

Variáveis estruturais internas e externas da participação do Brasil no regime internacional das mudanças climáticas – uma análise empírica transversal entre o direito e relações internacionais

Internal and external structural variables of the participation of Brazil in the climate changes international regime – an empirical cross-analysis between law and international relations

DOUGLAS DE CASTRO¹
Universidade de São Paulo (Brasil)

Sumário: 1. Introdução; A participação do Brasil nos regimes internacionais – da indiferença ao protagonismo; 3. Variáveis estruturais internas e externas – o desenvolvimento do modelo teórico e verificação empírica; 4. Conclusões; Bibliografia.

Resumo: A hipótese principal do trabalho é a de que no caso do regime internacional do clima a grande polaridade das variáveis internas e a baixa polaridade das variáveis externas em torno do tema criaram incentivos para que o Brasil pudesse participar como protagonista do regime, adotando assim um purposive behavior (SCHELLING, 2006) no cenário internacional que o coloca como um interlocutor privilegiado dos países do Global South com o Norte desenvolvido.

Como hipótese secundária, inferimos que este ambiente político interno e externo faz com que o relacionamento do direito internacional com o direito interno ocorra com relativa sincronia, o que não ocorre em outros regimes internacionais que o Brasil não é protagonista. Espera-se comprovar empiricamente esta inferência a partir de uma estratégia metodológica que consiste em primeiro promover uma análise das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil quanto às mudanças climáticas vis-à-vis suas implicações no direito interno, para que em seguida se compare a participação no regime das mudanças climáticas com sua participação em outros regimes ambientais.

Palavras-chave: Mudanças climáticas, regimes internacionais, direito internacional e interno, Brasil.

Abstract: The main hypothesis of this work is that in the case of the international climate regime the high polarity of the internal variables and the low polarity of the external variables around the theme created incentives for Brazil to participate as a protagonist of the regime, adopting a purposive Behavior (SCHELLING, 2006) in the international scenario that places him as a privileged interlocutor of the Global South countries with the developed North.

As a secondary hypothesis, we infer that this internal and external political environment causes the relationship between international law and domestic law to occur with relative synchronicity, which does not occur in other international regimes that Brazil is not a protagonist. It is hoped to empirically prove this inference from a methodological strategy

¹ Doutor em Ciência Política e Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito pela Brigham Young University. Pós-Doutorando pela Escola de Direito de São Paulo-FGV.

that consists firstly of promoting an analysis of Brazil's international obligations regarding climate change vis-à-vis its implications in domestic law, so that the participation in the Climate change regime with its participation in other environmental regimes.

Keywords: Climate changes; international regimes, international law, Brazil.

1. Introdução

A emergência da proteção do meio ambiente no cenário internacional está associada à fenômenos multicausais naturais e antrópicos. Dentre os principais fenômenos antrópicos citados pela doutrina encontra-se o uso irracional e não-sustentável dos recursos naturais e as fontes de poluição. Os graves desastres ambientais e as descobertas científicas que proliferaram a partir da década de 70 promoveram grande pressão na condução da política internacional para que fossem incorporados nas discussões multilaterais os temas de natureza ambiental, o que foi prontamente esposado pela Organização das Nações Unidas (ONU) com a realização das conferências de Estocolmo (1972) e Rio (1992). Esta pressão na política internacional dos temas ambientais teve o condão de pressionar individualmente os Estados, se refletindo na forma como os países aderiam ou não aos regimes ambientais internacionais e como protegem e regulamentam o uso dos recursos naturais, fazendo surgir assim, um corpo de leis ambientais mais restritivas (SOARES, 2003).

O Brasil passou então a integrar os foros de negociação multilaterais de meio ambiente e a condução de sua política externa brasileira (PEB) passou a refletir esta abordagem no exercício de sua diplomacia cada vez mais especializada.

Assim, o Brasil está inserido nos principais regimes internacionais de meio ambiente no mundo, atuando como grande player em algumas delas e em outras tendo uma participação incipiente. Na agenda das mudanças climáticas ele assume grande protagonismo como um ator com poder de *agenda-setting* na arena internacional, sendo que este protagonismo não encontra grandes resistências no plano interno. No entanto, possui posição frágil no regime de acesso ao recursos genéticos e benefícios dele advindos, o que inclui uma legislação interna fraca em proteção e dispersão de competências em várias instituições nas três esferas de poder estatal (IPEA, 2016). Porque a participação do Brasil em regimes internacionais nas últimas décadas tem oscilado entre os polos da relativa indiferença ao protagonismo? Quais são os fatores relevantes para que os país se posicione em um ou outro polo?

Desse modo, o propósito do presente artigo é investigar as variáveis estruturais internas e externas que levam o Brasil à participação no regime das mudanças climáticas e sua consolidação como grande *player* neste regime.

Para tanto, faremos uma revisão da literatura sobre a teoria de regimes internacionais para estabelecer a conexão existente entre o Brasil e o sistema internacional no regime ambiental, concentrando nossa atenção na participação do Brasil nas organizações intergovernamentais (OIs), na integração na economia mundial, cujos efeitos nas questões de natureza ambiental produzem forte impacto e no comportamento contingente do Brasil vis-à-vis o comportamento de outros atores no sistema internacional.

No ambiente interno e seu relacionamento com o sistema internacional, especialmente os fatores que determinam a participação e *compliance* das normas ambientais, nos concentraremos nos dois fatores principais apontados pela literatura como essenciais para se determinar a variação: renda e democracia (tendo como variáveis de controle o poder medido em termos do tamanho da população e economia, qualidade ambiental doméstica e região geográfica).

Para realizar esta tarefa, a estratégia metodológica adotada é a de *process tracing* do tipo *explaining outcome* pois visa identificar a interação dos fatores externos e internos que possam explicar as condições mínimas suficientes que tornam o Brasil grande ator no

regime das mudanças climáticas e não em outros regimes internacionais ambientais (BEACH e PEDERSEN, 2013, p.21).

2. A participação do Brasil nos regimes internacionais – da indiferença ao protagonismo

2.1 Teoria dos regimes internacionais

Embora a teoria do neoliberalismo admita que a estrutura do sistema internacional é anárquica e tem o Estado como ator central nas relações internacionais, inova ao apontar para a oportunidade que esta estrutura sistêmica traz para os processos de cooperação e a coexistência de atores transnacionais não estatais que influenciam a forma com os Estados fazem política no cenário mundial. Ela coloca ênfase na cooperação internacional por meio de instituições que estabilizam as expectativas dos Estados por meio da (1) promoção do senso de continuidade; (2) promoção de oportunidades de exercício da reciprocidade; (3) promoção do aumento no fluxo de informações; e (4) apresentação de maneiras de resolver os conflitos pacificamente (em outras palavras, as instituições ampliam e fortalecem a *shadow of the future* que teremos de explorar mais adiante), ao buscar neste contexto ganhos absolutos (NYE e WELCH, 2010).

Além disso, para o neoliberalismo o abandono da divisão entre o doméstico e o internacional é o resultado natural da intensa e crescente interação entre os atores estatais e não estatais, tornando assim mais transparentes e abertas as relações ao assumir a existência de uma interação positiva entre democracia e livre mercado, que segundo Kegley (2006, p. 36-37):

Neoliberalism focuses on the ways in which influences such as democratic governance, public opinion, mass education, free trade, liberal commercial enterprise, international law and organization, arms control and disarmament, collective security, multilateral diplomacy, and ethically inspired statecraft can improve life on our planet.

