



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

PAULO ROBERTO LARABURU NASCIMENTO

**O MEIO AMBIENTE E OS FUNDAMENTOS
ORIENTADORES DA POLÍTICA EXTERNA
AMBIENTAL BRASILEIRA**

**Brasília
2011**

PAULO ROBERTO LARABURU NASCIMENTO

**O MEIO AMBIENTE E OS FUNDAMENTOS ORIENTADORES DA POLÍTICA
EXTERNA AMBIENTAL BRASILEIRA**

Monografia apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Especialista em
Relações Internacionais pela Universidade de
Brasília.

Orientadora: Prof.^a Cristina Yumie Aoki Inoue

Brasília
2011

RESUMO

Este trabalho analisa a problemática ambiental da atualidade. Seu objetivo é identificar as razões pelas quais o meio ambiente ganhou destaque na agenda internacional, conhecer como as teorias da disciplina de Relações Internacionais posicionam-se em face do meio ambiente, levantar os reflexos do término da Guerra Fria e da Globalização sobre o meio ambiente e conhecer os fundamentos orientadores da política externa ambiental brasileira. Esses objetivos foram selecionados em função da constatação do crescente destaque do meio ambiente na agenda internacional e da relevância do papel do Brasil na política ambiental internacional. O desenvolvimento da pesquisa norteia-se por cinco indagações, relacionadas aos objetivos: 1) Por que o meio ambiente tornou-se importante tema na agenda internacional? 2) Como as teorias de Relações Internacionais posicionam-se em face do meio ambiente? 3) Qual a influência da Guerra Fria e da Globalização sobre a dinâmica política do meio ambiente? 4) Qual foi a mudança de postura das posições negociais da política externa ambiental brasileira, como reflexo daquela influência? 5) Quais os principais conceitos, princípios ou diretrizes que orientam a política externa ambiental brasileira? O trabalho desenvolve-se em cinco seções. Após a introdução, o primeiro capítulo argumenta que a importância do meio ambiente na atual agenda internacional deve-se à característica transnacional dos problemas ambientais. O segundo capítulo mostra o olhar das perspectivas teóricas do realismo, do liberalismo e da vertente cognitivista do construtivismo sobre o meio ambiente. O terceiro capítulo levanta a influência da Guerra Fria e da Globalização sobre a temática ambiental e, via de consequência, sobre as posições negociais da política externa ambiental brasileira: de uma postura hiperrealista na Conferência de Estocolmo (1972) para a defesa de posições que aproximam-se de uma visão mais pluralista das relações internacionais. A conclusão apresenta uma síntese das respostas àquelas cinco perguntas e finaliza o trabalho ressaltando o papel da política externa ambiental brasileira para a inserção internacional autônoma e independente do Brasil.

Palavras-chave: Meio ambiente. Política Internacional. Política Externa Ambiental Brasileira.

ABSTRACT

This study examines the current environmental problems. Its goal is to identify the reasons why the environment has gained prominence on the international agenda, to understand how the International Relations' theories focus on the environment, to identify the influence of the Cold War and Globalization on the environment and also to identify the guiding principles for the Brazilian environmental foreign policy. These goals were selected based on the observation of the increasingly prominence of the environmental issues on the international agenda and also based on the prominence of Brazil's role in international environmental policy. The development of this research is guided by five questions: 1) Why the environment has become an important issue on the international agenda? 2) How the International Relations' theories focus on the environment? 3) What is the influence of the Cold War and Globalization on the political dynamics of the environment? 4) What are the changes of the negotiating positions of the Brazilian environmental foreign policy as a result of that influence? 5) What are the main concepts, principles or guidelines that lead the Brazilian environmental foreign policy? The study is presented into three chapters. The first chapter argues that the importance of environment in the current international agenda is due to the transnational character of environmental problems. The second chapter shows the theoretical perspectives of realism, liberalism, and cognitive on the environment. The third chapter identifies the influence of the Cold War and Globalization on the environmental issues and also on the changes negotiating positions of the Brazilian environmental foreign policy: from a hyperrealist posture held at the Stockholm Conference (1972) to positions that are close to a more pluralistic view of international relations. The conclusion presents the responses for those five questions and highlights the important role of the Brazilian environmental foreign policy for a Brazil's autonomous and independent international insertion.

Keywords: Environment. International Politics . Brazilian Environmental Foreign Policy.

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 6 |
| 2 | O MEIO AMBIENTE E A AGENDA INTERNACIONAL | 8 |
| 2.1 | Introdução..... | 8 |
| 2.2 | A Dinâmica Histórica do Meio Ambiente | 8 |
| 2.3 | A Dinâmica Política do Meio Ambiente..... | 13 |
| 2.4 | Conclusão Parcial..... | 18 |
| 3 | O MEIO AMBIENTE E AS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS | 20 |
| 3.1 | Introdução | 20 |
| 3.2 | O Realismo..... | 21 |
| 3.2.1 | Fundamentos do Realismo | 21 |
| 3.2.2 | O Realismo e o Meio Ambiente | 23 |
| 3.3 | O Liberalismo | 27 |
| 3.3.1 | Fundamentos do Liberalismo | 27 |
| 3.3.2 | O Liberalismo e o Meio Ambiente | 28 |
| 3.4 | O Cognitivismo | 30 |
| 3.4.1 | Fundamentos do Cognitivismo | 30 |
| 3.4.2 | O Cognitivismo e o Meio Ambiente | 30 |
| 3.5 | Conclusão Parcial | 31 |
| 4 | FUNDAMENTOS DA POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL BRASILEIRA | 33 |
| 4.1 | Introdução..... | 33 |
| 4.2 | A Influência da Guerra Fria e da Globalização sobre o Meio Ambiente | 34 |
| 4.2.1 | A Guerra Fria e o Meio Ambiente..... | 34 |
| 4.2.2 | A Globalização e o Meio Ambiente..... | 36 |
| 4.3 | A Evolução da Política Externa Ambiental Brasileira | 37 |
| 4.4 | Fundamentos Orientadores da Política Externa Ambiental Brasileira | 39 |
| 4.5 | Conclusão Parcial | 42 |
| 5 | CONCLUSÃO | 44 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 48 |
| | ANEXO | 54 |

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar a problemática ambiental da atualidade, na sua dimensão histórica e política, para identificar as razões pelas quais o meio ambiente ganhou destaque na agenda internacional, conhecer como as teorias da disciplina de Relações Internacionais posicionam-se em face do meio ambiente, levantar os reflexos da Guerra Fria e da Globalização sobre o meio ambiente e para conhecer os fundamentos orientadores da política externa ambiental brasileira.

Esses objetivos foram selecionados em função da constatação do crescente destaque do meio ambiente na agenda internacional e da proeminência do papel do Brasil na política ambiental internacional. Analistas internacionais identificam a problemática ambiental como uma das questões centrais das relações internacionais do século XXI. Alguns chegam a afirmar que a proteção ao meio ambiente — ao lado da soberania territorial, esta já consagrada, e dos direitos humanos, valor em processo de consolidação — será um valor basilar da nova ordem internacional.

O Brasil, nesse contexto, insere-se com uma particularidade toda especial, pois é o País mais identificado com o meio ambiente no mundo. O encaminhamento de qualquer arranjo cooperativo multilateral para a solução da problemática ambiental não poderá ser feito sem a ativa participação da diplomacia brasileira. Esta terá de saber inserir os interesses do Brasil na edificação de uma nova ordem internacional que valorizará, cada vez mais, questões ligadas ao meio ambiente. Nenhuma solução relacionada ao meio ambiente poderá desconsiderar o patrimônio ambiental brasileiro, expresso pela imensa biodiversidade presente nos seus 7 (sete) biomas; pela floresta amazônica, que corresponde a um terço da reserva florestal do mundo; e, pela admirada riqueza hídrica do país. O papel do Brasil na questão ambiental ganha maior relevo pelo surgimento de teses que advogam a importância da contribuição do país para a redução do “efeito estufa”, para a preservação da biodiversidade e para a manutenção do regime hídrico mundial. Essa é uma das razões para o Brasil ser chamado de *potência ambiental*.

A pesquisa apresentará uma resposta às seguintes indagações:

- a. Por que o meio ambiente tornou-se importante tema na agenda internacional ?
- b. Como as teorias de Relações Internacionais posicionam-se em face do meio ambiente?
- c. Qual a influência do término da Guerra Fria e da Globalização sobre a dinâmica política do meio ambiente ?

d. Qual foi a mudança de postura das posições negociais da política externa ambiental brasileira, como reflexo daquela influência ?

e. Quais os principais conceitos, princípios ou diretrizes que orientam a política externa ambiental brasileira?

A resposta para essas perguntas será apresentada ao longo das três seções que constituem o desenvolvimento deste trabalho. Cada seção é finalizada com uma conclusão parcial, destinada a sintetizar as principais idéias nela desenvolvidas.

O primeiro capítulo (seção número 2) responde à primeira pergunta. Esse capítulo investiga a dinâmica histórica e política do meio ambiente para argumentar que a relevância do meio ambiente na atual agenda política internacional deve-se à transnacionalidade dos problemas ambientais, num contexto evolutivo em que, paulatinamente, as preocupações dos governos e das sociedades evoluíram de uma dimensão local, regional e transnacional para uma dimensão global.

O segundo capítulo (seção número 3) detém-se na segunda indagação. Por meio do olhar das correntes teóricas do realismo, do liberalismo e da vertente cognitivista do construtivismo, o capítulo estuda a relação do meio ambiente com essas perspectivas teóricas. A tese que será demonstrada é a de que as três perspectivas teóricas admitem a possibilidade de cooperação na política ambiental internacional, embora sob diferentes percepções.

O terceiro capítulo (seção número 4) responde às três perguntas subseqüentes. Os argumentos desenvolvidos ao longo do capítulo mostrarão que o final da Guerra Fria possibilitou a emergência política do meio ambiente, que a Globalização criou as melhores condições para o desenvolvimento da governança ambiental global, que a mudança da postura negocial da diplomacia ambiental brasileira foi influenciada por esses fenômenos internacionais e que os princípios da soberania, das *responsabilidades comuns, mas diferenciadas* e do reconhecimento da diferenciação entre ricos e pobres são os principais fundamentos orientadores da política externa ambiental brasileira.

A conclusão apresentará uma síntese das cinco respostas para as perguntas que orientaram o desenvolvimento desta pesquisa e destacará a importância da política externa ambiental brasileira para a inserção internacional autônoma e independente do Brasil.

2 O MEIO AMBIENTE E A AGENDA INTERNACIONAL

“Se a segurança internacional e a economia global são as duas importantes áreas temáticas na política mundial, alguns acadêmicos afirmam hoje que o meio ambiente surgiu como a terceira delas.¹”

2.1 Introdução

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma resposta à indagação que considero fundamental para situar o meio ambiente no contexto da política internacional do século XXI: por que o meio ambiente tornou-se importante tema na agenda internacional?

A resposta a essa pergunta pode ser encontrada nas dinâmicas histórica e política do meio ambiente.

A dinâmica histórica relaciona-se à própria evolução da temática do meio ambiente, o que levou à sua paulatina transformação: de uma questão inicialmente restrita às esferas local, regional e transnacional para um tema de interesse global.

A dinâmica política do meio ambiente revela-se na natureza transnacional da problemática ambiental, cujo enfrentamento exige ações essencialmente políticas, todas situadas no campo da cooperação multilateral, tais como os regimes internacionais e a governança global.

2.2 A Dinâmica Histórica do Meio Ambiente

O objetivo desta seção é apresentar algumas das principais situações que resultaram em acordos e encontros internacionais relacionados ao meio ambiente. É sabido que, nas relações entre Estados, só celebraram-se instrumentos internacionais diante de temas considerados relevantes para o relacionamento bilateral ou multilateral. Dessa forma, sob a ótica das relações internacionais, deve-se olhar para a história do meio ambiente com o propósito de identificar situações que resultaram em acordos e encontros internacionais, os quais, inicialmente, visavam a atender interesses mais setorializados, sejam locais ou regionais; posteriormente, passaram a visar problemas de dimensão global.

Traços iniciais de cooperação bilateral e multilateral relacionados à utilização de recursos ambientais podem ser encontrados por meio de um olhar mais alongado para o passado. Em 1616, Áustria e Turquia concluíram um acordo sobre os direitos de navegação no Rio Danúbio. Em 1815, o Congresso de Viena estabeleceu o direito de livre navegação em

¹ PORTER e BROWN, 1996; apud JACKSON E SORENSEN, 2007.

rios internacionais. E, em 1900, um tratado estabelecia controle sobre o transporte de materiais corrosivos e substâncias venenosas no Rio Reno (BERNAUER, 1997, p. 158; apud O'NEILL, 2009, p. 25). Claro está que a motivação desses tratados relacionava-se muito mais a interesses genuinamente políticos e econômicos do que puramente à preocupação de proteção ambiental.

Essa preocupação só começou a surgir no início do século XX, quando das tentativas em regulamentar-se a ação humana sobre o meio ambiente. No quadro da colonização europeia no continente africano, a caça esportiva, que era comum na Europa, encontrou nas pradarias africanas ambiente propício à sua prática predatória. A Convenção para a Preservação dos Animais Selvagens, Pássaros e Peixes na África, de 1901, tentou conter o ímpeto dos caçadores europeus e a manter animais vivos para a prática da caça no futuro (RIBEIRO, 2008, p. 54).

