 10 a 20 centímetros durante o século XX), podendo provocar a invasão, pela água, de áreas litorâneas bastante povoadas, tsunamis e etc.

Para que se possa lidar com essa situação, que afeta a humanidade como um todo, as nações, através de fóruns multilaterais, procuram estabelecer mecanismos e acordos que possam amenizar ou solucionar muitos dos problemas ambientais. Apesar de a questão climática ter recebido maior atenção somente nas últimas décadas, há muito tempo os países vêm abordando o assunto, ainda que de forma lenta e dificultosa. A seguir, faz-se uma descrição do processo de construção do regime ambiental internacional, procurando destacar os pontos principais dos encontros multilaterais mais relevantes na estruturação do regime climático.

Segundo Ribeiro (2001), pode-se considerar que os primeiros acordos sobre temas ambientais remetem à primeira metade do século XX. Em 1902, houve um acordo entre 12 países europeus que intencionava proteger alguns pássaros da prática da caça. Como os resultados não foram satisfatórios, em 1933 ocorreu um novo encontro entre os países que mantinham colônias na África e conseguiu-se, pela primeira vez, elaborar um documento que objetivava preservar não somente os animais, mas a fauna e a flora como um todo. Em 1949, já no âmbito da ONU (Organização das Nações Unidas), realizou-se a Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos. Dentre

os assuntos abordados no encontro, constava a preocupação com a interdependência dos recursos naturais, as carências críticas de alimentos, florestas, animais e combustíveis. Não foram elaboradas exigências aos países-membros da ONU, pois a intenção era apenas criar um ambiente de discussão acadêmica que apontasse soluções para problemas dos recursos naturais, que é uma das importantes funções dos encontros entre nações. Passadas quase duas décadas, em 1968, em Paris, ocorreu a Conferência da Biosfera. Sessenta e quatro países, 14 organizações intergovernamentais e 13 ONGs (Organizações Não-Governamentais) estiveram presentes (RIBEIRO, p. 63, 2001). O foco dessa conferência foi, também, o estudo dos impactos da ação humana sobre os recursos naturais.

Pode-se considerar que a evolução dos encontros multilaterais ocorreu na década de 1970. Passou-se de uma abordagem que incluía apenas intenções de estudo do meio ambiente e dos impactos sobre ele para intenções de controle sobre problemas ambientais, como a poluição atmosférica e o crescimento populacional, especialmente nos países periféricos. Nesse sentido, realizou-se, em 1972, a Conferência de Estocolmo. Dentre as ideias discutidas em Estocolmo, merece destaque a proposta de estabelecimento de medidas diferentes para países centrais e periféricos, tema que até os dias atuais continua em pauta, como será visto mais adiante. Além da poluição atmosférica, foram debatidas as questões de poluição da água e do solo, as chuvas ácidas, a pressão do crescimento populacional sobre os recursos naturais e a possibilidade de término das reservas de petróleo (RIBEIRO, p. 74, 2001). Ainda de acordo com o autor, após a Conferência, as ONGs passaram a exercer uma ação mais contundente e a mobilizar a opinião pública internacional. Também em 1972, foi criado o PNUMA (Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente), o qual entrou em funcionamento em 1973, com o fim de coordenar as ações internacionais de proteção ao meio ambiente e promover a ideia de desenvolvimento sustentável. Segundo Ribeiro (p. 82, 2001), a criação do PNUMA aconteceu com dificuldades. Os países menos desenvolvidos, em geral, eram

contra, pois acreditavam que o Programa seria um instrumento para dificultar seu desenvolvimento, já que impunha normas de controle ambiental adotadas pelos países centrais, os quais já haviam passado por processos de crescimento econômico baseado, em grande medida, na agressão à natureza. Apesar dos problemas iniciais, o PNUMA conseguiu, aos poucos, destacar-se no cenário internacional, através da realização de vários encontros. Com a criação do Programa, considera-se que houve um incremento na ordem ambiental internacional, com o desenvolvimento da abordagem de temas ambientais e inclusão de recomendações aos Estados. Além disso, o crescimento da importância do PNUMA também se deveu a outros fatores, como o aumento do conhecimento científico sobre as alterações climáticas na atmosfera, em especial sobre a camada de ozônio.