A porosidade que essas interações promovem na fronteira que separa o plano internacional do plano nacional faz com que os efeitos das medidas de natureza econômicas, políticas e ambientais sejam sentidos para além dos limites fronteiriços e acrescentem incertezas para o sistema como um todo. Essa porosidade nas fronteiras políticas dos Estados faz com que ele deixe de ter controle absoluto, p.ex., dos fenômenos ambientais, o que em tese apresenta desafios para o conceito de soberania estatal, que cada vez mais precisa se ajustar às demandas nas sociedades modernas. É exatamente nesse sentido que Matias (2005, p. 32-33) aponta a relatividade do princípio da soberania:

A soberania não é, portanto, um conceito absoluto e imutável. Ao contrário, por haver se formado sob a influência de causas históricas, seu valor é relativo. Sendo uma criação humana, a soberania não pode refletir uma realidade permanente. A própria ideia da existência de um poder superior surgido do nada feriria a lógica, visto que "nenhum poder se encontra em um espaço vazio privado de forças capazes de agir sobre ele, de constrangê-lo e de modificá-lo". Além disso, a soberania nem sempre existiu, uma vez que já foi possível governar sem que se fizesse uso desse princípio que não pertence à História, mas a uma história. (Nosso destaque)

A cooperação internacional emerge como um processo político por natureza que está ligado à situações conflituosas e de interesses complementares no sistema internacional ante a ausência de um governo comum na ordem política internacional (KEOHANE, 2005). O processo de cooperação está inserido em um sistema político que encampa as esferas internacional e nacional que foi definido por Easton (1965, p.21) como *"the authoritative allocation of values in society"*. Segundo o modelo por ele desenvolvido, a demanda e apoio da sociedade se traduzem a partir do processo político em decisões e ações (as duas pontas do processo sofrem pressões do ambiente em que estão inseridas), que por sua vez servem de *feedback* para novas demandas e apoio que se torna um processo contínuo (EASTON, 1979). Nesse processo, os atores são levados à negociação ou *policy coordination* que,

segundo Keohane *apud* Lindblom (1990, p.51), é *a set of decisions is coordinated if adjustments have been made in them, such that the adverse consequences of any one decision for another decision are to a degree and in some frequency avoided, reduced, or counterbalanced or outweighed*.

Destarte, a cooperação é definida por Axelrod (2006) como um conjunto de relações desprovidas de coerção ou coação e que são legitimadas pelo consentimento mútuo das partes envolvidas. Quanto ao comportamento dos atores a cooperação ocorre *when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others* (BALDWIN, 1993, p.85), sendo que na sua essência a cooperação internacional ocorre entre atores que buscam os seus próprios interesses em um ambiente desprovido de autoridade central (KEOHANE, 1986).

O surgimento de um ambiente cooperativo entre os atores pode resultar de duas motivações distintas: uma, a partir do compromisso por parte do agente para alcançar o bem-estar da coletividade (MCCAFFREY, 2007) e outra como resultado da percepção de autointeresse (LAPID, 1997). Considerando as características do sistema internacional a motivação baseada no autointeresse é a mais provável de acontecer. Trata-se de uma abordagem ancorada na cooperação internacional baseada na racionalidade do agente autointeressado e estímulo externo na forma de incentivos e restrições (LEBOW, 2006).

Cumpra ressaltar antes de continuar a existência de uma premissa básica para que os Estados iniciem processo de cooperação: ela é a reação subsequente a um desentendimento ou conflito entre países, pois, em ambientes de relativa harmonia, não há necessidade de cooperação (KEOHANE, 2005). A cooperação é uma reação ao conflito potencial ou instalado, o que vale dizer que a cooperação deve ser vista como um processo altamente politizado que *somehow, patterns of behavior must be altered* (KEOHANE, 2005, p.53) pela alternância de estratégias que envolvem ameaças, punições, promessas e recompensas. Nesse sentido: *states are much more likely to negotiate in the most dangerous situations, and institutionalization of river resources can make an important contribution to negotiations over any disagreements that do emerge* (BROCHMANN e HENSEL, 2009, p. 393).

Para a teoria do neoliberalismo a cooperação de torna cada vez mais necessária tendo em vista que a agenda internacional se tornou tão complexa e variada que as preocupações dos atores vão além daquelas de natureza militar e de segurança, o que os conduz na busca de ganhos absolutos em vez de ganhos relativos na interação no cenário internacional. Para Powel (1993, p.209) o foco dos estados nos ganhos individuais absolutos significa que (eles) *are indifferent to the gains of others. Whether cooperation results in a relative gain or loss is not very important to a state in neoliberal institutionalism so long as it brings an absolute gain*, ou seja, a utilidade angariada pelo Estado é uma função dos ganhos absolutos não importando para ele o que o outro Estado ganhou (GRIECO, 1993).

O problema básico da cooperação segundo Axelrod (2006, p.9) *individual rationality leads to a worse outcome for both than is possible*, porque os agentes envolvidos em uma situação que exige escolhas mútuas olharão para a estratégia dominante que maximize os seus resultados. Segundo Mccarty e Meiowitz (2013, p.94): *The first principle of rational behavior is that agents should not choose a strategy if there exists an alternative strategy that raises her payoffs against all possible strategies of her opponent.*² O aumento do

² A representação do referido problema é feito por meio do dilema do prisioneiro, que consiste na representação dos atores imersos em um sistema anárquico e confrontados por interesses difusos e complexos em muitas situações na sua interação com outros atores. Trata-se de dois prisioneiros e cada um deles com duas escolhas possíveis: (1) cooperar um com o outro mantendo o silêncio, pois não há evidências suficientes para aplicação da pena máxima e (2) delatar o companheiro para que pegue a pena mínima. A escolha deve ser feita sem que cada um saiba previamente da escolha feita pelo outro. Ocorre que, ao saber que o resultado de não cooperar é mais benéfico, e não tendo informação ou certeza sobre o que o outro vai fazer, os dois jogadores tendem a privilegiar a opção

número de interações ameniza a falta de informações sobre os movimentos dos outros atores, tornando mais previsíveis as decisões no sentido de aperfeiçoar os resultados por meio da reciprocidade com base na análise do último movimento adotado, assim, os atores ajustam os seus compostamentos e se engajam em processos de cooperação a partir de padrões de reciprocidade. O relacionamento baseado na reciprocidade tende a torná-lo mais aberto, descentralizado e igualitário quanto à distribuição de poder (AXELROD, 2006, p.6). O *Dictionary of International Relations* define a reciprocidade como:

Exchanges of roughly equivalent values in which the actions of each party are contingent upon the prior actions of the others in such a way that good is returned for good, and bad for bad...colloquially this is the principle of give-and-take or quid pro quo (something for something).

Para Lebow (2006), que adota uma visão mais construtivista, a racionalidade do agente e estímulos externos não devem ser desprezados, mas a razão subjacente a processos de cooperação entre países imersos em um sistema anárquico é a construção de relações, que, em última análise, moldam seus interesses³, o que explicaria a propensão dos países a cooperar em situações de interação constante como se verá adiante. Segundo Axelrod (2006, p.9) *with an indefinite number of interactions, cooperation can emerge.*

Além do mais, o modelo funciona com base na reciprocidade nas relações internacionais, cujas dimensões básicas são a contingência e a equivalência (KEOHANE, 1986 e LOWI, 1995)⁴, e cuja funcionalidade somente poderá ser alcançada em plenitude com a contínua interação entre os atores por prazo indeterminado. Por contingência, entende-se ações ou omissões condicionais às ações, ou seja, “[...] *actors behaving in a reciprocal fashion respond to cooperation with cooperation and to defection with defection*” (KEOHANE, 1986, p.5). A equivalência aproximada de benefícios deve ser vista como elemento essencial da reciprocidade, pois, ainda que não seja exigida em mesma quantidade ou qualidade afasta a percepção de exploração.