Assim, a preocupação com a proteção da vida animal foi a principal motivação dos primeiros acordos ambientais internacionais. Em 1902, doze países europeus assinaram a Convenção para a Proteção dos Pássaros Úteis à Agricultura, ainda sob o impulso de proteção da vida animal. Esse acordo protegia de caça os pássaros que, pelos conhecimentos da época, eram considerados úteis à prática agrícola, por encarregarem-se do transporte de sementes. Em 1923, em Paris, ocorreu o I Congresso Internacional para Proteção da Natureza, ocasião em que discutiu-se a preservação ambiental. Em 1933, diante da pouca efetividade dos acordos até então assinados, a Inglaterra convidou os países que tinham colônias na África para um encontro internacional que tratou não somente da preservação individual de animais, mas, também, da fauna e da flora em seu conjunto². Em suma, as preocupações ambientais tinham um foco essencialmente setorizado, local ou regional, situação que começou a mudar a partir de meados do século XX.

O Tratado Antártico (1959) e a recuperação econômica do pós-Segunda Guerra Mundial começaram, então, a alterar o foco das preocupações ambientais: de uma dimensão local e regional, a temática ambiental passou a ganhar amplitude global.

A importância do Tratado Antártico reside no seu alcance global, pois, pela primeira vez, um ambiente natural é preservado como resultado de um acordo internacional. O tratado, assinado à época da Guerra Fria, é exemplo da influência da temática ambiental sobre questões de soberania territorial. Ele decidiu privilegiar a instalação de bases para produção de

² RIBEIRO, 2008, loc.cit.

conhecimento científico em detrimento da definição de fronteiras nacionais no continente gelado.

A recuperação da economia global do pós- Segunda Guerra Mundial veio acompanhada de evidências dos perigos causados pela poluição da atmosfera, dos cursos de água, dos oceanos e dos mares. Passou-se a perceber a importância da preservação de recursos ambientais para o desenvolvimento de atividades econômicas e que danos ambientais não respeitam fronteiras. A regulamentação da pesca baleeira e o enfrentamento do fenômeno da chuva ácida são exemplos da transnacionalidade dos problemas ambientais.

A regulamentação da pesca comercial da baleia é marco na tentativa de disciplinar-se a utilização de recursos marítimos situados em águas internacionais. Em face da diminuição dos estoques da maioria das grandes baleias, os principais países detentores de indústria baleeira negociaram, em 1946, um regime internacional para regulamentar a sua pesca. Esse regime, com o passar dos anos, teve seu propósito original ampliado (YOUNG, 2000, p. 231).

A Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca Baleeira é exemplo de ampliação da finalidade de um regime ambiental, de forma a torná-lo mais globalizado. Inicialmente, a finalidade do regime era de menor amplitude, mais localizado, pois destinava-se a assegurar às expectativas de lucros comerciais das empresas dedicadas ao negócio da pesca baleeira. O foco principal do regime era a regulamentação desse tipo de pesca. Com o correr do tempo, o regime evoluiu para um propósito mais amplo, não mais restringindo-se apenas a um interesse comercial setorializado. Em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano “proclamou uma moratória de dez anos na pesca comercial da baleia, para permitir que se fizesse mais pesquisas sobre as baleias e se desenvolvesse um melhor sistema de regulamentação” (MANDEL, 1988; apud. YOUNG, 2000, p.231). O regime ganhava dimensão global.

Cabe lembrar que a mudança da finalidade desse regime internacional ainda gera confrontos no plano internacional. Há conflitos entre interesses locais e regionais *versus* interesses globais. Estes são representados pela atuação de Organizações Não Governamentais Internacionais e aqueles por grupos empresariais localizados no Japão, Noruega e Islândia, os quais desejam retomar a pesca comercial das baleias (VOGLER, 2008, p. 353).

O fenômeno da chuva ácida, na década de 1970, obrigou os países mais industrializados a coordenarem esforços para seu enfrentamento conjunto. A chuva ácida é um dos efeitos danosos da poluição do ar. Correntes de vento transportam de um país para outro, a longas

distâncias, emissões de dióxido de enxofre e de óxido de nitrogênio, as quais caem, sob a forma de precipitação ácida, em países que não foram os responsáveis pelas emissões.

A Europa conviveu com esse problema, quando emissões geradas pela produção industrial da Inglaterra mataram florestas no Norte do continente (O'NEILL, 2009, p. 26). Vale lembrar que a chuva ácida causa graves danos à vida das florestas, corrói edificações e agrava a poluição das águas. Ela é considerada um dos grandes problemas ambientais transnacionais e seu enfrentamento dá-se pela Convenção sobre Poluição Transfronteiriça.

Nas décadas de 1950 e 1960, embora já se percebesse a importância da proteção dos recursos ambientais para a economia internacional, o meio ambiente ainda não era destaque na política internacional, pois no contexto da Guerra Fria em que se vivia temas relacionados à segurança estratégica dominavam a agenda. Com efeito, questões ambientais passaram a ser do domínio de agências especializadas da ONU, não empolgando a Assembléia Geral desse organismo. Nem mesmo o mundo acadêmico sentiu-se atraído para a reflexão ambiental, pois quase toda a produção intelectual do período dedicou-se a trabalhos de segurança estratégica.³

No ano de 1968, a Assembléia Geral das Nações Unidas, diante da urgência dos problemas ambientais, acolheu proposta de seu Conselho Econômico e Social para organizar um encontro internacional para discutir formas de controlar a poluição do ar e a chuva ácida, dois dos problemas ambientais que mais inquietavam os países ricos. Nascia, assim, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo, 1972), que representa um marco no ambientalismo internacional e no estudo das relações internacionais, pois chamou a atenção de Estados e da opinião pública internacional para a importância e a urgência do enfrentamento dos problemas ambientais. Essa conferência inspirou a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a criação de departamentos de meio ambiente em muitos governos nacionais (VOGLER, 2008, p.353; RIBEIRO, 2008, p. 74).

O conflito Norte-Sul também se fez presente na dinâmica histórica do meio ambiente. No início dos anos de 1970, já estava claro para os países do Sul, os quais constituíam a maioria da Assembléia Geral da ONU, que questões ambientais não podiam ser separadas de suas demandas por desenvolvimento e por mudanças nas relações econômicas internacionais.

Em 1987, a formulação do conceito de desenvolvimento sustentável, publicado pelo Relatório Brundtland, foi outro marco na dinâmica histórica do meio ambiente, pois passou-se

³ VOGLER, 2008, loc. cit.

a trabalhar com um conceito que exigia equilíbrio na aplicação de esforços direcionados para três dimensões: a econômica, a social e a ambiental (LAGO, 2007, p. 56).

O conceito contribuiu para revigorar a importância do meio ambiente no contexto do diálogo Norte- Sul, numa altura em que as questões ambientais haviam sido empurradas para a periferia da agenda internacional, devido às dificuldades econômicas globais dos anos 1970 e ao surgimento da Segunda Guerra Fria (RIBEIRO, 2008; VOGLER, 2008).

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, os avanços tecnológicos contribuíram para o aumento do conhecimento ambiental. O aperfeiçoamento tecnológico das pesquisas ambientais indicava a continuidade da degradação ambiental e a comprovação de novas formas de problemas ambientais transnacionais. À chuva ácida, já existente, juntou-se preocupações de problemas ambientais tipicamente de escala global, tais como o buraco da camada de ozônio e a possibilidade de mudança climática, esta motivada pela emissão dos gases de efeito estufa (O' NEILL, 2009; VOGLER, 2008).

Em 1992, a dimensão global da problemática ambiental materializou-se em toda sua plenitude pela realização da maior conferência ambiental até o momento realizada. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficou conhecida como a Conferência do Rio (Rio-92), foi propiciada pela mudança da conjuntura política do pós Guerra Fria. O crescimento da conscientização ambiental da opinião pública internacional, o relaxamento das tensões Leste-Oeste e a clara conexão entre meio ambiente e desenvolvimento, gerado no seio do conceito de desenvolvimento sustentável, foram condições que favoreceram à realização do encontro.

O destaque político da Conferência do Rio foi muito bem representado pelo seu título: uma conferência sobre o meio ambiente e desenvolvimento, a qual consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável. Embora sujeito a muitas interpretações subseqüentes, a essência política desse conceito representou uma acomodação entre as preocupações dos Estados desenvolvidos e as demandas por desenvolvimento dos países do Sul (LAGO, 2007; RIBEIRO, 2008).

Essa acomodação de interesses foi primordial para o sucesso dessa conferência e assegurou a introdução definitiva da temática ambiental na agenda internacional. Os principais produtos gerados pela conferência são referência para uma ordem ambiental internacional — que, a propósito, já parece estar em construção: a Convenção sobre Mudanças Climáticas, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Declaração do Rio, a Declaração sobre Florestas e a Agenda XXI (RIBEIRO, 2008, p.117).

Após dez anos da Conferencia do Rio, realizou-se a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002). O consenso político obtido em torno do conceito de desenvolvimento sustentável expressou-se claramente no título do encontro de Joanesburgo, que indicava que as concepções dos anos de 1970 que separavam desenvolvimento de meio ambiente haviam mudado.

As Conferências de Estocolmo (1972), do Rio (1992) e de Joanesburgo (2002) são marcos históricos da entrada do meio ambiente como tendência relevante na política internacional, pois elas sublinharam mudanças no escopo e na percepção dos problemas ambientais pela comunidade internacional.

Com efeito, constata-se que a preocupação com o meio ambiente não é novidade, algo novo na dinâmica das relações internacionais. Desde séculos passados, Estados tentam disciplinar o relacionamento do homem com o meio ambiente. O novo está na modificação do grau de atenção dada à temática ambiental. Se, em épocas passadas, o meio ambiente era visto com olhares locais e regionais, agora, ele é visto a partir de uma perspectiva global, em face de preocupação voltada para o futuro: a necessidade de cuidar-se do meio ambiente para a preservação da vida na Terra. Foi essa nova percepção que conferiu relevância à temática ambiental na agenda da política internacional do século XXI.

2.3 A Dinâmica Política do Meio Ambiente

O estudo da dimensão histórica do meio ambiente permite inferir que a temática ambiental começa a adquirir contornos políticos quando os efeitos nocivos dos descuidos ambientais ultrapassam as fronteiras nacionais ou passem a afetar bens comuns globais, tais como a atmosfera e os oceanos. Esses problemas, assim, podem ser categorizados como *problemas ambientais globais* e seu enfrentamento exige, normalmente, medidas internacionais de natureza multilateral (O' NEILL, 2009, p. 29).

A transnacionalidade do tema ambiental ganhou relevância nas últimas décadas do século XX, pois só então a dimensão global dos problemas ambientais passou a ser percebida com maior clareza. Especialistas no tema demonstraram existir claras ligações entre industrialização, globalização e degradação ambiental, dada a exponencial aceleração do crescimento econômico global do século XX. Modelos dominantes de crescimento industrial, tanto capitalista como socialista, conferiam pouca atenção à proteção dos recursos naturais ou aos danos provocados ao meio ambiente pela poluição gerada pelas atividades industriais e

agrícolas. Eram modelos de intensa depleção dos recursos naturais e que não levavam em conta os impactos transfronteiriços causados pela degradação ambiental.

Com efeito, os problemas ambientais ganharam dimensão política, pois passaram a ter abrangência mundial e a dividir espaço com outros itens da agenda internacional, tais como a economia internacional, direitos humanos, terrorismo, proliferação nuclear, pandemias, HIV/AIDS, migrações, nacionalismos, pobreza e desenvolvimento, ilícitos transnacionais e segurança humana.⁴

A questão ambiental envolve uma série de problemas, cuja complexidade e abrangência global não permitem seu enfrentamento unilateral. O meio ambiente é um dos temas da agenda internacional que mais se relaciona a interdependência do mundo atual, pois os efeitos de uma má gestão ambiental ultrapassam as fronteiras nacionais. Nesse sentido, a problemática ambiental confirma o fenômeno da interdependência global, que os renomados Robert Keohane e Joseph Nye definiram como referindo-se “a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países” (MESSARI e NOGUEIRA, 2005, p. 82).

O'Neill (2009, p. 34) apresenta os principais problemas ambientais de efeitos transnacionais que requerem enfrentamento cooperativo internacional⁵, haja vista a interdependência de seus efeitos: a mudança climática, a depleção da camada de ozônio, a poluição do ar de efeito transfronteiriço de longo alcance, a perda da biodiversidade, o desmatamento e o uso insustentável dos recursos das florestas, a desertificação, os poluentes orgânicos de alta concentração tóxica, o comércio de lixo industrial, a degradação de rios e lagos, a pesca baleeira e a degradação de meio ambiente marinho e de seus recursos.

Os problemas ambientais indicados por O'Neill possuem seus correspondentes acordos internacionais, que podem ser interpretados como formas de cooperação multilateral. Nas relações internacionais, o meio ambiente apresenta-se como campo propício ao exercício de ações coletivas que levem à superação de problemas comuns. Dada a anarquia presente no sistema internacional, os Estados possuem poucos incentivos para reprimir comportamentos próprios que afetem o meio ambiente de outros Estados ou que degradem bens comuns de natureza global. Daí a importância de se criar mecanismos de cooperação internacional que incentivem a participação dos Estados em negociações ambientais internacionais. Com efeito,

⁴ Ibid., p. 25.