Na primeira metade dos anos 80, houve certo enfraquecimento do meio ambiente como elemento catalisador dos interesses mundiais, mas prosseguiram-se as conversas relativas ao clima mundial, camada de ozônio, florestas tropicais, etc. Segundo Milani (p. 314, 1998), a perda de força da temática ambiental ocorreu por causa da retomada das tensões da Guerra Fria. Ainda segundo o autor, apesar da assinatura de acordos internacionais, o início dos anos 80 foi marcado por um recuo da abordagem do problema ecológico em relação à década precedente, principalmente em termos de produção de normas. Por outro lado, o tratamento regional da temática ambiental ganhou atenção com a inclusão de capítulos dedicados ao meio ambiente nos tratados regionais. Um exemplo é a Comunidade Europeia, cuja legislação em matéria ecológica tornou-se abundante durante a década de 1980. A partir de 1985, há a reinserção do meio ambiente na agenda mundial, devido à distensão ideológica da Guerra Fria, ao avanço da consciência planetária, no qual a mídia tem papel importante, e à maior visibilidade de fenômenos ecológicos globais (chuva ácida, desertificação, redução da camada de ozônio e catástrofes ambientais).

Em 1992, ocorreu, no Rio de Janeiro, a segunda grande conferência da ONU sobre o

meio ambiente, a CNUMAD (Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento), também conhecida como “Cúpula da Terra” ou “Eco-92”. Participaram da Conferência 178 Estados. Como resultado da CNUMAD, foram redigidos alguns documentos importantes, tais como a Agenda XXI, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, os Princípios para a Administração Sustentável das Florestas, a Convenção da Biodiversidade e a Convenção sobre Mudança do Clima. A Agenda XXI é considerada o documento mais importante da Eco-92. É um plano de ação abrangente, a ser implementado pelos governos, agências de desenvolvimento, organizações das Nações Unidas e grupos setoriais independentes em cada área onde a atividade humana afeta o meio ambiente. Prevê-se a execução do programa levando em conta as diferentes situações e condições dos países e regiões e a plena observância de todos os princípios contidos na Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Trata-se de uma pauta de ações a longo prazo, estabelecendo os temas, projetos, objetivos, metas, planos e mecanismos de execução. A Agenda XXI totaliza aproximadamente 2.500 ações a serem implementadas. A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento objetivou estabelecer um novo estilo de vida, um novo tipo de presença do homem na Terra, através da proteção dos recursos naturais, da busca do desenvolvimento sustentável e de melhores condições de vida para todos os povos. Por sua vez, os Princípios para a Administração Sustentável das Florestas visaram um consenso global sobre o manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas. Foi o primeiro tratado a versar sobre a questão das florestas de forma universal. A Convenção da Biodiversidade focou na divisão equitativa dos benefícios gerados com a utilização de recursos genéticos, através do acesso apropriado a referidos recursos e da transferência apropriada de tecnologia. Por fim, a Convenção sobre Mudança do Clima concentra-se na preocupação com o efeito de aquecimento global causado pela emissão exagerada de gases

de efeito estufa. Seus objetivos principais são: estabilizar a concentração de gases de efeito estufa a um nível que evite uma interferência perigosa no sistema climático, assegurar que a produção alimentar não seja ameaçada e possibilitar que o desenvolvimento econômico seja alcançado de forma sustentável (FELDMANN, 1997).

Em 1994, entrou em vigor a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (UNFCCC, sigla em inglês). A Convenção é um tratado resultante da CNUMAD. A UNFCCC organiza-se por meio de reuniões anuais, denominadas Conferências das Partes (COP). Cabe destacar que a Convenção Quadro dividiu os países-membros do tratado em grupos distintos. As nações pertencentes ao chamado Anexo I são aquelas consideradas industrializadas e as de economia em transição (notadamente os países do Leste Europeu) e, devido a essas características, existem metas obrigatórias de redução da emissão de gases de efeito estufa (GEE) para os pertencentes ao Anexo I. Por outro lado, os países em desenvolvimento não tiveram metas estabelecidas (SIQUEIRA, p. 52, 2010). Assim, é notável a utilização do critério histórico de emissões como forma de diferenciar os graus de responsabilidade pelo aumento das emissões de GEE. Os países mais desenvolvidos são considerados os maiores responsáveis, visto que sua industrialização foi facilitada devido à utilização de fontes de energia que emitem muitos GEEs.