Essa visão é consistente com o que Oye (1986) aponta como dimensões explicativas da cooperação e de estratégia de longo prazo para sua promoção: 1) Estrutura de ganhos (*pay-off structure: mutual and conflicting preferences*); 2) Sombra do futuro (*shadow of the future: single play and iterated games*); e 3) Número de atores (*number of players: two-person and N-person games*).

A busca por maior estabilidade para os processos de cooperação internacional para vencer os desafios comuns existentes e emergentes no sistema internacional passa pelo reconhecimento da importância de normas e instituições nos dois níveis de análise: internacional e doméstico (PUTNAM, 1988).

No plano internacional a formação de regimes internacionais surge como uma forma de aproximar os Estados, balizando seu comportamento em relação aos demais e promover

que lhes dê o melhor resultado possível, ou seja, a estratégia dominante será delatar de acordo com seu interesse (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 93).

³*My analysis suggests that actors often develop a more general propensity to cooperate with one another, or with members of a community. Such a propensity not only provides a deeper explanation for case-by-case cooperation, but also accounts for why cooperation can occur in situations where it does not appear to be in the immediate interest of one or more of the parties involved.* (LEBOW, 2006, p.296).

⁴No domínio do direito internacional público, ainda que o princípio da reciprocidade seja reconhecido como um dos fundamentos do direito consuetudinário, no âmbito dos recursos hídricos compartilhados, sua aplicação é contestada por Kiss e Shelton (2004, p.44) no seguinte sentido: *“Even treaties concluded among a small number of states generally lack reciprocity. For example, states upstream on a river are not in the same situation as those downstream. For coastal states, the general direction of winds and ocean currents may cut against the equality of the parties and diminish the importance of reciprocity.*

processos de cooperação e de construção de confiança capazes de aumentar a reciprocidade e, portanto, apresentar maior estabilidade.

O regime internacional segundo Krasner (2012, p. 94) é definido como:

Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva.

Desse modo, com a formação de um regime internacional vemos a convergência dos interesses dos Estados para dar resposta aos desafios que a crescente complexidade observada na modernidade dos fenômenos econômicos, sociais, políticos e ambientais impostos pela globalização. O regime é um aparato de natureza social conforme podemos observar, pois os Estados na presença dos desafios associados à “tragédia dos comuns” sentem a necessidade (auto interessados) de coordenar esforços para sua resolução. Sendo assim, a busca pela ordem em uma determinada temática no cenário internacional pode nascer espontaneamente ou ser negociada (YOUNG, 1982, p.282). Para os efeitos do nosso trabalho e considerando que o seu nível de análise é o regime das mudanças climáticas, nosso marco teórico é a formação de uma ordem negociada, ou seja, por intermédio dos tratados internacionais.

Os tratados como instituições oferecem a possibilidade de ajustar o comportamento dos Estados para um padrão mais cooperativo tendo em vista que fixam regras negociadas que ao mesmo tempo que definem uma expectativa de comportamento, melhoram o fluxo de informação existente entre os interessados. Eles possuem a capacidade de promover um futuro mais previsível ao fixar claramente um dever-ser, diminuindo, assim, as incertezas quando postas frente a frente com os custos do conflito e os comparando com os custos menores de um comportamento cooperativo (MORAVCSIK, 1997).

Os neoliberais concordam que a formação de regimes internos por meio de acordos internacionais é muito difícil de se sustentar, pois o direito internacional é somente uma parte integrante do sistema político internacional em que o poder e hegemonia podem influenciar em seu cumprimento ou não (KRASNER, 2012). No entanto, este fato não impede a grande proliferação de instrumentos de *hard* e *soft law*, especialmente na temática ambiental, que assumem cada vez grande relevância na prática internacional e de instrumentos de pressão sobre o comportamento dos Estados, que nas palavras de Pickering (2014):

The development of international law and accepted norms over the past 400 years has affected state behavior. The effect has consistently demonstrated that states reliably behave with international law most of the time. The key problem is that it has been far more difficult to prove a causal link between legal commitment and behavior.

Como vemos, o problema é se estabelecer com precisão a relação causal entre o *compliance* da norma internacional e o comportamento cooperativo dos Estados e não a existência do regime per se. Uma análise empírica acerca da cooperação cristalizada nos tratados mostra que ela pode prosperar e seu grau de *compliance* aumentar sob três condições básicas: (1) que todos os Estados envolvidos tenham interesses mútuos acerca do tema e que todos tenham benefícios ao cooperar; (2) os diferentes graus de institucionalização que influenciam seu comportamento, ou seja, quanto maior a concordância, número de partes e importância emprestada para o processo maior as chances de adesão e *compliance*; e (3) a não existência da percepção de ameaça ou poder pelos outros Estados (LOWI, 1995). Nesse mesmo sentido, Chasek et al (2013, p.252) aponta 3 fatores para o sucesso do regime:

First is regime design, particularly the strength of the key control provisions aimed at addressing the environmental threat, but also the provisions on reporting, monitoring, regime strengthening, noncompliance, and financial and technical assistance. Second is the level of implementation, the extent to which countries (and to a lesser extent international organizations) adopt formal legislation and other regulations to enact the agreement. Third is compliance, the degree to which countries and other actors actually observe these regulations and the extent to which their actions conform to the explicit rules, norms, and procedures contained in the regime.

No plano nacional, apontamos que o design institucional doméstico dos países que compartilham interesses comuns também deve ser considerado decisivo no sentido de cooperar. Por exemplo, países democráticos possuem a tendência de cooperar com seus parceiros, pois a sua maneira de lidar com o problema é proativa e com regras institucionalizadas que trazem o maior benefício para todos. Isso pode não ser verdade para regimes autoritários, pois as relações entre democracias são mais amigáveis do que aquelas entre governos democráticos e autoritários ou entre governos autoritários (TIR e ACKERMAN, 2009).

2.2 Participação do Brasil nos regimes internacionais ambientais

Há evidências suficientes que apontam para um consenso acadêmico e político relativo dos efeitos e impactos negativos que as mudanças climáticas apresentam para os Estados internamente e no sistema internacional como um todo, cuja construção discursiva vem sendo negociada nas últimas décadas em fóruns especializados (LIFTIN, 1994). Neste sentido o Painel Intergovernamental sobre as Mudanças do Clima (IPCC) é fundamental neste processo de atualização do conhecimento científico sobre variáveis e desafios que a temática da mudança climática coloca sobre os Estados e seus interesses.

Embora as pressões ambientais sejam sentidas por todos os países, em menor ou maior grau, seu engajamento está associado às questões estruturais internas e externas de natureza social, política e econômica. Não se pode excluir dos debates sobre as mudanças climáticas considerações sobre o desenvolvimento dos países do Sul Global que tencionam seu relacionamento com os países do norte desenvolvido, cujo debate é marcado pela pressão exercida sobre os países em desenvolvimento para que adotem medidas de conservação e proteção que se chocam com sua necessidade de desenvolvimento econômico e social (SOARES, 2002).

Pode-se afirmar que as questões climáticas e a tentativa de mitigar a tensão existente nas negociações multilaterais ganhou grande impulso com a adoção do Protocolo de Quioto e a realização das conferências das partes (COPs) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas adotada durante a Rio 92.