⁵ Para ver a definição dos principais problemas ambientais e os acordos internacionais a eles relacionados, consultar O' NEILL (2009, p. 34-36).

a governança ambiental global, por meio da cooperação e da formação de regimes internacionais, tem ganhado destaque quando se estuda a dinâmica política do meio ambiente.⁶

Apesar de a cooperação ser um dos principais eixos estruturantes da política internacional ambiental, há indicações de que nem sempre a cooperação é a linha mestra na conduta dos Estados:

There are currently more than 140 Multilateral Environmental Agreements in existence, most of which have come into being since 1972. Studying international environmental cooperation provides insights into exactly how states succeed or fail to work together to address complex and transboundary global problems. **International environmental negotiations have been fraught with difficulties, and conflicts of national interests, values, and priorities. These clashes have often led to compromises that have disappointed many** [grifei].⁷

A assertiva acima é confirmada por Ribeiro (2009, p. 37), que lembra que quando se analisam os acordos internacionais de meio ambiente o que se constata é a preservação da soberania e dos interesses nacionais, ou seja, elementos do realismo político – apesar da difusão da teoria da interdependência.

É por isso que um dos problemas centrais para os formuladores da política internacional ambiental relaciona-se à criação de mecanismos multilaterais que incentivem os Estados à cooperação, em substituição à tradicional tendência realista de defesa intransigente dos interesses nacionais, a qual prioriza a obtenção de ganhos relativos⁸. Desse modo, os mecanismos da governança ambiental global procuram proteger a soberania dos Estados sobre seus próprios recursos naturais, ao mesmo tempo em que vislumbram maiores progressos na cooperação internacional.

Os acordos multilaterais e os regimes internacionais são importantes mecanismos da governança ambiental global. Apesar dos mecanismos de governança global ultrapassarem a rígida formalidade estatal (ROSENAU, 2000, p. 15)., a sua maior efetividade é encontrada quando os Estados lideram os processos de governança, que não se restringem somente a assinatura de tratados multilaterais. Esses processos envolvem a construção de novas regras e normas, a criação de organizações e a participação em processos decisórios.

⁶ Ibid, p.19.

⁷ Ibid, p. 71.

⁸ “Para os neorealistas, os Estados estão preocupados com os ganhos relativos que, basicamente, indicam quanto o Estado X está ganhando em relação ao Estado Y” (SARFATI, 2006, p. 177).

Muitos regimes ambientais estão centrados numa única convenção internacional. Por exemplo, o regime das mudanças climáticas está ancorado na Convenção das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (1992) e o regime de desertificação na Convenção Internacional de Combate à Desertificação (1994). Ocorre, também, que um único regime pode abarcar diferentes convenções internacionais: o regime da biodiversidade, por exemplo, abrange a Convenção Relativa à Proteção da Herança Mundial Natural e Cultural (1972), a Convenção sobre o Comércio de Espécies em Extinção de Fauna e Flora Selvagem (1973), a Convenção sobre a Conservação de Espécies Migratórias de Animais Selvagens (1979) e a Convenção das Nações Unidas sobre a Biodiversidade (1994), dentre outros acordos de cooperação internacional (O' NEILL, 2009, p. 72).

Vale ressaltar a inexistência de um regime internacional específico para proteção das florestas. A comunidade internacional ainda não conseguiu chegar a um tratado global único relacionado à utilização das florestas mundiais. Nessa questão, os diferentes interesses nacionais ainda não se harmonizaram. Uma das razões para isso parece residir na idéia de ser a cobertura vegetal dos países, dentre outras características ambientais, a que mais prontamente se identifica com o tradicional conceito de soberania territorial, decorrendo daí a maior dificuldade para a formação de um regime.

Apesar de não se enquadrar no tradicional conceito de regimes⁹, há autores que discordam da inexistência de um regime de florestas na política internacional ambiental, por causa da existência de instituições informais de governança, tais como o Fórum das Nações Unidas sobre Florestas e de iniciativas de proteção ambiental oriundas de organizações não governamentais (GULBRANDSEN, 2004; apud O'NEILL, 2009, p. 76).

Como parte fundamental da dinâmica política do meio ambiente, os regimes internacionais assumem diferentes funções, conforme a perspectiva institucionalista, construtivista ou realista.

De uma perspectiva institucionalista, as regras e práticas decorrentes de um regime internacional contribuem para reduzir os custos de transação associados com a cooperação internacional: os regimes criam fóruns nos quais os Estados podem articular consensos cooperativos e negociar continuamente uns com os outros. Os regimes contribuem, também, para aumentar a transparência dos processos, o que estimula maior cooperação entre os

⁹ “Regimes podem ser definidos como conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais” (CARVALHO, 2010, p. 209).

Estados. Por exemplo, a maioria dos regimes ambientais internacionais contém relatórios de informação, que são produzidos pelos próprios participantes, raramente apresentando mecanismos de sanções a Estados violadores (O' NEILL, 2009, p.76).

De uma perspectiva construtivista, o processo de criação de regimes e seu fortalecimento ao longo do tempo ajudam a criar e a difundir normas compartilhadas de comportamento aceitável entre Estados. A prática de participar de regimes internacionais contribui para “socializar” os Estados, o que facilita a construção de um sistema internacional mais cooperativo. No contexto da política internacional, aposta-se na esperança de que os Estados passem a aceitar as normas internacionais de proteção ambiental com maior naturalidade¹⁰.

De uma perspectiva realista, os processos de formação e de consolidação dos regimes internacionais também pode ser encarados como fóruns para o exercício da tradicional política de poder. A visão realista considera os Estados nacionais como os principais agentes definidores dos processos em curso nas relações internacionais, aí incluído os regimes. Pelo pensamento realista, tudo é definido em função dos interesses dos Estados.

Como o interesse nacional está sempre presente nas relações entre os Estados, torna-se natural que eles procurem influir na elaboração dos processos decisórios que redundem na formação de regimes internacionais. Assim, a capacidade de influir nesses processos decisórios pode ser percebida como instrumento de poder nas relações internacionais.

A perspectiva realista aplicada ao meio ambiente apresenta-se particularmente mais forte sob a ótica terceiro mundista do embate Norte-Sul das relações internacionais. Exemplo disso é encontrado na Convenção sobre Biodiversidade Biológica, que consagrou o respeito pela soberania de cada Estado sobre o patrimônio localizado em seu território, contrariando posições dos países do Norte que defendiam o conceito de *herança comum da humanidade*. A convenção, portanto, privilegiou a posição soberana dos países do Sul, pois confirmou-lhes o direito de controlar e beneficiar-se de seus recursos naturais (LAGO, 2007; RIBEIRO; 2008).

O interessante mapa que divide os países do mundo segundo suas emissões de carbono fornece um indicativo visual da divisão Norte – Sul, facilitando a compreensão da divergência de interesses presentes nas negociações ambientais internacionais¹¹. O mapa permite relacionar grau de riqueza e desenvolvimento com mudanças ambientais globais. Os países do

¹⁰ O'NEILL, loc.cit.

¹¹ Ver o mapa do Anexo.

Norte são os principais emissores de gases do efeito estufa e de depleção de recursos naturais, devido a seu processo histórico de crescimento industrial que não priorizava a proteção ambiental. Por outro lado, os países do Sul vêm com certo ceticismo políticas internacionais de proteção ambiental que possam vir a obstaculizar seu atual processo de desenvolvimento.

Esse mapa, na verdade, revela a constatação de que estilos de vida e modelos de crescimento econômico têm impacto sobre a realidade ambiental do planeta. Se toda a humanidade vivesse com o padrão de consumo dos países desenvolvidos, a capacidade de recursos naturais ofertados pelo planeta deveria ser multiplicada por três (VOGLER, 2008, p. 352).

A análise desse mapa força-nos a refletir a respeito das causas políticas da problemática ambiental, haja vista a desproporcionalidade do tamanho das emissões de gases do efeito estufa entre países desenvolvidos, emergentes, em desenvolvimento e pobres. As causas políticas podem estar relacionadas a dificuldades para a implementação de mecanismos de ação coletiva, na medida em que a ausência ou a fraca cooperação internacional não fornece incentivos suficientes para que os Estados passem a implementar novas políticas ambientais e políticas desenvolvimentistas que respeitem a proteção ambiental.

2.4 Conclusão Parcial

Os motivos pelos quais o meio ambiente tornou-se tema relevante na agenda política internacional foram buscados nas dinâmicas histórica e política da problemática ambiental.

A dinâmica histórica do meio ambiente mostrou que, paulatinamente, as preocupações dos governos e das sociedades evoluíram de uma dimensão local, regional e transnacional para uma dimensão global. Para isso, os avanços tecnológicos em muito contribuíram. A expansão do conhecimento científico tornou lugar comum, a partir dos anos de 1980, falar em termos de mudanças globais ambientais. A descoberta do buraco na camada de ozônio, a problemática da emissão de gases do efeito estufa e o sentimento de que o crescimento econômico descontrolado pode estar perigosamente alterando o clima global colocaram o meio ambiente no centro das discussões internacionais.

O processo de evolução histórica do meio ambiente refletiu-se nas Conferências de Estocolmo (1972), Rio (1992) e Joanesburgo (2002), cujas principais importâncias residem na conexão que fizeram entre o meio ambiente e as agendas de desenvolvimento, ligação que ficou mais claramente expressa pelo conceito de desenvolvimento sustentável.

A dinâmica política do meio ambiente, por sua vez, destacou a necessidade da cooperação internacional para o enfrentamento dos problemas ligados ao meio ambiente, haja vista a sua natureza transnacional e global. A cooperação internacional adquire relevância na temática ambiental, principalmente pela governança global e pelos regimes internacionais, que são instrumentos de convergência de expectativas coletivas que colaboram para o enfrentamento de problemas comuns. O meio ambiente, assim, inseriu-se na agenda da política internacional pela necessidade de se criar mecanismos de ação coletiva, pois os Estados precisam cooperar para minimizar ou evitar o transbordamento dos impactos da poluição ambiental ou a depleção de seus recursos naturais.

3 O MEIO AMBIENTE E AS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

“Teorias [...] resultam de esforços intelectuais destinados a conferir sentido à realidade em que vivemos [...] Teorias são construções intelectuais da realidade¹”.

3.1 Introdução

Uma vez tendo constatada a relevância do meio ambiente na política internacional da atualidade, o que foi feito no capítulo anterior, cabe, agora, apresentar uma resposta a seguinte indagação: como a disciplina de Relações Internacionais dialoga com essa nova realidade do relacionamento entre os Estados ?

O objetivo deste capítulo, portanto, é apresentar, sinteticamente, o relacionamento das Relações Internacionais com a problemática do meio ambiente. Como o campo de estudo da disciplina é muito amplo, selecionou-se somente as teorias das Relações Internacionais para servir de base de estudo, delas extraindo aqueles aspectos julgados mais pertinentes aos propósitos deste trabalho. A abordagem com base nas perspectivas teóricas da disciplina justifica-se pela relevância do conhecimento das teorias “para tornar inteligível a realidade” (ROCHA, 2002, p. 40). O repertório teórico conceitual fornecido pelas teorias das Relações Internacionais auxilia a compreensão da dinâmica da política internacional.

Este capítulo não trabalhará com todas as teorias que conformam o campo da disciplina, mas somente com aquelas que minha pesquisa indicou serem as mais relevantes para a compreensão da política internacional ambiental². Selecionei, assim, as seguintes perspectivas teóricas: o realismo, o liberalismo e a vertente cognitivista do construtivismo.

Ressalto que emprego o termo *política internacional* para traduzir a idéia de que o campo internacional constitui-se em arena anárquica (NYE, 2002, p. 3), onde atores estatais e não estatais atuam para a consecução de seus interesses, sejam movidos pela intenção de obter ganhos absolutos ou ganhos relativos. É na esfera da política internacional que a diplomacia atua para a consecução de seus objetivos de política externa.

O ponto de contato para estabelecer-se um diálogo entre aquelas teorias e o meio ambiente será a cooperação internacional, por ser esta de fundamental importância para a solução dos problemas ambientais. Dessa forma, o capítulo apresentará como as perspectivas

1 ROCHA, 2002, p. 40.

2 Para o estudo das teorias das Relações Internacionais aplicadas ao meio ambiente, minha pesquisa apoiou-se em: LAFERRIÈRE e STOETT, 1999; O'NEILL, 2009; RIBEIRO, 2008; SPRINZ e LUTERBACHER, 1996; VOGLER, 2008.

teóricas do realismo, do liberalismo e uma das vertentes do construtivismo, o cognitivismo, percebem a cooperação.

3.2 O Realismo

Dentre as diversas perspectivas teóricas que podem ser utilizadas para a explicação da dinâmica da política internacional, o realismo destaca-se pela particularidade de moldar o pensamento político e os acontecimentos internacionais desde a época de Maquiavel (HASLAM, 2006) e por constituir-se em “visão de mundo dominante entre analistas e tomadores de decisão” (MESSARI e NOGUEIRA, 2005; p. 21). É por essa razão que Mário Gibson Barboza, em seu livro de memórias, afirma que:

O diplomata profissional aprende cedo essa realidade [as realidades do grande jogo de poder internacional, os *facts of life*], não por ser mais perspicaz do que os que atuam em outros setores da sociedade, mas por estar exposto permanentemente, em consequência mesmo de sua atividade rotineira, à *Realpolitik*, as realidades do poder, que se desnudam a cada passo da vida diplomática (BARBOZA, 2002, p. 282).

Com efeito, se considerarmos que o processo decisório da política internacional é influenciado pelo pensamento realista e que as estratégias de política externa também por ele se orientam, torna-se necessário, antes de comentar a ligação entre realismo e meio ambiente, apresentar os principais fundamentos do realismo, para verificar como o pensamento realista percebe as possibilidades de cooperação no plano internacional.