A Primeira Conferência das Partes aconteceu em Berlim, em março de 1995. Nessa ocasião, foi reafirmada a ideia de que os países em desenvolvimento não deveriam ter metas pré-estabelecidas de redução, ainda que os Estados Unidos (EUA) se posicionassem contrariamente, baseados no argumento de que eram necessárias mais evidências científicas. Além disso, os EUA estavam concentrados na implantação dos sumidouros de carbono (plantação maciça de florestas). Sobre a Segunda COP, merece destaque a negociação das metas obrigatórias de redução de emissões de efeito estufa e a introdução, pela primeira vez, da ideia de cotas comercializáveis de emissões de

carbono. Entre a Segunda e a Terceira COP, realizaram-se movimentos para a formulação do protocolo que é considerado o principal no âmbito do regime das mudanças climáticas: o Protocolo de Kyoto. Esse Protocolo foi assinado em dezembro de 1997, durante a Terceira COP, em Kyoto, no Japão. Ficou estabelecido que o conjunto dos países do Anexo I deve reduzir suas emissões em 5,2% com relação ao ano de 1990, já os países em desenvolvimento podem emitir GEE acima dos níveis identificados em 1990 (DOMINGOS, 2007). A posição dos EUA era pautada por três medidas principais: “o estabelecimento de metas baixas (menos de 5%) de redução de emissões até 2010, tendo como ano base 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 entre os países do Anexo Um” (VIOLA, p. 6, 2002). Os EUA não assinaram o Protocolo, alegando que não concordavam com o fato de que os países emergentes não teriam metas de redução de gases de efeito estufa. Ainda que assinado em 1997, o Protocolo de Kyoto permaneceu com pontos indefinidos e sujeito a negociações futuras. Questões como sanções àqueles que não cumprem os mecanismos ficaram em aberto. Para a sua entrada em vigor, ficou estabelecido que seria necessária a adesão de um somatório de países que, conjuntamente, emitissem pelo menos 55% do total das emissões mundiais de GEE (DOMINGOS, 2007). Ainda em 1997, o Brasil propôs a criação de um Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL), que aplicaria multas aos países desenvolvidos que não cumprissem as metas de redução. Dada a rejeição dessa proposta, os EUA e o Brasil articularam outra opção, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), o qual criou a possibilidade de os países desenvolvidos cumprirem parte de suas metas através do financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável a serem aplicados em países em desenvolvimento (VIOLA, 2002).

Na COP 6, realizada em 2000, houve certo consenso nas propostas relativas a

compromissos voluntários, ao regime de sanções e à transferência de tecnologia. Mas houve fracasso das negociações em relação ao o teto para a contabilidade dos sumidouros de carbono como deduções das emissões dos países do Anexo Um. Não houve acordo sobre a magnitude do teto: a União Europeia, ao contrário do grupo Guarda-Chuva (EUA, Japão e Rússia), só aceitaria os sumidouros com teto bastante reduzido (VIOLA, 2002). Na COP 7, as discussões foram retomadas, porém, com a saída dos Estados Unidos do processo de negociação do Protocolo de Kyoto, sob a alegação de que os custos para a redução de emissões seriam muito elevados para a economia americana, bem como a contestação sobre a inexistência de metas para os países emergentes. Após a saída norte-americana, a União Europeia tomou a frente das tratativas sobre Kyoto. Na COP 7 ainda foram relaxadas as metas de emissão para o Japão, Rússia e Canadá (BABIKER et al., 2002).

Em 2005, o Protocolo de Kyoto entrou em vigor, após a adesão da Rússia, completando o número de países emissores de 55% do total mundial. Na COP 15, tentou-se buscar consenso em torno do chamado Acordo de Copenhague (AC). Tal acordo, contudo, não foi aprovado pela totalidade dos 192 países membros da Convenção. Apesar de ser politicamente frágil, o AC representou um grande avanço no sentido de reconhecer a promoção de reduções de emissões resultantes de desmatamento e degradação florestal como medida crucial para mitigar os efeitos das mudanças climáticas (FELDMANN, 1997).