A posição brasileira como um dos principais atores no regime das mudanças climáticas está associada à fatores positivos e negativos. O Brasil possui uma matriz energética que privilegia os usos dos recursos naturais, avançado status em pesquisas, como é o caso da EMBRAPA cujo referencial científico em tecnologias de produção de alimentos é reconhecida mundialmente, capacidade produtiva e grande variedade e abundância de recursos naturais, dentre outras variáveis positivas. Por outro lado, o país figura entre os dez maiores emissores de gases de efeito estufa (GEE), o que traz grande pressão sobre os custos de adaptação nas políticas públicas para superar este desafio (IPEA, 2016).

Na Rio 92 também foi assinada a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que ao contrário do regime das mudanças climáticas, o Brasil não apresenta o protagonismo que se esperaria dele como um detentor de grande riqueza biológica e o consenso entre os países é muito baixo em razão da clivagem que existe entre eles em face da tensão entre a

riqueza biológica existente nos Países Megadiversos Afins (Declaração de Cancun, 2002)⁵ e a bioprospecção.

Dentre as causas apontadas para a baixa efetividade do regime e da participação marginal do Brasil pode-se apontar o fato de que o tema é altamente complexo (o que não impediu a formação e efetividade do regime das mudanças climáticas que apresenta variáveis tão complexas quanto); a inserção do tema em distintos fóruns de debate como na FAO, TRIPS e OMPI; e a forte tensão entre os interesses público e privado materializada nos embates entre os interesses dos laboratórios farmacêuticos e das populações tradicionais (SOARES, 2002).

O grande desafio que os países enfrentam nesta temática é a biopirataria e seus efeitos sobre os biomas e comunidades tradicionais pela extração ilegal de produtos naturais. Há um dano irreversível sobre as populações locais tendo em vista a ausência do reconhecimento institucionalizado do conhecimento tradicional, a falta de transferência de tecnologia e o não-pagamento de royalties. Há estimativas de que à medida em que os interessados desenvolvem produtos sintéticos, a diminuição da biopirataria tenderia a diminuir também por falta de demanda, o que mesmo assim não resolve o problema das populações locais e os danos já causados pela exploração predatória (IPEA, 2016).

As ações que se destacam neste regime quanto à participação do Brasil podemos citar o Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos para Alimentação e Agricultura (FAO, 2001) e o Guia de Boas Condutas de Bonn sobre o Acesso aos Recursos Genéticos e a Justa e Equitativa Repartição de Benefícios Decorrentes de sua Utilização (COP 6 da CDB em 2002), dos quais poucos avanços são observados até o presente.

No terreno da participação do Brasil nos regimes internacionais poderíamos apontar outros mais de natureza ambiental e não-ambientais, no entanto, para os propósitos do nosso trabalho escolhemos sua participação em regimes nos dois extremos em termos de protagonismo para testar as hipóteses. Neste sentido, apresentaremos a seguir o modelo teórico que ajudará a compreender as razões de tais posicionamentos no sistema internacional, apontando as variáveis internas e externas que causam estes fenômenos.

3. Variáveis estruturais internas e externas – o desenvolvimento do modelo teórico e verificação empírica

3.1 – O modelo teórico

O modelo teórico proposto está ligado à grande polarização das variáveis internas ($>P(vi)$) e a baixa polarização das variáveis externas ($<P(ve)$) como determinantes para que o Brasil aderisse e se tornasse um grande protagonista no regime das mudanças climáticas, o que não aconteceu na mesma intensidade com o regime da diversidade biológica, p.ex. Ele assume a seguinte notação:

$$\sum_{<P(ve)}^{>P(vi)} \text{participação no regime internacional}$$

No plano interno, as variáveis associadas à participação do Brasil no regime estão ligadas aos elementos ideacionais de construção dos vetores da política externa brasileira (PEB) pautados por relações pacíficas e instrumentalizáveis que pudessem reforçar os ganhos internacionais, a saber a construção de parcerias estratégicas e a participação em foros multilaterais (LESSA, 1998; MENDONÇA, 2013; CERVO, 2003).

A formação de parcerias estratégicas e a participação nos foros internacionais apresentavam como pano de fundo a busca pelo interesse nacional, que desde o início do século XIX tinha o desenvolvimento econômico como propulsor. O interesse nacional, ainda

⁵ In <http://www.unido.org/index.php?id=28>. Último acesso em 22 de abril de 2016.

que não seja um conceito monolítico e estático, teve no desenvolvimento econômico um elemento de agregação das elites e povo em torno de um projeto que necessitava de elementos indispensáveis para que o mesmo ocorresse, em especial investimentos, empréstimos, transferência de tecnologia e segurança energética. Além disso, era necessária a diversificação de contatos internacionais como alternativas ao relacionamento com os Estados Unidos, a integração de fluxos econômicos internacionais e a construção de uma presença internacional própria, não alinhada e desvinculada dos constrangimentos ideológicos (LESSA, 1998).

Levando em consideração estes vetores e os constrangimentos que passou a sofrer em razão das alterações sofridas no sistema internacional com a onda de processos de descolonização (principalmente no continente africano) e a crise do petróleo na década de 70, o Brasil passou a adotar estes vetores principalmente nas suas relações com os do Sul. Ele percebeu que os países no hemisfério Sul estavam em posição de grande vulnerabilidade ante os efeitos de mudanças estruturais no sistema internacional e que possuíam diminuta ou nenhuma influência em relação aos centros de poder, portanto, tendo pouca ou nenhuma influência sobre as agendas temáticas de seus interesses nos foros internacionais. Desse modo, os países do Sul passaram a agir de acordo com as regras do jogo, pautando seu comportamento pelo declínio relativo do poder americano, na busca de apoio em instituições que pudessem catalisar seus interesses e no estabelecimento de uma coerência ideológica entre os países dado o compartilhamento de experiências negativas na relação Norte-Sul (KRASNER, 1983).

O Brasil neste contexto adotou uma postura que favorecia fatores ideacionais nas suas relações com outros países, de tal sorte que buscava identificar uma dinâmica que levasse em consideração as perspectivas, percepções e ideias desenvolvidas ao longo de um processo histórico vivido e compartilhado entre ele e seus possíveis parceiros, que incluem os aspectos da colonização de natureza extrativista, tráfico de pessoas, processos de independência recentes, grau de institucionalização e de democratização fraco ou em construção, vulnerabilidade ante as questões econômicas, dentre outros.

O reforço do protagonismo brasileiros nos foros ambientais também pode ser atribuído à sua condição de país emergente com grande potencial e reconhecido como tal pela comunidade internacional, o que garante sua participação como grande articulador em grupos internacionais, cujos mais relevantes são o Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), Índia, Brasil e África do Sul (IBSA), Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC), América do Sul e países árabes (ASPA), Comunidade Andina (CAN) e América do Sul e África (ASA) (IPEA, 2016).

Somem-se aos elementos ideacionais que permeiam os vetores da PEB que favorecem a participação do Brasil nos regimes internacionais, alguns elementos de ordem natural potencializam esta participação. O Brasil é um país megadiverso que, a título de exemplo, detém de 15% a 20% do total da riqueza natural no mundo, uma diversidade social e cultural que conta com mais de 200 povos indígenas e possui entre 12% e 16% do total de água doce. Além disso, as vantagens comparativas que o Brasil possui neste campo são importantes, como o fato de ser um grande produtor de commodities agrícolas, possuir grande potencial tecnológico de exploração de petróleo, produção de biocombustíveis e de ter uma matriz energética limpa com mais de 77% oriunda de hidroelétricas (GRANZIERA e REI, 2015).