3.2.1 Fundamentos do Realismo

Tradicionalmente, a visão realista considera os Estados nacionais como os principais atores dos processos em curso nas relações internacionais. Tudo é definido em função dos interesses dos Estados. O interesse é o elemento mais prontamente perceptível na relação entre atores estatais, o que levou Morgenthau (2003) a afirmar que o marco indicador da política internacional deve ser o conceito de interesse definido em termos de poder. Vale lembrar que o realismo surgiu como uma reação ao insucesso da política de apaziguamento dos anos de 1920 e 1930 (CARR, 2001). Para muitos estudiosos da política internacional, o realismo foi a abordagem teórica mais influente durante todo o período da Guerra Fria.

Um dos fundamentos chave do realismo reside no conceito de anarquia, definido em termos de ausência de uma autoridade internacional que seja superior a soberania dos Estados nacionais: “a ordem existente dentro do Estado moderno é consequência, entre outros fatores,

da existência de governo, o que não acontece com a ordem entre os Estados, já que a sociedade internacional é anárquica, sem governo” (BULL, 2002, p. 72). Se esse é um conceito chave de uma das principais correntes teóricas que orienta o pensamento dos profissionais da política internacional, deve-se perguntar, então: qual a influência da anarquia para a dinâmica da política internacional?

Basicamente, podem-se levantar duas influências. Em primeiro lugar, a anarquia faz com que os Estados se relacionem de forma soberana. No plano internacional, pelo menos em tese, os Estados são livres para a consecução de seus objetivos de política externa. Não devem obediência a quem quer que seja. Essa condição de anarquia entre Estados soberanos à procura da consecução de seus próprios interesses é uma das características centrais da dinâmica da política internacional.

Em segundo lugar, em face da busca incessante de seus interesses nacionais, e como não há poder superior que defenda esses interesses, os Estados são obrigados a lutar, por si só, pela sua sobrevivência, o que corresponde a necessidade de poder para sobreviver. Em resumo, o pensamento realista percebe a dinâmica da política internacional muito mais como fonte de conflitos do que de cooperação, pois “na ausência de uma autoridade suprema, há, portanto, a possibilidade constante de que os conflitos venham a ser resolvidos mediante a força” (WALTZ, 2004, p. 232).

Realistas tradicionais argumentam que a sociedade internacional é anárquica, sendo dominada pela individualidade dos Estados Soberanos, os quais aspiram maximizar seu próprio poder e segurança. Como os Estados são entes soberanos predispostos ao conflito e a competição — situações inerentes a sua sobrevivência em um meio internacional anárquico, a cooperação internacional geralmente seria elusiva, mesmo quando os potenciais benefícios dos arranjos cooperativos fossem universalmente reconhecidos. Qualquer cooperação que por ventura ocorresse provavelmente tomaria a forma de alianças transitórias (MORGENTHAU, 1973; apud SPRINZ e LUTERBACHER, 1996, p. 33).

Mas há outras interpretações a respeito da cooperação internacional, que diferem um pouco da dura visão do paradigma realista tradicional. A partir da década de 1970, as abordagens das tradicionais questões ligadas à segurança foram, então, estendidas para outros temas da política internacional, particularmente à economia internacional:

Os anos 70 tinham sido anos de otimismo quanto à possibilidade de uma redução gradual das tensões entre os blocos ocidental e comunista. Da mesma forma, a internacionalização da economia, cada vez mais evidente na ação das multinacionais e na criação de um mercado financeiro global, sugeria que os conflitos seriam, fundamentalmente, de natureza econômica e poderiam ser resolvidos por meio de negociações e de cooperação (MESSARI e NOGUEIRA, 2005, p.88).

Alguns acadêmicos, embora ainda pessimistas a respeito do futuro da cooperação, passaram a argumentar que a cooperação internacional relacionada à economia internacional pode ser possível, desde que liderada por um único ator dotado de recursos de poder bem superiores aos demais. Esse ator é identificado como *hegemon* e a *teoria de estabilidade hegemônica* vaticina que o grau de cooperação internacional será diretamente proporcional ao grau de domínio desse ator sobre o sistema internacional. Atuando com boas ou más intenções, o *hegemon* tem os recursos de poder para transformar as estruturas internacionais a fim de conseguir políticas coordenadas que levem à cooperação (ROWLANDS, 1996, p. 33).

3.2.2 O Realismo e o Meio Ambiente

O pensamento realista, mesmo quando aplicado a questões ambientais, ainda continuará a considerar a distribuição de poder militar entre os Estados como fator de peso na consecução dos interesses nacionais³. Cabe ressaltar que essa visão realista contraria a perspectiva teórica da *interdependência complexa* (KEOHANE e NYE, 1971; 1977), que tem como uma de suas características a utilidade decrescente do uso da força nas relações internacionais: “a interdependência complexa implica um envolvimento recíproco tal entre os atores que o uso da força militar é virtualmente descartado para resolver divergências” (MESSARI e NOGUEIRA, 2005, p. 86).

Dada a natureza dos problemas relacionados à mudança climática, os quais são, reconhecidamente, interdependentes, é difícil certificar-se a respeito de qual é o tipo de poder mais apropriado para enfrentá-los. A respeito dessa incerteza, a possibilidade do emprego do poder militar não é descartada. O uso da força pode ser relevante no quadro de um agravamento das mudanças climáticas: um ator pode ser capaz de ameaçar e compelir outro para que mude suas atividades e, assim, venha a contribuir nos esforços contra as mudanças climáticas⁴. Na verdade, o realismo aplicado ao meio ambiente aproxima-se do tradicional

³ Op. cit, p.34

⁴ ROWLANDS, 1996, loc. cit.

pensamento geopolítico, em que guerras têm sido usadas como um meio para atingir objetivos de política externa relacionados a territórios e a recursos naturais (MOURITZEN, 2009; VASQUES, 2009; RIBEIRO, 2008; WESTING, 1986, apud ROWLANDS, 1996, p. 34).

Adicionalmente, Vogler (2008, p. 365) pondera a respeito da possibilidade da securitização das questões relacionadas ao meio ambiente. Os efeitos perversos da mudança climática podem provocar conflitos internos ou mesmo interestatais. Por exemplo, já está evidente que, na África, a desertificação e a degradação de outros recursos vitais estão associados a ciclos de pobreza, instabilidade política e de guerras. A possibilidade de que esses efeitos provoquem migrações em massa que transbordem fronteiras internacionais agrava os cenários de conflito provenientes da mudança climática. Na verdade, o relacionamento entre conflitos e meio ambiente deve ser visto essencialmente como uma extensão do tradicional pensamento realista de segurança, que considera a possibilidade de ocorrência de conflitos como resultado de ameaças. Com efeito, o autor questiona se o conceito de segurança não deveria ser redefinido para abranger, também, as ameaças oriundas da problemática ambiental, possibilidade que seria favorecida na medida em que a opinião pública passasse a deter maiores conhecimentos a respeito da magnitude dos problemas oriundos da mudança climática.

A utilização do poder econômico, como forma de pressão internacional, também pode ser pertinente. Atores poderosos podem ameaçar usar sanções comerciais contra um Estado que viole normas ambientais. Deve-se lembrar que restrições comerciais já foram utilizadas como componentes de negociações ambientais: exemplo disso são o Protocolo de Montreal, a Convenção de Basiléia e a Convenção Internacional do Comércio de Espécies Ameaçadas, Flora e Fauna (ROWLANDS, 1996, p. 34).

Se o realismo considera a política de poder como a principal referência para a interpretação da dinâmica da política internacional, como explicar as negociações ambientais baseadas nessa corrente teórica, que percebe o meio internacional como fonte de conflitos? A dúvida é pertinente porque a solução da problemática ambiental passa, necessariamente, pela cooperação. Um resultado vitorioso de uma negociação ambiental depende do grau de cooperação que os atores envolvidos estejam dispostos a fornecer — ou, usando um linguajar realista: se os Estados irão ou não flexibilizar suas soberanias em prol do bem comum global.

E é justamente por ser o meio ambiente um bem comum de natureza global que a cooperação internacional torna-se relevante nas negociações ambientais. A cooperação é necessária para promover normas ambientais, desenvolver conhecimento científico, auxiliar

países em desenvolvimento e, principalmente, para o sucesso da governança global ambiental, uma vez que o meio ambiente é um bem comum global (VOGLER, 2008, p. 360).

A resposta àquela pergunta pode começar a ser formulada tomando-se o exemplo da atuação dos Estados Unidos da América (EUA) nas negociações relacionadas às mudanças do clima.

Durante o começo dos anos 90, a identificação dos EUA como a única superpotência global era lugar comum, o que sugeriria a presença de um *hegemon* dentro do sistema internacional. Isso, por sua vez, de acordo com a teoria da estabilidade hegemônica, poderia indicar maior probabilidade no sucesso da cooperação internacional relacionada às mudanças climáticas, pois “o regime de mudança climática exige sempre a presença de pelo menos um ator que impulse o processo e que seja capaz de liderar e sustentar o regime” (VIOLA, 2002, p.30).

Essa expectativa, entretanto, não se realizou, pela realidade dos interesses presentes no sistema internacional. Embora os EUA sejam o principal ator da política internacional, ele não tem usado seus recursos de poder para transformar as estruturas do sistema internacional, de tal forma que passem a atuar em favor da cooperação internacional para as mudanças climáticas. Em vez disso, os EUA têm resistido a esforços que visam a alcançar um acordo internacional que contenha um calendário de compromissos para a redução das emissões de gás do efeito estufa.

Por causa da posição dos EUA, principalmente, os membros da sociedade internacional puderam somente concordar com cláusulas ambíguas para redução de emissões na Convenção das Mudanças Climáticas (1992), o que dificultou o avanço da cooperação internacional. No sentido do incremento da cooperação climática, os EUA não podem ser percebidos como o *hegemon* da teoria de estabilidade hegemônica, pois foram capazes de bloquear a inclusão de certas cláusulas no acordo internacional. Com efeito, por causa da busca do desejado consenso, fator sempre presente nos processos negociais, os EUA acabam desempenhando um papel de poder de veto, sempre que o processo decisório comece a indicar um resultado final que contrarie seus interesses⁵

Além dos EUA, que outros atores possuem recursos de poder suficiente para influir nos resultados das negociações ambientais? A resposta a essa pergunta sugere a possibilidade de utilizar-se a expressão *potência ambiental*, para designar Estados que tenham capacidade

5 ROWLANDS, 1996, loc. cit.

de influir nos processos decisórios da política internacional ambiental, seja pela capacidade de preservação ou mesmo de destruição de recursos naturais (informação verbal)⁶. Por exemplo, tomando-se as emissões de gás do efeito estufa como indicador do potencial de influência na questão das mudanças climáticas, verifica-se que — além dos EUA —, a China, a Rússia, o Japão e a Alemanha (cada um emitindo no mínimo 4 % do total global dessas emissões) podem, também, ser capazes de exercer considerável influência durante as negociações das mudanças climáticas.⁷

Embora a Alemanha e a China tenham sido muito pró ativas durante as negociações das mudanças climáticas — trabalhando, naturalmente, na direção de diferentes objetivos, a Rússia foi relativamente inerte e o Japão não correspondeu às expectativas de liderança que foram-lhe imputadas por alguns países antes da Conferência do Rio (FERMANN, 1993; NILSSON e PITT, 1994).⁸

No contexto das potências ambientais, a União Européia (UE) também deve ser considerada. Juntos, os países que formam o conglomerado político europeu são outro potencialmente importante ator nas negociações climáticas. Até o momento, entretanto, diferenças de opiniões internas — por exemplo, sobre a utilidade de um imposto para a energia de carbono — têm dificultado a UE de exercer seu papel ambiental em toda sua plenitude.⁹

Usando a mesma lógica, outros grupos — sejam grupos formalizados, como o G 77 dos países menos industrializados, ou grupos ad hoc — podem ser também potencialmente importantes. Um número de estudiosos tem sugerido que blocos de barganha, apoiados por diferentes instrumentos de poder, têm sido importantes durante as negociações ambientais¹⁰.

O Brasil, nesse contexto, insere-se com uma particularidade toda especial, pois é o País mais identificado com o meio ambiente no mundo. O encaminhamento de qualquer arranjo cooperativo multilateral para a solução da problemática ambiental necessariamente deverá considerar a potencialidade ambiental brasileira. Com efeito, num mundo ainda caracterizado pelo realismo da política de poder, a diplomacia brasileira terá de saber inserir os interesses do Brasil na edificação de uma nova ordem internacional, que valorizará, cada vez mais, questões ligadas ao meio ambiente.

6 Informação fornecida pelo Prof. Dr. Eduardo Viola, em aula por ele ministrada no Curso de Especialização de Relações Internacionais / UnB (2010).

7 ROWLANDS, 1996, loc. cit.

8 Apud. ibid. loc.cit.

9 Ibid. p. 35.

10 Ibid., loc. cit.

3.3 O Liberalismo

3.3.1 Fundamentos do Liberalismo

Desde as origens de seu pensamento, o liberalismo, diferentemente do realismo, tem a convicção de que as relações internacionais podem ser mais cooperativas do que conflituosas:

[...] os liberais aceitavam a existência de um cenário anárquico e de natureza conflituosa, mas acreditavam em seu progresso através da projeção externa das características das sociedades de democracias liberais e livre mercado. [...] A idéia então era que, entre países de regimes democráticos, não propensos ao conflito, poder-se-ia criar uma estrutura [instituições internacionais] que conduzisse à paz e à cooperação (SARAIVA, 2010, p. 227).