Em seu sentido mais amplo, o regime ambiental internacional pode ser considerado um sistema de regras, explicitadas em tratados internacionais, que regulam as ações de diversos atores sobre o assunto. Mais do que isso, uma visão ampliada também considera esse regime um vetor tecnológico e cultural em desenvolvimento no sentido de favorecer a proteção de um bem coletivo da humanidade: a natureza. Ou seja, o regime de mudança climática não se restringe aos acordos estabelecidos na Eco 92 e no Protocolo de Kyoto, mas prevê conjuntamente a necessidade de uma consciência pública favorável a estabilizar o clima e de um vetor tecnológico que favoreça o

investimento em tecnologias não intensivas em carbono (VIOLA, 2002).

#### 4. ANÁLISE

O histórico contido na seção anterior sobre a construção do regime ambiental serve de base para que seja possível fazer algumas análises de determinados pontos-chave. Antes disso, é válido destacar algumas características do regime em questão: seu caráter multilateral, a presença de um grande número de participantes, ambiente de incerteza, ausência de mecanismos satisfatórios de sanção, problemas de colaboração, problemas de persuasão e de legitimação.

Sabe-se que o regime do meio ambiente é marcado por debates multilaterais, e não poderia ser diferente, dada a dimensão global dos problemas climáticos. Apesar disso, a origem do problema não necessariamente coincide com o local de seus efeitos. Esse aspecto leva a conflitos de interesse ocasionados pelas diferentes intenções e objetivos dos vários atores envolvidos. Especificamente em relação ao Protocolo de Kyoto, é possível identificar a existência de dois grupos divergentes: Estados que fazem parte do Anexo I e, logo, devem cumprir metas de redução da emissão de gases de efeito estufa, e aqueles não pertencentes ao Anexo I, que, portanto, não têm o dever de redução através de metas.

É nessa relevante diferença entre as percepções de ambos os grupos que reside o principal desafio para o futuro do regime, pois se não for possível chegar a um acordo sobre a aplicação concreta do conceito de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, a confiança entre os atores, requisito fundamental para que se obtenha cooperação, será minada. Caso isso ocorra, é possível que o regime se transforme em um “Dilema do Prisioneiro”, situação que prevê que, em um ambiente de informação imperfeita e falta de confiança entre os atores (principalmente entre o Anexo I e os demais), há tendência no sentido da não cooperação, o que coloca os atores em situação pior do que poderiam estar caso a cooperação existisse (MARTIN, 1992). É importante destacar que essa situação pior pode significar até a

extinção de alguns países como Tuvalu, uma pequena ilha no Pacífico, ou então quadros ainda piores de enchentes, secas e escassez de alimentos.

Ademais, por se tratar de um grupo muito grande de atores, há tendência para a não cooperação, porque a certeza sobre as intenções de cada Estado se torna mais difícil, assim como a identificação de desertores e o foco nas retaliações. Quando há um número elevado de participantes, é mais complicado identificar a defecção, os atores tendem a não estarem dispostos a assumir o papel de “polícia” e há tendência também para o “problema do carona”, situação que ocorre quando se incentiva a punição, mas não há esforço efetivo para que ela se realize (AXELROD, KEOHANE, 1985). Sendo assim, as ações dos Estados demonstram certa necessidade de recompensa para incentivar a cooperação.

O ideal seria que a consciência da necessidade de preservação do Planeta fosse suficiente para incentivar a cooperação, mas, devido à grande dificuldade de conseguir agir no presente para se evitar uma catástrofe de proporções em um futuro bastante distante faz com que o “salvamento da Terra” não seja visto como recompensa suficiente no momento presente das ações dos países. Dessa forma, a presença de mecanismos de recompensa como a venda de créditos de carbono pode ser considerada uma alternativa nesse sentido, já que oferece estímulo financeiro em troca da colaboração para a diminuição do lançamento de GEE.

Além disso, outro aspecto ligado ao 'estímulo' é a obrigatoriedade e não obrigatoriedade de atingir metas de diminuição da emissão de GEE. Nesse caso, a obrigatoriedade funciona como estímulo para a cooperação. Entretanto, como existem países que não possuem esse dever, o mercado de créditos de carbono e a criação de projetos de MDL são mecanismos que também podem ser eficientes nesse sentido.