Na dimensão internacional identificamos duas variáveis que contribuem significativamente para o protagonismo do Brasil no regime das mudanças climáticas: a participação dos atores no regime e a dispersão do tema em foros e acordos internacionais de natureza ambiental, econômica, comercial e energética.⁶

⁶ As variáveis aqui identificadas não constituem um conjunto fechado e não excluem as variáveis ocultas que podem influenciar no modelo. No entanto, para atingir os objetivos deste trabalho constituem as determinantes do comportamento no regime de mudanças climáticas especificamente.

As discussões sobre as mudanças climáticas tiveram grande incentivo a partir da primeira Conferência Internacional das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano foi realizada na cidade de Estocolmo em junho de 1972, convocada na Assembleia Geral da ONU, em 1968, por causa dos sérios problemas ambientais que afetavam o mundo. Durante o evento as discussões se polarizaram em torno das perspectivas dos países desenvolvidos versus países em desenvolvimento.

Os países desenvolvidos estavam preocupados com os efeitos da devastação ambiental sobre a Terra, propondo um programa internacional voltado para a Conservação dos recursos naturais e genéticos do planeta, pregando que medidas preventivas teriam que ser encontradas imediatamente, para que se evitasse um grande desastre. Por outro lado, [os países em desenvolvimento] questionavam a legitimidade das recomendações dos países ricos que já haviam atingido o poderio industrial com o uso predatório de recursos naturais e que queriam impor a eles complexas exigências de controle ambiental, que poderiam encarecer e retardar a industrialização dos países em desenvolvimento (BURSZTYN; PERSEGONA, 2008, p. 150).

Oliveira (2008) apresenta evidências de mudanças no clima que foram detectadas a partir de meados do século XX, favorecidas pelo número crescente de estações meteorológicas e pelos dados de satélites obtidos a partir de 1982. Diante da importância da problematização sobre o aquecimento anormal do planeta e suas implicações para a qualidade de vida de seus habitantes, vemos acelerar a necessidade de uma abordagem multilateral iniciado em Estocolmo.

A realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992) e a Cúpula sobre o Desenvolvimento Sustentável (Johanesburgo, 2002) promoveram a aproximação do discurso científico ao discurso político cristalizado nas Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas e no Protocolo de Kyoto. Na Conferência das Partes (COP) 21 de Paris esta preocupação ficou evidente:

*Recognizing that climate change represents an urgent and potentially irreversible threat to human societies and the planet and thus requires the widest possible cooperation by all countries, and their participation in an effective and appropriate international response, with a view to accelerating the reduction of global greenhouse gas emissions.*⁷

No entanto, a tensão entre desenvolvimento e proteção do meio ambiente seguiu com a mesma intensidade o reconhecimento da necessidade de se lidar com os efeitos negativos do aquecimento global e a tensão entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, cujos objetivos reproduziam estas tensões.

De acordo com Sosa-Nunez e Atkins (2016, p.47), ao mesmo tempo que a comunidade internacional passava a reconhecer o problema do aquecimento global e se mobilizava em iniciativas capazes de mitigar seus efeitos, os críticos:

(...) were quick to point out that despite all the hype about saving the world and dealing with development issues, the rich and powerful states and corporations were primarily concerned with business as usual rather than dealing with poverty or new modes of economic activity that would make the future sustainable for marginal peoples and places.

O reflexo destas pressões e tensões ideológicas teve força suficiente para dispersar os países nos mais diversos foros internacionais de acordo com os seus interesses imediatos e, mais uma vez, refletiu a polarização Norte-Sul. O estudo realizado por Bernauer et al. (2010) reforça esta noção ao mostrar a subordinação da participação dos países nos regimes de governança global às conexões existentes entre o tipo da OI, o seu grau de integração à

⁷ Disponível em: http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/session/9057/php/view/documents.php. Acesso em: 12/05/2016.

economia global e contingência do seu comportamento, cuja implicações importam na conclusão:

The most important empirical finding is that, overall, international factors have a stronger effect on co-operative behaviour (in the form of treaty ratification) than domestic factors, such as income and democracy. The main implication of our findings for research on international co-operation and institutions is that linkages of states with their external environment should receive greater attention, both at the theoretical and empirical levels.

Com isso, o modelo teórico a ser testado empiricamente na próxima parte do trabalho assume a notação:

$$\sum_{<P(\text{participação dos atores} + \text{dispersão dos temas})}^{>P(\text{elementos ideacionais})} \text{Participação regime mudanças climáticas}$$

3.2 – O teste empírico da participação do Brasil

Embora o Brasil já fosse considerado um grande player nas questões ambientais mundiais, o seu protagonismo será ampliado de forma considerável a partir do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente da República em 2002. Seu desafio na condução da política externa era de ser independente e soberana, sem alinhamentos automáticos que pudesse diferenciá-la das posturas adotadas por FHC, e que ainda pudesse garantir a autoderminação dos povos e cooperação baseada em igualdade de direitos e benefícios mútuos. Nas palavras de Almeida (2002, p.230):

Mesmo se esses princípios não diferiam muito da política externa efetivamente seguida pelo Brasil, ainda assim uma vitória do candidato-trabalhador, representaria uma reavaliação radical das posturas brasileiras na área, já que a "Frente Brasil Popular" prometia adotar uma "política antiimperialista, prestando solidariedade irrestrita às lutas em defesa da autodeterminação e da soberania nacional, e a todos os movimentos em favor da luta dos trabalhadores pela democracia, pelo progresso social e pelo socialismo". Um hipotético Governo da Frente defenderia a "luta dos povos oprimidos da América Latina" e Lula chegou mesmo a propor a "decretação de uma moratória unilateral para 'solucionar' a questão da dívida externa".² Aliás, na proposta que o PSB – um dos membros da Frente – apresentou de um "programa mínimo" das esquerdas para as eleições presidenciais de 1989, defendia-se a "imediata suspensão de qualquer pagamento relacionado com a dívida externa", a constituição de um "entendimento entre os diversos países devedores com vistas a fortalecer o não-pagamento" e o estabelecimento de "relações fraternas com todos os partidos que tenham como objetivo a construção da democracia e do socialismo com o objetivo de unir esforços na preparação de uma alternativa à crise do modo de produção capitalista".

Este esforço de romper com o modelo neoliberal representado pela era FHC fez com que o país adotasse uma postura de contestação ante a atuação do FMI e do Banco Mundial, bem como a definição de uma nova abordagem de comércio internacional na OMC (VIOLA, 2004). Com isso passou-se a observar a adoção do fator ideacional como vetor de política externa na aproximação com novos parceiros estratégicos nos primeiros anos de governo, tentando assim diminuir a dependência do Norte desenvolvido.⁸ No entanto, esta postura

⁸ Um certo idealismo mudancista se insinua igualmente no programa, ao pretender um eventual governo do PT conduzir uma "aproximação com países de importância regional, como África do Sul, Índia, China e Rússia", com o objetivo de "construir sólidas relações bilaterais e articular esforços a fim de democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio

inicial não se manteve ao longo do governo em razão dos constrangimentos externos que a realidade internacional apresentaria, o que mesmo assim não retirou a importância das ideias nos rumos da política externa (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

No regime das mudanças climáticas o Brasil adotou uma postura no sentido de que a sua mitigação deveria assumir a lógica do poluidor-pagador, reiterando a necessidade de existência de mecanismos de adaptação às mudanças climáticas pelos países em desenvolvimento baseados principalmente na transferência de tecnologia oriunda dos países desenvolvidos. Esta postura reflete o tom geral da diplomacia brasileira neste período e apresenta mais um elemento catalizador dos interesses do alinhamento de uma cooperação Sul-Sul.⁹ Neste sentido, Corrêa; Castro (2016, p.5):

O Brasil neste contexto, nas suas relações com outros países, alternou entre a adoção de uma postura que favorecia fatores ideacionais e outra que favorecia fatores pragmáticos, de tal sorte que buscava identificar uma dinâmica que levasse em consideração as perspectivas, percepções e ideias desenvolvidas ao longo de um processo histórico vivido e compartilhado entre ele e seus possíveis parceiros, que incluem os aspectos da colonização de natureza extrativista, tráfico de pessoas, processos de independência recentes, grau de institucionalização e de democratização, fraco ou em construção, vulnerabilidade ante as questões econômicas, dentre outros.