Dessa forma, enquanto o interesse definido em termos de poder apresenta-se como o fator de explicação mais importante no mundo anárquico dos realistas, especialmente no campo da segurança internacional, os liberais institucionalistas focam principalmente na emergência da cooperação na política internacional. Os liberais institucionalistas insistem que – além do papel dos governos nacionais nas relações internacionais – as instituições internacionais também exercem papel importante, pois o grau de institucionalização exerce influência sobre o comportamento dos Estados. Em princípio, quanto maior o grau de institucionalização entre os Estados, maior serão os incentivos para os Estados cooperarem (KEOHANE, 1989; apud SARFATTI, 2005, p. 157 – 158).

O institucionalismo internacional tornou-se mais importante no quadro dos regimes internacionais. Segundo Stephen Krasner, “regimes são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais” (CARVALHO, 2010, p. 209). Desde essa definição, de natureza mais ampla, o regime inclui tanto as organizações governamentais internacionais formais como, também, políticas de coordenação regulares numa área temática específica (YOUNG 1989; apud ROWLANDS, 1996, p. 35).

As organizações internacionais apresentam a capacidade de fornecer uma rede de interações, as quais, uma vez estabelecidas, dificilmente serão erradicadas ou mesmo drasticamente reorganizadas – uma posição que é completamente diferente do pensamento realista, que despreza o papel independente das instituições internacionais e largamente as descreve como um instrumento de poder, à disposição dos interesses egoísticos dos Estados mais poderosos.

Tanto a presença de Estados como a de instituições internacionais são importantes para o sucesso de um regime. Não há dúvida de que Estados podem criar e sustentar regimes, mas essas instituições garantirão a continuidade dos regimes em caso de declínio eventual dos países que originalmente participaram da criação do regime. Essa permanência adiciona previsibilidade a interações entre as nações, especialmente pela capacidade das instituições fornecerem os seguintes benefícios, que facilitam a cooperação: alerta global e governamental para problemas internacionais coletivos, tal como a mudança climática global; facilidades físicas e logísticas; regras de interação ou procedimentos, o que reduz custos de transação; aumento do horizonte temporal para a interação ; fornecimento de informações, que darão mais transparência aos processos cooperativos; aumento da confiabilidade; ligações entre diferentes áreas temáticas, aumentando as possibilidades para se chegar a um acordo internacional; e, o monitoramento de cumprimento de acordo¹¹.

3.3.2 O Liberalismo e o Meio Ambiente

O pensamento liberal institucionalista considera a possibilidade de sucesso na cooperação internacional relacionada ao meio ambiente. Quanto ao regime internacional de mudanças climáticas, por exemplo, — que é tido como “um dos mais complexos e relevantes regimes internacionais, porque implica [em] profundas inter-relações entre a economia e o ambiente global” (VIOLA, 2002, p.26) — os benefícios do institucionalismo liberal em muito aumentariam a probabilidade para se chegar a regras internacionais de mitigação das mudanças climáticas globais.

Apesar de saber-se que as respostas internacionais para as mudanças climáticas dependem, fundamentalmente, da ação dos governos nacionais, atores não estatais detêm, também, um importante papel na formação e na implementação de uma política ambiental internacional. Organizações Internacionais Não Governamentais e Organizações Governamentais, especialmente a Organização Meteorológica Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, e o Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas, têm sido efetivas no estabelecimento da agenda internacional e no fornecimento de conhecimentos no qual as posições nacionais são formuladas (O’NEILL, 2009; SPRINZ e LUTERBACHER, 1996; VOGLER, 2008).

¹¹ Ibid., p.36.

Segundo Rowlands (1996, p. 36), os governos nacionais tornaram-se mais ativos com a criação do Comitê de Negociação Internacional, em 1990. Esse comitê pode ser visto como um fórum de barganha criado pela ONU – enfatizando, dessa forma, o papel da organização internacional para fomentar a cooperação ambiental.

Entretanto, apesar de fornecer um fórum de barganha, de informação e de recursos para as demandas dos países menos industrializados, estudiosos perguntam: as organizações internacionais influíram, realmente, nas regras básicas do regime internacional de mudança climática?

A resposta a essa pergunta parece prematura, porque o regime internacional de mudança climática ainda está em processo de consolidação (ROWLANDS, 1996, p. 36). Na verdade, os governos nacionais ainda não estão completamente motivados para aceitar posições que vão além de seus próprios proclamados interesses nacionais:

Desde a IV Conferência das Partes, realizada em Buenos Aires, em 1998, até a VI, em Haia, em 2000, tem predominado um impasse na negociação dessas [das] questões pendentes. O Protocolo de Kyoto dividiu os países em dois grupos: os pertencentes (membros da OECD e países do ex-bloco comunista do Leste Europeu) e os não pertencentes ao [seu] Anexo Um¹².

No que diz respeito aos problemas de mudança climática, por estarem vinculados aos bens comuns/coletivos¹³, a intransigente defesa dos interesses nacionais, aspecto sempre presente nas negociações internacionais, terá de considerar que o benefício coletivo exigirá cada vez mais a implementação de ações que contrariem os interesses individuais de cada Estado.

Em suma, Rowlands (1996) sustenta que parece ainda prematuro avaliar a validade do pensamento liberal institucionalista no campo das mudanças climáticas. Entretanto, a criação dos principais instrumentos que sustentam o regime internacional de mudança climática — a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (Rio de Janeiro, 1992) e o Protocolo de Kyoto (1997) — certamente apóiam os pressupostos do pensamento liberal institucionalista nas relações internacionais.

¹² VIOLA, 2002, loc. cit.

¹³ Ibid., p. 27.

3.4 O Cognitivismo¹⁴

3.4.1 Fundamentos do Cognitivismo

Como uma das vertentes do construtivismo, o cognitivismo coloca atenção no modo pelo qual os atores recebem, processam, interpretam e adaptam-se às novas informações e conhecimentos a cerca de seu ambiente e da interação entre si. Fatores cognitivos são chaves para entender o processo decisório: aqueles que são percebidos como tendo o controle sobre o conhecimento ou tenham privilégio de acesso para esse conhecimento são altamente valorizados durante processos negociais incertos.

Para compreender a cooperação internacional na política internacional, deve-se olhar para aqueles que controlam o conhecimento e os modos pelos quais eles interagem com os círculos decisórios. Embora o cognitivismo somente tenha ganhado proeminência relativamente recente, as idéias básicas do pensamento cognitivista remontam ao debate inter paradigmático dos anos 70 e 80.

3.4.2 O Cognitivismo e o Meio Ambiente

Explicações cognitivas tem atraído considerável interesse entre aqueles que estudam a cooperação internacional nas questões ambientais, pois essas questões, particularmente a problemática da mudança climática, são frequentemente muito complexas, acessíveis somente aqueles especialistas que se debruçam sobre o assunto. Conseqüentemente, as comunidades epistêmicas ganham relevância na política ambiental internacional, pois elas são as mais capacitadas para assessorar decisões políticas. Assim, as abordagens cognitivas sugerem que redes transnacionais de cientistas e políticos decisores exercem forte influência na redação das regras internacionais.

No caso específico da mudança climática, membros das comunidades epistêmicas têm sido importantes em estabelecer a agenda política, por causa do conhecimento científico acumulado ao longo das últimas quatro décadas. Os cientistas levantaram a problemática ambiental envolvida na questão da mudança climática. Com ligações próximas à Organização Meteorológica Mundial e ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, eles agiram como intermediários e difusores do conhecimento, ajudando a traduzir e publicar o conhecimento científico sobre o aquecimento global.

¹⁴ Minha pesquisa baseou-se em ROWLANDS (1996, p. 38).

Apesar da importância dos conhecimentos científicos, pode-se detectar sinais da diminuição da influência da comunidade epistêmica, sendo o ano de 1988 um marco desse sinal. Nesse ano, os governos nacionais passaram a envolver-se mais detidamente nas questões das mudanças climáticas, devido à criação do Painel Intergovernamental das Mudanças Climáticas (IPCC):

[...], em 1988, os Estados Unidos, sob a recém-iniciada presidência de George Bush (pai), assumiram um papel de liderança nas negociações que levariam à formação, no mesmo ano, do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change) e na convocação da Conferência das Nações Unidas, em 1989¹⁵.

Em consequência, a participação da maioria dos cientistas ligados ao estudo da questão ambiental foi incluída sobre esse guarda chuva intergovernamental. Apesar de constituir-se em um fórum intergovernamental, onde circulam, portanto, os diferentes interesses nacionais, o IPCC tornou-se a suprema corte científica nas questões da mudança climática. Nesse sentido, questiona-se até que ponto a independência da comunidade científica será preservada, em detrimento dos interesses individuais dos Estados.

3.5 Conclusão Parcial

Pelo motivo da cooperação ser considerada como um dos fundamentos do sucesso da política internacional ambiental, este capítulo selecionou a cooperação como ponto de contato para o diálogo que foi estabelecido entre as perspectivas teóricas do realismo, do liberalismo e do cognitivismo com o meio ambiente.

As três perspectivas teóricas apresentadas consideram a possibilidade de cooperação na política internacional, embora sob diferentes percepções. O realismo admite a possibilidade da cooperação, com a ressalva de que ela só será efetiva na medida em que atenda aos interesses nacionais em jogo. O liberalismo apresenta uma visão mais otimista, pois tem a firme convicção de que as relações internacionais podem ser mais cooperativas do que conflituosas. O cognitivismo, por sua vez, destaca a importância do conhecimento para o sucesso de políticas ambientais cooperativas.

Outro aspecto que merece ser destacado na questão ambiental é a presença do interesse nacional, que fica bem evidente na formação do regime de mudança climática. As três

¹⁵ NEGOCIAÇÕES, 2011.

perspectivas teóricas também percebem o interesse nacional como um fator sempre presente nas relações entre os Estados, mesmo num quadro em que se busca a cooperação internacional. Uma das diferenças entre essas três perspectivas teóricas reside em até que ponto o peso do interesse nacional influirá no desfecho das negociações. O realismo vê o interesse nacional como fundamento para a obtenção de ganhos relativos. O liberalismo encara as instituições e as organizações internacionais como fomentadoras de ganhos absolutos. O cognitivismo vê as comunidades epistêmicas, desde que independentes, como elemento atenuador do interesse individual dos Estados.

4 FUNDAMENTOS DA POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL BRASILEIRA

“Estamos hoje longe das dicotomias simplificadoras, que colocavam em pólos opostos a proteção do meio ambiente e o pressuposto do desenvolvimento econômico e social¹.”

4.1 Introdução

Nos dois capítulos precedentes, mostrou-se que o meio ambiente posiciona-se com destaque na atual agenda política internacional. Já é lugar comum encontrar-se analistas da política internacional que identificam a problemática ambiental como uma das questões centrais das relações internacionais do século XXI. Alguns chegam a afirmar que a proteção ao meio ambiente — ao lado da soberania territorial, esta já consagrada, e dos direitos humanos, valor em processo de consolidação — será um valor basilar da nova ordem internacional.

O Brasil, nesse contexto, insere-se com uma particularidade toda especial, pois é o País mais identificado com o meio ambiente no mundo. O encaminhamento de qualquer arranjo cooperativo multilateral para a solução da problemática ambiental não poderá ser feito sem a ativa participação da diplomacia brasileira. Esta terá de saber inserir os interesses do Brasil na edificação de uma nova ordem internacional que valorizará, cada vez mais, questões ligadas ao meio ambiente.

Nesse sentido, torna-se importante conhecer os fundamentos orientadores da diplomacia ambiental brasileira, pois é no espaço multilateral que o Brasil pretende influir na construção de uma ordem internacional mais justa e igualitária. Os negociadores brasileiros deverão saber equilibrar a defesa das posições nacionais com o interesse multilateral, pois na esfera ambiental dificilmente o unilateralismo de posições prosperará.

Na política internacional, as posições assumidas pelos países nos foros multilaterais sofrem a influência da conjuntura internacional e dos princípios e das diretrizes das políticas externas de seus governos. Equilibrar a defesa das posições nacionais com os interesses multilaterais apresenta-se como preocupação da ação externa brasileira relacionada ao meio ambiente. Assim, este capítulo apresentará uma resposta às seguintes indagações:

- Qual a influência do término da Guerra Fria e da Globalização sobre a dinâmica política do meio ambiente ?

- Qual foi a mudança de postura das posições negociais da política externa ambiental brasileira, como reflexo daquela influência ?

- Quais os principais conceitos, princípios ou diretrizes que orientam a política externa ambiental brasileira?

4.2 A Influência da Guerra Fria e da Globalização sobre o Meio Ambiente

A Guerra Fria e a Globalização são fenômenos internacionais que em muito influíram sobre a política ambiental internacional e, via de consequência, sobre a evolução das posições da diplomacia ambiental brasileira.

4.2.1 A Guerra Fria e o Meio Ambiente

O término da Guerra Fria pode ser considerado como um dos marcos de reflexão da influência da conjuntura internacional sobre o meio ambiente. Claramente, há dois momentos bem distintos de posicionamento da política externa ambiental brasileira: antes e depois do fim da Guerra Fria.

Antes do início dos anos de 1990, que marcam o desaparecimento do bloco soviético, a problemática ambiental, apesar de já constar na agenda internacional, não era tratada com a relevância política que desfruta nos dias de hoje.