No que concerne à consistência entre, por um lado, os princípios e normas e, por outro, regras e procedimentos de tomada de decisão, é possível considerar que, em grande medida, isso não se verifica no caso dos regimes ambientais, especialmente no regime de mudanças

climáticas. Essa posição é justificada pela observação de que as características definidoras do regime, notadamente seu âmbito global e a necessidade de ações em todos os países, não são, em certos aspectos, sustentadas por algumas de suas regras e procedimentos de tomada de decisão, quais sejam, por exemplo, a criação de metas específicas apenas para os países desenvolvidos e a lentidão na tomada de decisões nos vários encontros entre os países membros, visto que as reuniões da COP são anuais e muitas delas não resultaram em sucessos muito relevantes para a solução de problemas que exigem ações imediatas.

A ausência de mecanismos de sanção também prejudica a eficiência do regime ambiental. Apesar de avanços estarem sendo desenvolvidos nesse campo, ainda não há aplicação de medidas de punição, tais como multas e perdas de direitos de votação em reuniões. Esse tipo de mecanismo teria a capacidade de produzir uma tendência de que as regras fossem seguidas, pois, caso contrário, os países teriam custos relevantes, tanto financeiros quanto políticos, por não obedecerem ao que foi acordado.

Outro ponto que merece destaque é o problema de colaboração. No caso do regime de mudanças climáticas, há necessidade de mecanismos de flexibilização e monitoramento das taxas de emissões. Mas o Protocolo de Kyoto não possui mecanismos suficientes para constranger o comportamento dos Estados. A existência de regras, normas e princípios não coage os atores, pois existem vários interesses presentes, principalmente econômicos, que impedem ou dificultam seu funcionamento e/ou criação. Durante as COPs, as partes tentaram estabelecer mecanismos que criassem essa noção de obrigatoriedade para o cumprimento das metas de redução de emissão, estabelecendo penalidades para os membros do Anexo I que não atingissem suas metas. No entanto, esses mecanismos não são implementados e monitorados por uma organização formal centralizadora (HENRIQUE, 2009).

Ademais, existem as questões de persuasão, as quais estão ligadas principalmente ao comportamento dos EUA no âmbito do regime. A

existência de diversas propostas do país acatadas no Protocolo, aliada à posterior não ratificação do documento pode, segundo Henrique (2009), ser vista como uma estratégia de ameaça, a qual, entretanto, não foi bem sucedida, dada a continuação da implementação do Protocolo, agora instigada pelos países da União Europeia.

Não obstante, é evidente que a ausência dos EUA no Protocolo considerado um dos principais instrumentos do regime prejudicou sua legitimidade e o desorientou temporariamente. Isso porque os EUA são um dos principais atores do cenário internacional e têm, portanto, grande capacidade de influência sobre os demais Estados. Outra justificativa para o clima pessimista instaurado após a não adesão é que o país é um dos maiores emissores de gases de efeito estufa do mundo, logo, seu não comprometimento com as metas de redução prejudicam enormemente os incentivos que os demais países têm para reduzir a emissão dos gases. Afinal, é mais fácil e mais barato continuar a desenvolver um país sem a necessidade de mudanças proporcionais às dos demais países em sua estrutura energética.

## 5. CONCLUSÃO

Tendo em vista os aspectos ressaltados, pode-se dizer que a importância do regime ambiental internacional é evidente. Ao contrário da maioria dos regimes, aquele que é alvo do estudo apresentado neste artigo lida com pontos especialmente relevantes devido à sua abordagem de políticas cruciais para a continuidade da existência de vida na Terra da forma como a conhecemos.

Por si só, a existência do regime ambiental significa um avanço no tratamento do tema. Além disso, ele possui vários aspectos positivos, como a criação de diversos tratados e convenções internacionais, com destaque para a UNFCCC, juntamente com as COPs, políticas coordenadas de ações de preservação do meio ambiente e a criação do “mercado do carbono”. Os canais de comunicação criados entre os Estados membros são essenciais para o bom funcionamento das instituições do regime, pois, além de diminuir os

custos de transação, são um meio de diminuir assimetrias de informação e permite um maior contato entre os países, facilitando a emergência de ideias sobre o tema.