O rumo na condução da política externa orientada por fatores ideacionais na sua dimensão explicativa somente foi possível pela coalização de interesses internos que se juntaram no seu entorno para formar um grande esforço de diminuir as vulnerabilidades do país às crises internacionais e aumentar seu poder relativo nas discussões em determinadas agendas.¹⁰ Esse movimento fica claro no caso das mudanças climáticas, em que observa-se um aumento na polarização de variáveis internas no entorno do fator ideacional, que podemos observar na Revista do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República:

O forte engajamento brasileiro na grande maioria dos temas explica-se, seguramente, pela coexistência no país de interesses – muitas vezes contraditórios – que são direta ou indiretamente afetados pela agenda internacional de meio ambiente, tendo em vista o tamanho de sua economia e de sua população, as suas

(OMC) e o Banco Mundial". Por outro lado, a antiga desconfiança em relação ao capital estrangeiro cedeu lugar a uma postura mais equilibrada, uma vez que se afirmou no programa de 2002 que o Brasil "não deve prescindir das empresas, da tecnologia e do capital estrangeiro", alertando então que os "países que hoje tratam de desenvolver seus mercados internos, como a Índia e a China, não o fazem de costas para o mundo, dispensando capitais e mercados externos". Mas, se advertia também que as "nações que deram prioridade ao mercado externo, como o Japão e a Coréia, também não descuidaram de desenvolver suas potencialidades internas, a qualidade de vida de seu povo e as formas mais elementares de pequenos negócios agrícolas, comerciais, industriais e de serviços". In http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-3292002000200011&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 26/12/2016.

⁹ Este ponto fica claro no Plano de Ação de Bali (Decisão 1/CP13) em suas considerações: *Reafirmando que o desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza são prioridades mundiais*. In http://www.mct.gov.br/upd_blob/0025/25027.pdf. Acesso em: 26/12/2016.

¹⁰ Em 2010 as relações passaram do pragmatismo iniciado em 1975 para uma parceria estratégica que consolidou a necessidade de uma aproximação Sul-Sul da diplomacia para reforçar a autonomia pela diversificação de parceiros. Assim, as relações entre Brasil e Angola constituem um campo empírico riquíssimo, que vão além do modelo do ator racional para se compreender a natureza diversa e complexa do Sul Global e da participação de novos atores transnacionais nesse cenário (CORRÊA; CASTRO, 2016, p 3).

dimensões continentais, as suas riquezas naturais, mas também as desigualdades regionais e as injustiças sociais (NAE, 2005, p.44).

Em 2007 o Congresso Nacional criou, por meio do Ato Conjunto N°1, a Comissão Mista Especial sobre as Mudanças Climáticas. Fora o meio que o Poder Legislativo encontrou, além da sua competência de ratificar os atos internacionais assinados pelo Presidente da República, de contribuir para o debate do tema. Com isso, ou seja, a participação dos “representantes” da sociedade no processo, a catalisação dos interesses, ora complementares ora conflitantes, pode ser sentida. Em seu relatório em 2008 a Comissão afirma a necessidade de identificação das vulnerabilidades do país em face das mudanças climáticas, que devem fazer parte e interagir com as demais políticas públicas:

As políticas de adaptação às mudanças climáticas devem ser transversais, interagindo com todas as demais políticas governamentais. É necessário identificar prioridades para a implementação de medidas de adaptação. Sem identificar as vulnerabilidades, é impossível traçar uma estratégia eficiente.¹¹

O Poder Executivo por sua vez criou o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) que tem caráter permanente e foi instituído pelo [Decreto n° 6.263/2007](#). Ele tem o papel de orientar a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima e conta com representantes da Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Defesa e Ministério da Educação. Como se observa, a complexidade das variáveis que envolvem as mudanças climáticas se verifica na escolha dos participantes do CIM.

Estes dois esforços, somados à outros tantos que se seguiram, culminaram com a aprovação da Lei n° 12.187/2009 que instituiu a Política Nacional sobre as Mudanças Climáticas (PNMC), que em seu artigo 5 estabelece as diretrizes desta política:

Art. 5º São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima:

I - os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário;

II - as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, que sejam, sempre que possível, mensuráveis para sua adequada quantificação e verificação a posteriori;

III - as medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico;

IV - as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional;

V - o estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima.¹²

Como se observa o PNMC torna pública as obrigações assumidas no foro internacional e coloca a sociedade de forma inequívoca sob a responsabilidade de adotar políticas locais de contenção e adaptação. O país ainda leva vantagem em relação aos demais países em razão de sua matriz energética, que segundo Vargas (2008):

Adotar alternativas aos combustíveis fósseis na área de geração energética e transporte é parte fundamental das estratégias de redução de emissões. O Brasil é

11

In <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/98732/CMEspMudClimRelFinal.pdf?sequence=5>. Acesso em: 27/12/2016.

¹² In http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 27/12/2016.

pioneiro no uso de energias renováveis: estima-se que o consumo de etanol no Brasil evite, atualmente, emissões de 25,8 milhões de toneladas de CO₂-equivalente por ano. Nos últimos trinta anos, o acumulado de emissões evitadas pelo uso de biocombustíveis foi de 644 milhões de toneladas de CO₂-equivalente. A geração de eletricidade no Brasil alcançou 403 TWh em 2005, dos quais 84% ou 337,5 TWh foram gerados por fontes hídricas. Esses valores confirmam as características especiais do setor energético brasileiro, ante a parcela excepcional da hidroeletricidade na matriz energética com emissões muito baixas. Dos 16% restantes da produção mencionada acima, outras fontes renováveis respondem por 4,6%, o gás natural por 4,7%, os derivados do petróleo por 2,9%, a energia nuclear por 2,4% e os derivados de carvão mineral por 1,7%.¹³

Longe de ser um bloco monolítico, o interesse nacional convergiu para a necessidade de ações no sentido de mitigar as mudanças climáticas e, se possível, tirar alguma vantagem delas tendo em vista o potencial que o país possui, tanto para gerar implicações positivas e negativas sobre o tema. Isto potencializou a sua participação no foro internacional ao ser operacionalizado por meio das parcerias estratégicas e do fator ideacional que o Brasil estava forçando ao se aproximar dos países do Sul Global, na intenção de se tornar um interlocutor privilegiado dos países em desenvolvimento com o Norte desenvolvido, o que gera um *purposive behavior* que se projeta para o exterior para atingir um objetivo macro (SCHELLING, 2006).¹⁴

Desse modo, a variável do aumento de polarização do fator ideacional na esfera interna se confirma minimamente, o que favoreceu a participação do Brasil no regime das mudanças climáticas como um ator de grande relevância. No entanto, somente esta variável não teria a força suficiente de alterar a balança de poder no sistema internacional. A menor polarização na dimensão internacional teria que se somar a ela para que o resultado esperado pudesse ocorrer. É o que veremos a seguir.