Os interesses do conflito bipolar represaram temas de natureza global que só puderam ser discutidos com maior vigor quando do término da Guerra Fria. Esse conflito intersistêmico² estabeleceu uma nítida separação quanto à importância dos temas que circulavam na agenda internacional. As expressões *alta política* e *baixa política* foram cunhadas para designar grupos de temas que eram ou não prioritários na política internacional. Os temas relacionados à segurança estratégica faziam parte do primeiro grupo, pois eram de interesse direto à sobrevivência dos dois blocos. Os temas do segundo grupo abrangiam um largo espectro de problemas, passando pela economia global, comércio internacional, narcotráfico, direitos humanos, desenvolvimento e, também, com baixa prioridade, o meio ambiente (ALVES, 2001, p. 43; BUENO e CERVO, 2008, p. 463; MESSARI e NOGUEIRA, 2005). A temática ambiental, assim, não encontrou espaço político à época da Guerra Fria. A influência do

¹ COELHO (1994, p. 233).

² “O conflito intersistêmico é uma forma específica de conflito interestatal e intersocietal, no qual formas convencionais de rivalidade – a militar, a econômica e a política – são compostas por, e frequentemente legitimadas em termos de, uma total divergência de normas políticas e sociais” (HALLIDAY, 2007, p. 187).

pensamento hiperrealista morgenthauseano, que dominava a política internacional no período, ao priorizar a afirmação dos interesses estratégicos dos dois blocos antagônicos, com base numa política de poder de natureza hobbesiana, dificultava à condução de temas de natureza essencialmente cooperativa.

O período da *détente* também não propiciou a inserção relevante do meio ambiente na agenda internacional. A *détente* poderia ter contribuído para tal, pois no período em que essa política de distensão se fez presente nas relações internacionais, houve a percepção, ainda que por curto espaço de tempo, de que as questões de segurança, tradicionalmente ligadas ao pensamento realista, dariam espaço para a emergência de novos temas (MESSARI e NOGUEIRA, 2005, p. 80). Porém, isso não ocorreu, pois a Segunda Guerra Fria (Governo Reagan) mostrou que a política de poder havia ressurgido com todo o vigor nas relações internacionais. Com efeito, numa conjuntura em que Estados chocavam-se pela intransigente defesa dos interesses nacionais, numa percepção de mundo dominado pela dinâmica hiperealista, não havia espaço para uma discussão cooperativa relacionada à temática ambiental.

O diálogo cooperativo reduzia-se, ainda mais, pela natural identificação existente entre a problemática ambiental e os recursos naturais – estes, reconhecidamente, acoplados à individualidade dos Estados, por estarem contidos em jurisdições territoriais soberanas. Assim, os recursos naturais — e, por via de consequência, o meio ambiente — eram os primeiros a serem lembrados quando se tratava da defesa do interesse nacional.

Dessa forma, a predominância do pensamento realista e os interesses estratégicos antagônicos do conflito intersistêmico foram os motivos principais pelos quais o meio ambiente não ganhou destaque na agenda internacional, à época da Guerra Fria

Vale destacar que, ainda hoje, Ribeiro (2008, p. 18) reconhece a validade do pensamento realista na temática ambiental. Após destacar o pensamento realista morgenthauseano de que “o interesse é realmente a essência da política e que [esta] não é afetada pelas circunstâncias de tempo e de lugar”, o autor esclarece que:

A afirmação [acima] é, em nosso entendimento, a maior contribuição de Morgenthau aos estudos contemporâneos que buscam o entendimento da ordem ambiental internacional. Para cada [acordo ambiental] foram realizadas inúmeras reuniões até que se acomodassem as diferenças entre as Partes. Apesar disso, em alguns casos, os governos não assinaram os documentos ou não o ratificaram, sempre salvaguardando o interesse nacional.

Outro motivo para a pouca relevância política do meio ambiente, à época da Guerra Fria, deve ser procurado na dicotomia Norte-Sul, inaugurada com a conferência terceiromundista de Bandung (1955). A divisão Norte-Sul fomentou a geração de fundadas desconfianças, entre os países mais pobres, de que o discurso ambiental era utilizado para dificultar-lhes seus projetos de crescimento econômico. Por sua vez, os países do Norte viam na pobreza do Sul uma das razões da degradação ambiental do planeta, impregnados que estavam, no início da década de 70, com as teorias do Clube de Roma (COELHO, 1994; LIMA, 1997; O'NEILL, 2009, p. 87). Vale lembrar que, ainda na década dos anos 1990, “era perceptível nos países avançados a intenção de utilizar o argumento ecológico como instrumento de pressão sobre os países em desenvolvimento para tolher-lhes riqueza e meios de ação” (BUENO e CERVO, 2008, p. 465).

4.2.2 A Globalização e o Meio Ambiente

A globalização contribuiu para a relevância do meio ambiente na política internacional. Revigorada que foi pelo desaparecimento das fronteiras ideológicas da Guerra Fria, pelo fenômeno da interdependência e pelos avanços tecnológicos facilitadores da interconectividade mundial, a globalização fortaleceu a atuação de novos atores na sociedade internacional, cujos interesses pressionaram os Estados nacionais no sentido de liderarem a governança global ambiental.

A governança global constitui-se, assim, em uma das mais importantes maneiras de enfrentar-se a problemática ambiental, devido a natureza transfronteiriça dos distúrbios ambientais. A cooperação entre Estados já resultou na assinatura de inúmeros acordos multilaterais e na construção de regimes internacionais ambientais. Os acordos multilaterais, juntamente com os regimes internacionais, são os principais mecanismos instrumentais da governança global (O' NEILL, 2009, p. 5).

Adicionalmente, Vogler (2008, p. 353) reforça o relacionamento existente entre a globalização e o meio ambiente, ao afirmar que a utilização descontrolada dos recursos naturais é insustentável e levará à completa degradação dos recursos naturais do planeta, situação que estaria intimamente ligada aos processos de globalização. As enormes desigualdades entre países ricos e pobres colaboram para agravar o problema. No plano internacional, a resposta para o enfrentamento dessa situação estaria numa efetiva governança ambiental global, o que, num sistema de Estados soberanos, envolve a cooperação internacional.

4.3 A Evolução da Política Externa Ambiental Brasileira

A conjuntura internacional influi sobre as posições assumidas pelos países nos encontros internacionais. Se os objetivos externos dos Estados devem ser buscados no plano internacional, é natural que as condições advindas da situação internacional exerçam influência sobre as estratégias de política externa em curso. Essa é uma das razões para o registro de mudanças de comportamento político diplomático. Os países procuram adaptar suas estratégias de ação externa às novas realidades da conjuntura internacional. As posturas negociais adotadas pelo Brasil nas conferências ambientais de Estocolmo (1972), Rio (1992), Quioto (1997) e Copenhague (2009) são provas disso.

Foi somente a partir da Conferência de Estocolmo (1972) que a temática ambiental começou a ganhar importância diplomática. Até aquela data, o meio ambiente era vinculado a questões meramente técnicas, mais ligadas à poluição industrial. A convocação dessa conferência deu-se pela crescente atenção internacional para com a preservação da natureza e para com a influência da poluição sobre a qualidade de vida das populações. Essa preocupação vinha dos países mais ricos, dado o seu adiantado grau de desenvolvimento econômico e social.

A preocupação dos países do então denominado Terceiro Mundo era outra: buscar o incremento do desenvolvimento. Em Estocolmo (1972), o Brasil, juntamente com outros países em desenvolvimento, contribuiu para dar uma nova perspectiva à temática ambiental, ligando-a com fatores econômicos e sociais; ou seja, o desenvolvimento também estava ligado a qualidade de vida no planeta. Não seria pela implementação de políticas restritivas ao crescimento econômico dos mais pobres que haveria de se encontrar soluções para o problema da poluição mundial (GUIMARÃES, 1994; LIMA, 1997; ALVES, 2001; LAGO, 2007; RIBEIRO, 2008).

Com efeito, na Conferência de Estocolmo (1972), o Brasil adotou uma posição que pode ser identificada como hiperrealista, pois assegurou o princípio de que os países tinham o direito soberano de utilizar seus recursos naturais de acordo com suas prioridades. Essa postura traduziu o pensamento nacionalista de suas estruturas de poder domésticas, então empenhadas em cumprir as metas dos Planos Nacionais de Desenvolvimento dos governos militares. O Brasil, aliado com a China, liderou a posição dos países periféricos contrários a reconhecer a importância do aprofundamento da discussão da problemática ambiental, pois o seu modelo de desenvolvimento exigia uma forte depleção dos recursos naturais, os quais, à época, eram considerados inesgotáveis (VIOLA, 2002).

A posição do Brasil, então, passou a ser confrontada pelos países mais ricos. Nos países industrializados, o ativismo político ambiental, fortemente alavancado por atores não governamentais, influenciou nos governos e na opinião pública. Países que não consideravam fortemente a proteção ambiental em seus projetos desenvolvimentistas foram alvos de acusações em foros multilaterais e na imprensa internacional. O Brasil sofreu pressões ambientalistas internacionais contra o “ecocídio”, que se estaria praticando em terras nacionais. A década de 80, portanto, presenciou a postura hiperrealista brasileira de sustentar suas posições diplomáticas na premissa de que são os países desenvolvidos os principais responsáveis pelos danos causados à natureza (LAMPREIA, 1999; LIMA, 1997; VIOLA 2010 b).

Ainda na década de 80, a crise do modelo do desenvolvimento brasileiro, agravada pela significativa perda de valor nos mercados internacionais dos recursos naturais clássicos, pela baixa qualidade da mão de obra nacional e pela intolerância à poluição, resultou no aumento da consciência do governo e da opinião pública nacional para com os problemas ambientais.

Assim, o Brasil chegou na Conferência Rio 92 adotando uma postura muito diferente em relação às posições adotadas em Estocolmo, assumindo, claramente, intenções mais cooperativas. O conceito de *desenvolvimento sustentável* internacionalizou-se e o País passou a advogar o princípio das *responsabilidades comuns, porém diferenciadas*. A partir da Rio 92, o Brasil inicia um processo de flexibilização dos rígidos fundamentos do realismo, abandonando o discurso de esconder as agressões à natureza sob o argumento da defesa da soberania nacional (ALVES 2001; VIOLA, 2002; BUENO e CERVO, 2008).

Essa mudança na postura negocial brasileira também pode ser interpretada como um reflexo da necessidade de melhor adaptar-se aos constrangimentos internacionais oriundos do processo de construção de uma nova ordem internacional, que passaria a valorizar, cada vez mais, a proteção ambiental. Os constrangimentos podem ser interpretados como sendo os limites de atuação e das possibilidades de um país para realizar seus interesses no plano internacional (LESSA, 2001). Assim, a solução dos problemas ambientais, sendo um dos itens mais relevantes da agenda internacional, exigirá uma dinâmica de cooperação internacional muito mais efetiva do que a praticada nos dias de hoje. Com efeito, o Brasil lidaria muito melhor com os constrangimentos internacionais se adotasse posição de líder global de um processo de cooperação, assumindo plenamente a sua condição de potência ambiental □ singularidade oriunda de sua economia de baixo carbono, de suas reservas incomparáveis de água doce, de sua biodiversidade e de suas terras agricultáveis (VIOLA, 2009).

Em Quioto (1997), as posições brasileiras orientaram-se pela defesa do interesse nacional, porém sem assumir a postura hiperrealista demonstrada em Estocolmo: afirmou-se o direito ao desenvolvimento como peça fundamental da ordem mundial; promoveu-se o conceito de desenvolvimento sustentável; tratou-se de construir para o Brasil uma posição de liderança mundial na solução dos problemas ambientais; e, evitou-se a inclusão das florestas em códigos de regulação internacional (VIOLA, 2002).

Em Copenhague (2009), o Brasil avançou em sua tradicional posição de resistir à adoção de metas vinculantes ou obrigatórias de redução de emissão de gases do efeito estufa e comprometeu-se pela redução de suas emissões, o que o aproximou de uma visão mais pluralista das relações internacionais (VIOLA, 2010 b).

Além do novo quadro internacional inaugurado pelo fim da Guerra Fria e pelas transformações políticas internas ocorridas no Brasil a partir do final do período dos governos militares, as mudanças na postura negociada ambiental brasileira deveu-se, também, à adoção de novas linhas de atuação da política externa brasileira: em oposição à *autonomia pelo distanciamento*, que evitava o engajamento em temas polêmicos, a partir da década dos anos de 1990, a ação externa assumiu a posição da *autonomia pela aproximação*, conceito que traduzia a idéia de não mais se evitar temas conflitivos. E o meio ambiente era um dos temas que, juntamente com os direitos humanos, traziam pressões internacionais sobre o Brasil. Portanto, a autonomia passaria a se traduzir por participação em temas polêmicos, com o intuito de influir, por meio de valores da tradição brasileira, na construção de um ordenamento multilateral mais justo (LAFER, 2009; UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2010).

Assim, o conceito de *autonomia pela aproximação* ganha relevância pela valorização da questão ambiental nos foros multilaterais. Sendo um problema que, forçosamente, receberá tratamento cooperativo, o meio ambiente é um dos campos para aplicação do conceito do *multilateralismo de reciprocidade*, que exprime a intenção de construir uma ordem internacional mais justa, em que os benefícios da ordem sejam igualmente distribuídos, não ficando concentrados nos Estados mais poderosos (BUENO e CERVO, 2008).