No entanto, percebe-se que o avanço no funcionamento do regime é limitado, em grande medida, pela primazia dos assuntos econômicos frente às questões ambientais, já que aqueles têm um impacto mais imediato e incisivo. Nesse sentido, a instituição do “mercado do carbono” é uma medida que intenciona concatenar ações positivas para o desenvolvimento do regime ambiental internacional a ganhos econômicos. Outro fator que dificulta a eficiência do regime é a ausência dos Estados Unidos em um de seus foros mais importantes: o Protocolo de Kyoto.

Sendo assim, é de suma importância que os países trabalhem conjuntamente da melhor maneira possível a fim de mitigar as consequências já evidentes das mudanças climáticas e as que ainda estão por vir. Para isso, devem concentrar-se na solução dos problemas que o regime possui, como a aplicação de suas regras e a tendência à priorização de interesses particulares dos Estados, principalmente de ordem econômica. Ainda que a existência do auto interesse não seja letal para a aplicação dos princípios, na medida do possível, devem ser encontradas formas de mitigá-lo.

## BIBLIOGRAFIA

- AXELROD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. In: *World Politics*, Vol. 38, n. 1 (Oct., 1985), pp. 226-254. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2010357>>. Acesso em: 15 nov. 2011.
- BABIKER, Mustafa H, et. al. The evolution of a climate regime: Kyoto to Marrakech and beyond. *Environmental Science & Policy*, Vol 5 (3), 2002, p p . 1 9 5 – 2 0 6 . Disponível em : <[http://web.mit.edu/globalchange/www/MITJPS\\_PGC\\_Reprint02-5.pdf](http://web.mit.edu/globalchange/www/MITJPS_PGC_Reprint02-5.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2011.
- BARBOSA, Henrique Fialho. A COP 15 e o futuro do regime de mudanças climáticas. *Mundorama Online*. Disponível em <<http://mundorama.net/2010/05/18/a-cop-15-e-o-futuro-do-regime-de/>>. Acesso em 17 nov. 2011.

DOMINGOS, N. P. O Protocolo de Kyoto: a União Europeia na Liderança do Regime de Mudanças Climáticas. 2007. 136 f. Dissertação (Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais- PUC-SP/UNESP/UNICAMP. PUC-SP, São Paulo, 2007.

FELDMANN, Fabio (Coord.) Tratados e organizações internacionais em matéria de meio ambiente. Série Entendendo o Meio Ambiente, vol. I. 2. ed. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/cea/automatico/entendendo-o-meio-ambiente-tratados-e-organizacoes-internacionais-sobre-meio-ambiente-2%C2%AA-edicao-1997/>>. Acesso em 20 nov. 2011.

HENRIQUE, Renata Tavares. A Cooperação no Regime de Mudanças Climáticas. Revista Debates, Porto Alegre, Vol.3, n.2 (jul - dez 2009), pp. 155 - 182. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/8304/6853>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

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

KRASNER, Stephen D. (org). International Regimes. Ithaca: Cornell University Press, 1982.

KYOTO PROTOCOL. Disponível em <[http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/2830.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php)>. Acesso em: 20 nov. 2011.

MARTIN, Lisa L. Interests, Power and Multilateralism. International Organization, Vol. 46, No. 4 (outono de 1992), pp. 765-792. Cambridge: MIT Press. Disponível em: <[http://journals-cambridge-org.ez46.periodicos.capes.gov.br/article\\_S0020818300033245](http://journals-cambridge-org.ez46.periodicos.capes.gov.br/article_S0020818300033245)>. Acesso em: 19 nov. 2011.

MILANI, Carlos. O Meio Ambiente e a Regulação da Ordem Mundial. Revista Contexto Internacional, vol. 20, nº 2, julho/dezembro de 98, pp. 303 - 347. Disponível em: <[http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Milani\\_vol20n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Milani_vol20n2.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2011.

PNUMA – ONU Brasil. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pnuma/>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

RIBEIRO, Wagner Costa. A Ordem Ambiental Internacional. São Paulo: Contexto, 2001.

SIQUEIRA, C. D. Segurança Energética e Regime Internacional de Mudanças Climáticas: o Papel da Burocracia Pública Brasileira na Elaboração de Diretrizes Políticas. 2010. 137 f. Dissertação (Pós-Graduação em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

VIOLA, Eduardo. O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol.17, n.50, Oct. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a03v1750.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

---

Ílvia Liria Avelhan é graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: livia.liria@gmail.com