O sistema internacional quanto à sua estrutura é anárquico e quanto aos atores o Estado é a sua principal unidade. Esta configuração do sistema apresenta como imperativo a incessante busca pela segurança nacional acima de todos outros objetivos que o Estado e seus nacionais possam ter. A cooperação internacional pode ocorrer conquanto seja utilizada para a finalidade de atingir os interesses nacionais e, se possível, do outro Estado.¹⁵ Assim, a cooperação e formação de regimes internacionais está associada a uma maior ou menor participação das grandes potências e de seus interesses imediatos quanto ao imperativo da segurança e interesse nacional (MILLER, 1995).

No caso das mudanças climáticas, ainda que se reconheça a importância do tema, há um grande abismo entre as grandes potências e aquelas cuja sensibilidade e vulnerabilidade aos efeitos negativos das mudanças climáticas são importantes e o custo de adaptação é impossível ou que custe abrir mão de outros objetivos necessários para o desenvolvimento

¹³ In <http://interess nacional.com/index.php/edicoes-revista/a-mudanca-do-clima-na-perspectiva-do-brasil/>. Acesso em: 27/12/2016.

¹⁴ Não se pode deixar de notar que além das ações adotadas que foram catalisadas no entorno do fator ideacional, durante este período o Brasil aumentou significativamente os negócios com a China, que por sua vez passou a apoiar, ainda que não oficialmente, a candidatura do Brasil para a modificação do Conselho de Segurança da ONU e seu eleição como membro permanente. A institucionalização do BRICS e o protagonismo do Brasil nas missões de paz da ONU, especialmente no Haiti, deram uma maior musculatura para o país nos foros internacionais.

¹⁵ Não é o nosso objetivo fazer neste trabalho um extenso inventário das teorias de Relações Internacionais e dos imperativos que cada uma delas possui para explicar a estrutura do sistema internacional. Para tanto sugerimos PECEQUILO, C. S. **Teoria das Relações Internacionais: O Mapa do Caminho - Estudo e Prática**. Alta Books, 2016.

econômico e social (OBERMAIER; ROSA, 2013). É o que Gnacadja et al. (2009, p. 52) nos mostra:

When the ecology movement gathered force, in the 1970's, it did so in a moment of detente, which provided an opening for other items on political agendas. Since then it has flourished best in societies with minimal risks of war. Ecological concern on the part of states remained hostage to fortune.

Em grande medida a baixa polarização em torno do regime das mudanças climáticas é causada pela fraca atuação dos Estados Unidos no início dos anos 2000 com a sua negativa de ratificar o Protocolo de Quioto e sua resistência aos princípios da responsabilidade histórica e responsabilidade comum, porém diferenciada. Embora o programa de governo democrata nos Estados Unidos de Clinton-Gore colocasse a redução das emissões como uma de suas metas de programa, a pressão interna pela não aderência às obrigações instituídas no Protocolo era grande. Além disso, havia um grande desacordo entre a posição Norte-Americana e o posicionamento da União Europeia (HOVI et al., 2012).

Segundo os teóricos em negociações internacionais, nos jogos de dois níveis os países ao negociar acordos com outros levam em consideração o ambiente interno para que o mesmo possa ser ratificado internamente (PUTNAM, 1998). Tomando este fator em consideração, os Estados Unidos ao negociar o Protocolo e ao firmá-lo no Japão já tinham um obstáculo a ser vencido: a resistência interna que a Resolução Byrd-Hagel colocou. O Senado Norte Americano passou a Resolução 98 em 25 de julho de 1997, conhecida como resolução Byrd-Hagel, que estabelece:

(1) the United States should not be a signatory to any protocol to, or other agreement regarding, the United Nations Framework Convention on Climate Change of 1992, at negotiations in Kyoto in December 1997, or thereafter, which would--

(A) mandate new commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for the Annex I Parties, unless the protocol or other agreement also mandates new specific scheduled commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for Developing Country Parties within the same compliance period, or

(B) would result in serious harm to the economy of the United States; and

(2) any such protocol or other agreement which would require the advice and consent of the Senate to ratification should be accompanied by a detailed explanation of any legislation or regulatory actions that may be required to implement the protocol or other agreement and should also be accompanied by an analysis of the detailed financial costs and other impacts on the economy of the United States which would be incurred by the implementation of the protocol or other agreement.¹⁶

Como a Constituição Norte Americana estabelece o quórum de 2/3 para aprovação, a resolução Byrd-Hagel congelou qualquer processo legislativo que pudesse cortar emissões de gases, o que na prática tornou impossível que o Protocolo pudesse ser ratificado caso fosse firmado pelo Presidente. A resolução passou com 95 votos a favor e nenhum contra, ou seja, caso o Protocolo fosse assinado sua aprovação dependeria de 67 votos a favor, que mesmo com o prestígio e habilidade política de Clinton e Gore seria muito difícil que a mesma passasse. No entanto, mesmo com este cenário os negociadores decidiram assim

¹⁶ In <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/senate-resolution/98/text>. Acesso em: 30/12/2016.

mesmo assinar o Protocolo, que ao ser colocado em votação para ratificação, como se esperava, ele foi rejeitado pelo Poder Legislativo.

Quando do início do processo de ratificação o Presidente já era Bush, que neste sentido: *I oppose the Kyoto Protocol because it exempts 80 percent of the world, including major population centers such as China and India, from compliance, and would cause serious harm to the US economy* (HOVI et al., 2012, p.150).

O afastamento dos Estados Unidos enfraqueceu o regime como era de se esperar tendo em vista a importância do país como grande player. No entanto, isso fez com que outros países se destacassem na continuidade das negociações, ainda que de forma mais lenta, das mudanças climáticas. Este foi o caso do Brasil nos polos positivo e negativo. No positivo ele se coloca como um grande detentor de recursos naturais, especialmente florestas, que podem auxiliar de sobremaneira a absorção dos poluentes atmosféricos, além de possuir uma riqueza em termos geográficos que facilitam a produção de energia elétrica e eólica, fazendo com que sua matriz energética seja mais limpa que grande parte dos países (FUSER, 2014). No negativo, as grandes queimadas, avanço da agricultura e pecuária na região amazônica, bem como a degradação descontrolada do cerrado pelo avanço das monoculturas, fazem com que o país possa ser considerado um grande poluidor também.

Além disso, a dispersão dos temas ambientais, ainda que necessários ante a complexidade e interdependência dos temas, promove o enfraquecimento de uns em detrimento de outros (GRANZIERA, 2015). No caso do Brasil, p.ex., ele é considerado um grande protagonista no regime das mudanças climáticas, enquanto, no regime da biodiversidade é insignificante, mesmo considerando a grande diversidade no país (AVANT et al., 2010).

Como um contrafactual deste ponto, apresentamos a participação dos Estados Unidos no regime de proteção de propriedade intelectual do TRIPS, que fora central à sua participação no GATT.