4.4 Fundamentos Orientadores da Política Externa Ambiental Brasileira

Não é somente a conjuntura internacional que influi sobre a política externa ambiental brasileira. Esta é influenciada, também, por um conjunto de princípios e conceitos que informam as posições que o país deve adotar. A formulação da política externa, portanto, é realizada levando em conta a conjuntura internacional e um conjunto de princípios e

conceitos. Estes decorrem dos interesses nacionais, da evolução do processo histórico nacional, dos valores culturais da nação e do próprio pensamento político e da visão de mundo do governo encarregado da execução da política externa. Vejamos, portanto, quais os princípios orientadores da diplomacia ambiental brasileira.

A soberania é o princípio basilar da ação externa, o qual decorre da defesa do interesse nacional: na política internacional tudo é definido em função do interesse nacional (MORGENTHAU, 2003). Essa afirmação é válida mesmo diante de um tema considerado de valor global, como é o caso do meio ambiente. As dificuldades encontradas para a formação e o sucesso do regime de mudança climática comprovam a realidade dessa máxima morgenthauiana. Na construção desse regime, mesmo considerando as intenções de cooperação global necessárias para a mitigação das mudanças climáticas, o interesse nacional das partes envolvidas sempre se fez presente.

No plano externo, o interesse nacional liga-se, de imediato, à temática do meio ambiente. A razão é simples: o meio ambiente é identificado com recursos naturais, e estes fazem parte do repertório de bens sob jurisdição da soberania territorial. O reconhecimento da estreita relação entre meio ambiente, recursos naturais e soberania é relevante para o Brasil, pois o País detém um dos maiores capitais ambientais do planeta. Por outro lado, a construção da ordem internacional do século XXI, tudo leva a crer, terá como um de seus parâmetros a proteção ambiental. Nesse cenário futuro, as potências ambientais terão maior participação na definição das regras da nova ordem. E o Brasil quer participar na construção dessa nova ordem, para evitar deparar-se com constrangimentos provocados por regras impostas por terceiros. É por essa razão que a defesa do capital ambiental brasileiro deve ser conduzida com a visão estratégica do interesse nacional (VARGAS, 2004).

Barros-Plataiu (2006) aponta que a defesa do princípio da soberania sobre os recursos naturais é considerada uma vitória da diplomacia brasileira, principalmente se considerarmos a presença da hierarquia de poder no sistema internacional. O princípio é utilizado para se contrapor às pressões internacionais sofridas pelo País, consubstanciadas em ideias de legitimação de ação coletiva, tais como os conceitos de patrimônio comum da humanidade, gestão coletiva, interesse geral/vital da humanidade, direito/dever de ingerência ambiental e o conceito de livre acesso aos recursos genéticos, dentre outros.

Além do princípio da soberania sobre os recursos naturais, há outros princípios que orientam a política ambiental brasileira. Um deles é o princípio das *responsabilidades comuns, mas diferenciadas*, que decorre do princípio 7 da Declaração do Rio. O princípio

reconhece que todos os países tem responsabilidades perante o meio ambiente, porém, em face das diferenças históricas do processo de desenvolvimento industrial entre países ricos e pobres, as exigências para o enfrentamento atual da problemática ambiental devem ser diferenciadas. O Brasil advoga a responsabilidade histórica dos países desenvolvidos. Exemplo da aplicação desse princípio pode ser encontrado no Protocolo de Quioto, em que não são atribuídas metas de redução de gases do efeito estufa para países pobres e em desenvolvimento.

Ainda com base na Declaração do Rio, a visão brasileira procura diferenciar as posições entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. O reconhecimento da diferenciação política entre ricos e pobres é um dos fundamentos da posição brasileira para garantir o direito ao desenvolvimento, com base nos princípios 8 e 11 daquela declaração. Para isso, o Princípio 8 enfatiza a necessidade de os Estados reduzirem e eliminarem padrões insustentáveis de produção e consumo e o Princípio 11 destaca que normas ambientais devem ser diferenciadas, respeitando as necessidades de desenvolvimento de cada país, particularmente os em desenvolvimento.

Na verdade, esses princípios orientadores da atuação da diplomacia ambiental brasileira dirigem-se para a consecução do objetivo síntese da política externa brasileira: servir de instrumento para o desenvolvimento nacional — propósito, aliás, que já vem de longa data e serve para fornecer convergência e imprimir unidade de esforços à ação externa brasileira. A proteção dos interesses relacionados ao desenvolvimento nacional tem sido o argumento central das posições diplomáticas brasileiras nos fóruns multilaterais. Para Cervo (1994, p. 28), o desenvolvimento é o vetor definitivo da política externa brasileira.

O multilateralismo é o espaço por excelência para que o Brasil exerça sua reconhecida competência para construir e articular consensos. Para o Brasil - país carente de recursos de poder e que tem no juridicismo e no pacifismo princípios basilares de sua conduta externa, os foros multilaterais apresentam-se como oportunidade para a construção de parcerias e alianças visando à minimização das assimetrias de poder do sistema internacional. O multilateralismo de reciprocidade é o instrumento de ação da diplomacia brasileira deste início de século para tornar as regras do ordenamento multilateral igualmente benéficas para todos (BUENO e CERVO, 2008, p. 496). O meio ambiente é uma das expressões desse multilateralismo de reciprocidade, cuja defesa, no que toca ao meio ambiente, é realizada com base no princípio da soberania sobre os recursos naturais; do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas; e dos princípios 8 e 11 da Declaração do Rio.

Mas não são somente esses princípios que conformam a posição ambiental brasileira. A eles unem-se conceitos do direito ambiental internacional: o desenvolvimento sustentável, o interesse geral da humanidade, o direito de gerações futuras, o patrimônio comum da humanidade e a segurança em matéria ambiental (KISS, 1999; apud BARROS-PLATIAU, 2006).

A política externa brasileira tem estado alerta quanto à interpretações tendenciosas de conceitos do direito internacional ambiental, particularmente a ideia de patrimônio comum da humanidade, por causa das pressões internacionais que podem levar à erosão da soberania brasileira sobre a Amazônia:

[...] existe uma forte (e infundada) pressão internacional/transnacional para transformar a Amazônia nesse tipo de patrimônio. Contudo, o patrimônio comum da humanidade é um instrumento claro, criado para evitar a apropriação de espaços sem jurisdição, como a Lua, os fundos marinhos e a Antártica. Logo, a Amazônia não poderia ser inserida nessa categoria jurídica, amenos que o Brasil cedesse parte do seu território (BARROS-PLATIAU, 2006, p. 271).

4.5 Conclusão Parcial

Os fundamentos que orientam as posições assumidas pela diplomacia ambiental brasileira assentam-se, principalmente, na defesa da soberania e de princípios da Declaração do Rio: o princípio das *responsabilidades comuns, mas diferenciadas* e o princípio do reconhecimento da diferenciação política entre ricos e pobres. A atenção para com o direito internacional também é pedra basilar da atuação da diplomacia nacional, com a particularidade de que podem surgir interpretações distorcidas de conceitos do direito internacional ambiental, de forma a ameaçar a soberania brasileira sobre o seu imenso potencial ambiental. Os conceitos de *patrimônio comum da humanidade* e de *interesse geral da humanidade* prestam-se a esse propósito, o que exige atuação vigilante da diplomacia brasileira.

Outro aspecto destacado ao longo do capítulo, relaciona-se às mudanças das posições assumidas pela diplomacia ambiental brasileira ao longo das última décadas, como resultado da adaptação da ação externa às novas condicionantes da conjuntura internacional. O final da Guerra Fria e a Globalização foram fenômenos da política internacional que influíram sobre o meio ambiente. O término do conflito ideológico possibilitou a emergência dos denominados *novos temas*, dentre os quais se incluía a temática ambiental. E o ambiente de alta

interconectividade política, social, econômica e cultural, propiciado pela globalização, impulsionou a governança ambiental global.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho analisou a problemática ambiental da atualidade, na sua dimensão histórica e política, para atingir os seguintes objetivos:

- Identificar as razões pelas quais o meio ambiente ganhou destaque na agenda internacional da atualidade.
- Conhecer como as teorias de Relações Internacionais posicionam-se em face do meio ambiente.
- Levantar os reflexos do término da Guerra Fria e da Globalização sobre a dinâmica política do meio ambiente.
- Conhecer os fundamentos orientadores da política externa ambiental brasileira.

A consecução desses objetivos, baseada em pesquisa bibliográfica, norteou-se pelas seguintes indagações:

- Por que o meio ambiente tornou-se importante tema na agenda internacional?
- Como as teorias de Relações Internacionais posicionam-se em face do meio ambiente?
- Qual a influência da Guerra Fria e da Globalização sobre a dinâmica política do meio ambiente?
- Que mudanças das posições negociais da política externa ambiental brasileira podem ser identificadas como reflexo daquela influência ?
- Quais os principais conceitos, princípios ou diretrizes que orientam a política externa ambiental brasileira?

Em relação à primeira pergunta, o trabalho concluiu que a importância da temática ambiental na agenda internacional da atualidade deve-se à evolução da amplitude dos problemas ambientais, que de uma perspectiva local, regional e transnacional ganhou dimensão global. A temática ambiental, portanto, inseriu-se na agenda política internacional devido às preocupações globais decorrentes dos efeitos nocivos dos descuidos ambientais, os quais não se restringem aos limites fronteiriços nacionais, podendo vir a afetar bens comuns globais, tais como a atmosfera e os oceanos. A transnacionalidade e a natureza global dos problemas ambientais levou O' NEILL (2009) a denominá-los de problemas ambientais globais e seu enfrentamento deve merecer atenção multilateral, a qual tem se manifestado na construção de regimes internacionais. A comunidade internacional tem se esforçado para

implementar medidas que conduzam à governança ambiental global, de cuja real efetividade, num sistema de soberania de Estados, depende da cooperação internacional.

Concluiu-se, também, que, além dos regimes internacionais ambientais, a evolução da importância do meio ambiente na agenda internacional materializou-se pelas conferências multilaterais de Estocolmo (1972), Rio (1992) e Joanesburgo (2002), cujos principais resultados podem ser ainda hoje sentidos na conexão que esses fóruns estabeleceram entre o meio ambiente e as agendas de desenvolvimento — conexão que ficou claramente expressa pelo conceito de *desenvolvimento sustentável*.

Quanto à segunda pergunta, constatou-se que as três perspectivas teóricas selecionadas para dialogar com o meio ambiente — o realismo, o liberalismo e a vertente cognitivista do construtivismo — consideram a possibilidade da cooperação na política internacional ambiental, porém sob diferentes óticas. O realismo admite a possibilidade da cooperação, com a ressalva de que ela só será efetiva na medida em que atenda aos interesses nacionais em jogo. O liberalismo apresenta uma visão mais otimista, pois tem a firme convicção de que as relações internacionais podem ser mais cooperativas do que conflituosas, pois as instituições internacionais podem conduzir à paz à cooperação. O cognitivismo, por sua vez, destaca a importância do conhecimento para o sucesso de políticas ambientais cooperativas.

Outra conclusão que decorreu do estudo da segunda pergunta, relaciona-se à constante presença do interesse nacional na política ambiental internacional, mesmo diante do meio ambiente, que é um tema reconhecidamente considerado de valor global. As três perspectivas teóricas percebem o interesse nacional como fator importante nas relações entre os Estados, mesmo num quadro em que se busca a cooperação internacional. Uma das diferenças entre essas três perspectivas teóricas reside em até que ponto o peso do interesse nacional influirá no desfecho das negociações. O realismo vê o interesse nacional como fundamento para a obtenção de ganhos relativos. O liberalismo encara as instituições e as organizações internacionais como fomentadoras de ganhos absolutos. E o cognitivismo vê as comunidades epistêmicas, desde que livres de influência política, como elemento atenuador do interesse individual dos Estados.

Portanto, as dificuldades encontradas para a formação e o sucesso do regime de mudança climática comprovam uma das máximas do pensamento morgenthauiano, de que na política internacional o que vale é a defesa do interesse nacional. Na construção desse regime, mesmo considerando as intenções de cooperação global necessárias para a mitigação das

mudanças climáticas, o interesse nacional das partes envolvidas sempre se fez presente, dificultando a evolução desse regime.

No que diz respeito à terceira pergunta, verificou-se que o final da Guerra Fria e a Globalização foram os fenômenos da política internacional da década de 1990 que mais influíram sobre o meio ambiente. O término do conflito ideológico possibilitou a emergência dos denominados *novos temas* na agenda internacional, dentre os quais se inclui a temática ambiental. E o ambiente de alta interconectividade política, social, econômica e cultural, propiciado pela Globalização, impulsionou a governança ambiental global.

Em relação à quarta pergunta, concluiu-se que às mudanças das posições assumidas pela diplomacia ambiental brasileira ao longo das últimas décadas decorreram da adaptação de suas estratégias de ação externa às novas condicionantes da conjuntura internacional, nascidas no bojo dos anos de 1990. Assim, o término da Guerra Fria e o revigoramento da Globalização influíram sobre a temática ambiental e, via de consequência, sobre as posições negociais da política externa ambiental brasileira, que de uma postura hiperrealista na Conferência de Estocolmo (1972) passaram a assumir posições que mais se aproximam de uma visão pluralista das relações internacionais.

Quanto à quinta e última pergunta, constatou-se que os fundamentos que orientam as posições assumidas pela diplomacia ambiental brasileira assentam-se, principalmente, na defesa da soberania e de princípios da Declaração do Rio: o princípio das *responsabilidades comuns, mas diferenciadas* e o princípio do *reconhecimento da diferenciação política entre ricos e pobres*. A atenção para com o direito internacional também é pedra basilar da atuação da diplomacia nacional, com a particularidade de que, algumas vezes, atores poderosos interpretam conceitos do direito internacional ambiental de forma a ameaçar a soberania brasileira sobre o seu imenso potencial ambiental. Os conceitos de *patrimônio comum da humanidade* e de *interesse geral da humanidade* prestam-se a esse propósito, o que exige atuação vigilante da diplomacia brasileira.

Finalmente, cabe destacar que, na política internacional, o meio ambiente é um dos temas que mais prontamente identificam-se com os interesses soberanos dos Estados. A razão é simples: o meio ambiente, normalmente, é identificado com recursos naturais e estes relacionam-se à singularidade soberana de cada Estado, pois as riquezas naturais fazem parte da jurisdição de determinada soberania territorial.

O reconhecimento da estreita relação entre meio ambiente, recursos naturais e soberania é significativo para o Brasil, pois o país detém um dos maiores capitais ambientais

do planeta. Por outro lado, a construção da ordem internacional do século XXI, tudo leva a crer, terá como um de seus parâmetros a proteção ambiental. Nesse cenário futuro, as potências ambientais terão maior participação na definição das regras da nova ordem. E o Brasil, como potência ambiental, quer participar da construção dessa nova ordem, para evitar deparar-se com constrangimentos provocados por regras impostas unilateralmente. O Brasil também quer que seus valores e visão de mundo participem da edificação desta ordem que está em construção. É por essa razão que a política externa ambiental brasileira é um dos instrumentos para a inserção internacional autônoma e independente do Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALVES, José Augusto Lindgren. **A Década das Conferências**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais e Fundação Alexandre de Gusmão. 2001.
- BARBOZA, Mário Gibson. **Na diplomacia, o traço todo da vida**. Rio de Janeiro. Ed Francisco Alves. 2ª edição.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **A Política Externa Ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável**. In ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos; (org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva. p. 251 – 281. 2006.
- BERNAUER, Thomas. **The Effect of International Environmental Institutions: how we might learn more**. *International Organization* 49.2 (1995), pp. 351-77. *Managing International Rivers. Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Edited by Oran R. Young. Cambridge MA: MIT Press, 1997.
- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2ª ed., 2002.
- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 3ª ed., 2008.
- BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Tradução Sérgio Bath. UnB, 2002
- CARR, Edward Hallet. **Vinte Anos de Crise**. Tradução: Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. 2ª Edição. 2001
- CARVALHO, Ernani. **Krasner e os regimes internacionais**. p. 209 – 210. In MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LIMA, Marcos Costa; VILLA, Rafael; REIS, Rossana Rocha; (org.). *Clássicos das Relações Internacionais*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2010.
- CASTRO, Marcus Faro de. **Política e Relações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005.
- CERVO, Amado Luiz (org.). **O Desafio Internacional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

COELHO, Pedro Motta Pinto. **O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: ensaio de um novo espaço ideológico.** In FONSECA JÚNIOR, Gélson; NABUCO DE CASTRO, Sérgio Henrique; (org.). *Temas de Política Externa.* Rio de Janeiro: Paz e Terra. p.233 – 262, 1994.

FERMANN, Gunnar. **Japans 1990 Climate Policy Under Pressure.** *Security Policy*, Vol 24, nº 03, p 287 – 300, 1993. não vou mais usar

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. Jr. **Relações Internacionais. As Teorias em Confronto.** Lisboa: Editora Gradiva. 2003.

DETLEF SPRINZ; URS LUTERBACHER. **International Relations and Global Climate Change.** Potsdam Institute for Climate Impact Research (PIJ Report), n. 21, jul. 1996.

GUIMARÃES, Roberto P. **“Da Oposição entre Desenvolvimento e Meio Ambiente ao Desenvolvimento Sustentável: uma perspectiva do Sul”**, in Gelson Fonseca Jr. e Sérgio Henrique Nabuco de Castro (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, São Paulo, Paz e Terra. 1994.

GULBRANDSEN, Lars H.; ANDRESEN, Steiner. **NGO influence in the implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, Flexibility Mechanisms, and Sinks.** *Global Environmental Politics* 4.4 , p. 54-75, 2004.

HAAS, Peter M. **Environment: Pollution. Managing Global Issues: Lessons Learned.** Washington DC: P.J. Simmons and Chantal de Jonge Oudraat. Carnegie Endowment for International Peace, 2001

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais.** Tradução: Cristina Soreanu Pecequilo. Consultoria técnica da tradução: Paulo Fagundes Visentini. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2007.

HASLAM, Jonathan. **A necessidade é a maior virtude. O pensamento realista nas relações internacionais.** Tradução: Waldéa Barcelos. Revisão da tradução: Percival Panzoldo de Carvalho. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora, 2006.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais.** Tradução Bárbara Duarte. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

KEOHANE, R.O.; NYE, J. **Transnational Relations and World Politics**. 1971. Disponível em: http://www.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_materiales/materiales016.pdf. Acesso em 28 Jan 2011. 1971.

_____. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

_____. **Power and Interdependence**. Harper Collins. New York. 1989.

KEOHANE, R.O. (ed). **Neorealism and Its Critics**. New York: Columbia University Press, 1986.

_____. **International institutions and state power**. Boulder: Westview Press, 1989.

KISS, A. C. **Droit international de l'environnement**. Programme de formation à l'application du droit international de l'environnement. Genebra: Unitar, 1999.

LAFERRIÈRE, Eric; STOETT, Peter J. **International Relations Theory and Ecological Thought: Toward a synthesis**. London and New York: Routledge, 1999.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo. O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

LAFER, Celso. **A identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira**. São Paulo: Editora Perspectiva. 2009.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia Brasileira: Palavras, Contextos e Razões**. Rio de Janeiro: Lacerda Editores. 1999.

LESSA, Antônio Carlos. **O Pretérito Mais que Perfeito: a evolução da ordem e da inserção internacional do Brasil (1945-200)**. Brasília: Mimeo, 2001.

LIMA, Paulo Tarso Flecha de. **Caminhos Diplomáticos: 10 anos de agenda internacional (1985 -1995)**. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves. 1997.

- LIMA, Paulo de Tarso Flecha de. **Caminhos Diplomáticos**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997.
- MANDEL, Robert. **Conflict Over the World' Resources**. Nova York: Greenwood Press, 1988, p.47.
- MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. **Teoria das Relações Internacionais. Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier. 2005
- MORGENTHAU, Hans J. **Politics Among Nations: the struggle for power and peace**. Fifth edition, Knopf, New York, 1973.
- _____. **A Política entre as Nações**. Tradução: Oswaldo Biato. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. 2003
- MOURITZEN, Hans. **Past versus Present Geopolitics**. In INAN, Annette Freyberg; HARRISON, Ewan; JAMES, Patrick. (Org.). *Rethinking Realism in International Relations. Between Tradition and Innovation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009. p. 164 – 188.
- NEGOCIAÇÕES, IPCC e Rio 92. Disponível em: HTTP: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/102>>. Acesso em: 28 / 01 / 2011.
- NILSSON, Sten; PITT, David. **Protecting the Atmosphere: The Climate Change and Its Context**, Earthscan, London, 1994.
- NYE, Joseph S. Jr. **Comprender os Conflitos Internacionais**. Tradução Tiago Araújo. Lisboa. Ed. Gradiva, 2002.
- O' NEILL, Kate. **The Environment and International Relations**. New York: Cambridge University Press. 2009.
- PORTER, G.; BROWN, J. W. **Global Environmental Politics**. Westview Press, 1996.
- RIBEIRO, Wagner Costa. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Ed. Contexto, 2008.
- ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. **Relações Internacionais. Teorias e Agendas**. Brasília: IBRI, 2002.
- ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto; (org.). **Governança sem Governo**. Tradução Sérgio Bath. Brasília. Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ROWLANDS, Ian H. **Major Theoretical Approaches**. p. 32 – 39. In SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs (org.). *International Relations and Global Climate Change*. Postdam Institute for Climate Impact Research (PIK). Relatório nº 21, 1996. Disponível em: <http://www.pik-potsdam.de/research/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em 28 Jan 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes. Robert O. **Keohane: interdependência complexa, regimes internacionais, instituições e idéias na política internacional**. p. 225 – 248. In MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LIMA, Marcos Costa; VILLA, Rafael; REIS, Rossana Rocha; (org). *Clássicos das Relações Internacionais*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2010.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs (org.). *International Relations and Global Climate Change*. Postdam Institute for Climate Impact Research (PIK). Relatório nº 21, 1996. Disponível em: <http://www.pik-potsdam.de/research/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em 28 Jan 2011.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Curso de Especialização de Relações Internacionais. Aula 2 do Módulo II “As Relações Internacionais do Brasil Contemporâneo”** (slides 49, 50,51). Brasília, 2010.

VARGAS, E. V. **Meio ambiente como tema de política externa**. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, Fundação Armando Álvares Penteado, v. 2, n.4, p. 118-135, 2004.

VASQUEZ, John A. **The War Puzzle Revisited**. New York: Cambridge University Press. 2009.

VOGLER, John. **Environmental Issues**. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patrícia. *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University. p. 352- 366, 2008.

VIOLA, Eduardo. **O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 17, n.50, p. 25-46. out. 2002.

_____. **O Brasil na Arena Internacional da Mitigação da Mudança Climática (1996- 2008)**. *Revista Breves Cindes*, jan. 2009.

_____. **Impasses e Perspectivas da Negociação Climática Global e Mudanças na Posição Brasileira**. *Revista Breves Cindes*, n. 30, mar 2010 a.

_____. Entrevista concedida ao candidato, em 23 de julho de 2010 b.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. London: Addison-Wesley. 1979

_____. **O Homem, o Estado e a Guerra**. Tradução: Adail Ubirajara Sobral.
Revisão da tradução: Marina Appenzeller. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2004

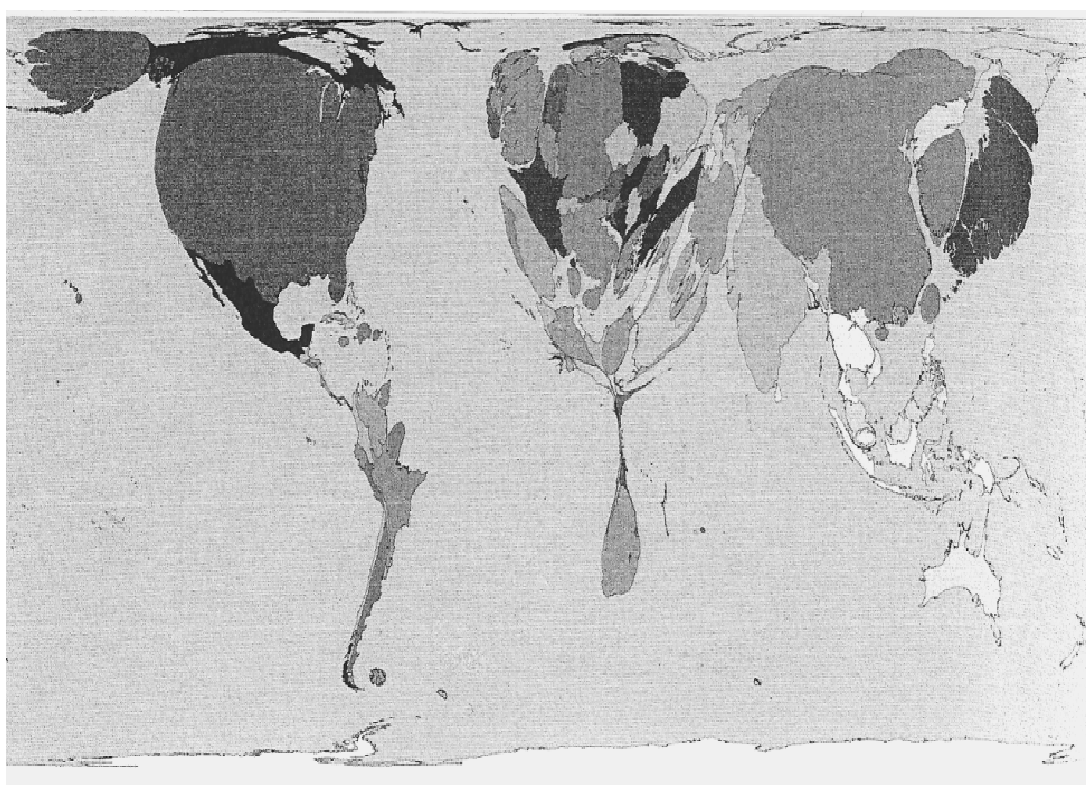
WESTING, Artur H.(ed.). **Global Resources and International Conflict**. Oxford: Oxford University Press. 1986

YOUNG, Oran R. **International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment**. Cornell University Press, Ithaca, 1989.

_____. **A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas**. p. 219-261. In ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto; (org.). **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. UnB. São Paulo: Imprensa Oficial. 2000.

XXXXXX

ANEXO – MAPA MUNDIAL (PROPORCIONAL À EMISSÃO MUNDIAL DE CARBONO)



Fonte: VOGLER, John. Environmental Issues. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patrícia. The Globalization of World Politics. New York: Oxford University. p. 352, 2008. Copyright 2006 SASI Group (University of Sheffield) and Mark Newman (University of Michigan). www.worldmapper.org.