Drahos (1995, p.7) aponta para três possíveis explicações para a força da participação do país neste regime. A primeira é a grande pressão exercida pela IBM, Pfizer e Microsoft, todas corporações Norte-Americanas que estavam sofrendo grandes perdas, especialmente nos países em desenvolvimento, por violações de propriedade intelectual. A segunda refere-se ao grande apoio do Congresso Norte-Americano em razão do medo de que os Estados Unidos perdessem em competitividade para os Tigres Asiáticos. A terceira e mais genérica trata-se da perda de poder relativo dos Estados Unidos no mundo.

Assim, vemos um regime de grande força surgir e ser mantido, como é o caso do TRIPS, por conta de haver uma convergência de fatores e atores na esfera internacional que o mantém relativamente estável e eficaz, o que não ocorre em regimes em que há uma menor participação dos atores e em que a dispersão dos temas ocorre.

4. Conclusões

Ainda que as nossas conclusões sejam preliminares, podemos afirmar que os indícios paradigmáticos indicam para a confirmação da hipótese formulada no sentido de que a baixa polaridade internacional associada à alta polaridade interna indica a maior participação nos regimes internacionais. Utilizamos o caso das mudanças climáticas para explicar os fatores que desencadeiam este resultado na participação do Brasil como protagonista (e que ao utilizar o contrafactual do regime TRIPS explica o protagonismo dos Estados Unidos).

Sugere-se que as variáveis dos fatores ideacionais, dispersão dos temas e envolvimento dos atores apresentam grande poder explicativo e analítico que devem ser aprofundadas em termos qualitativos e quantitativos para encontrar mais implicações para o regime das mudanças climáticas.

BIBLIOGRAFIA

- A Mudança do Clima na Perspectiva do Brasil. **Revista Interesse Nacional**. Recuperado dezembro 27, 2016, de <http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/a-mudanca-do-clima-na-perspectiva-do-brasil/>.
- ALMEIDA, P. R. DE. A Política Externa do novo Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva: retrospecto histórico e avaliação programática. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 2, p. 229–239. doi: 10.1590/S0034-73292002000200011, 2002.
- AVANT, D. D.; FINNEMORE, M.; SELL, S. K. (ORGS.). **Who Governs the Globe?** 1 edition ed. Hamilton, N.Z.: Cambridge University Press, 2010.
- BERNAUER, T.; KALBHENN, A.; KOUBI, V.; SPILKER, G. A Comparison of International and Domestic Sources of Global Governance Dynamics. **British Journal of Political Science**, v. 40, n. 3, p. 509–538. doi: 10.1017/S0007123410000098, 2010.
- BROCHMANN, M.; HENSEL, P. R. Peaceful Management of International River Claims. **International Negotiation**, v. 14, n. 2, p. 393–418. doi: 10.1163/157180609X432879, 2009.
- BÜCHS, M. The Open Method of Coordination as a “two-level game”. **Policy & Politics**, v. 36, n. 1, p. 21–37. doi: 10.1332/030557308783431689, 2008.
- BURSZTYN, M.; PERSEGONA, M. **A grande transformação ambiental: uma cronologia da dialética homem-natureza**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Garamond, 2008.
- CHASEK, P. S.; DOWNIE, D. L.; BROWN, J. W. **Global Environmental Politics**. Sixth Edition, Sixth Edition edition ed. Boulder, Colorado: Westview Press, 2013.
- CORRÊA, A. R.; CASTRO, D. DE. TRANSNATIONALISM AND PARADIPLOMACY IN THE ECONOMIC RELATIONS BETWEEN BRAZIL AND ANGOLA: THE CONSTRUCTION OF THE CAPANDA HYDROPOWER PLANT BY THE CONSTRUTORA ODEBRECHT. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 5, n. 9. Recuperado dezembro 26, 2016, de <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/65825>, 2016.
- DRAHOS, P. GLOBAL PROPERTY RIGHTS IN INFORMATION: The story of TRIPS at the GATT. **Prometheus**, v. 13, n. 1, p. 6–19. doi: 10.1080/08109029508629187, 1995.
- FUSER, I. **Energia E Relações Internacionais - Volume 2. Coleção de Relações Internacionais**. Saraiva, 2014.
- GNACADJA, L.; CUTAJAR, M. Z.; BRICENO, S.; et al. **Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts** (H. G. Brauch, N. C. Behera, P. Kameri-Mbote, et al., Orgs.). 2009 edition ed. Berlin: Springer, 2009.
- GRANZIERA, M. L. M. **Direito Ambiental Internacional. Avanços e Retrocessos**. Atlas, 2015.
- GRANZIERA, M. L. M.; REI, F. **O Futuro do Regime Internacional das Mudanças Climáticas – Aspectos Jurídicos e Institucionais**. Santos: SBDIMA, 2015.
- HOVI, J.; SPRINZ, D. F.; BANG, G. Why the United States did not become a party to the Kyoto Protocol: German, Norwegian, and US perspectives. **European Journal of International Relations**, v. 18, n. 1, p. 129–150. doi: 10.1177/1354066110380964, 2012.
- IEA Database. Recuperado dezembro 9, 2015, de http://iea.uoregon.edu/page.php?query=membership_long_form&mitch_id=3126&membership_format=wide.
- Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa - Volume 1. Recuperado abril 4, 2016, de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6468.

- KRASNER, S. D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 93–110. doi: 10.1590/S0104-44782012000200008, 2012.
- LESSA, A. C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. SPE, p. 29–41. doi: 10.1590/S0034-73291998000300003, 1998.
- LITFIN, K. T. **Ozone Discourse**. New York: Columbia University Press, 1994.
- MILLER, B. **When Opponents Cooperate: Great Power Conflict and Collaboration in World Politics**. First Edition edition ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.
- MORAVCSIK, A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, p. 513–553. doi: 10.1162/002081897550447, 1997.
- OBERMAIER, M.; ROSA, L. P. Mudança climática e adaptação no Brasil: uma análise crítica. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 78, p. 155–176. doi: 10.1590/S0103-40142013000200011, 2013.
- OLIVEIRA. Base científica para a compreensão do aquecimento global. **Aquecimento global: frias contendas científicas**. São Paulo: Ed. Senac, 2008.
- PECEQUILO, C. S. **Teoria das Relações Internacionais: O Mapa do Caminho - Estudo e Prática**. Alta Books, 2016.
- PICKERING, H. Why Do States Mostly Obey International Law? **E-International Relations**. Recuperado abril 15, 2016, de <http://www.e-ir.info/2014/02/04/why-do-states-mostly-obey-international-law/>.
- PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427–460. Recuperado dezembro 9, 2015, de <http://www.jstor.org/stable/2706785>, 1988.
- SCHELLING, T. C. **Micromotives and Macrobehavior**. Revised edition ed. New York: W. W. Norton & Company, 2006.
- SOARES, G. F. S. **A Proteção Internacional do Meio Ambiente**. Edição: 1 ed. Barueri: Manole, 2002.
- SOSA-NUNEZ, G.; ATKINS, E. **Environment, Climate Change and International Relations**. Bristol, England: E-Relations Publishig, 2016.
- TIR, J.; ACKERMAN, J. T. Politics of Formalized River Cooperation. **Journal of Peace Research**, v. 46, n. 5, p. 623–640. doi: 10.1177/0022343309336800, 2009.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. Lula da Silva's foreign policy: the autonomy through diversification strategy. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335. doi: 10.1590/S0102-85292007000200002, 2007.
- VIOLA, E. Brazil in the context of global governance politics and climate change, 1989-2003. **Ambiente & Sociedade**, v. 7, n. 1, p. 27–46. doi: 10.1590/S1414-753X2004000100003, 2004.
- YOUNG, O. R. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 277–297. doi: 10.1017/S0020818300018956, 1982.