

Subeixo:
Cooperação e Solidariedade
Eixo:
Política Externa para o Século 21



Instituto Democracia e Sustentabilidade – IDS

Subeixo:

Cooperação e Solidariedade

Eixo:

Política Externa para o Século 21

**Versão atualizada da
Plataforma Brasil Democrático
e Sustentável – 2014.**

**São Paulo
2013**

AGRADECIMENTO

Este texto tem como objetivo subsidiar a elaboração de propostas para o subeixo “Cooperação e Solidariedade”, que integra o eixo “Política Externa para o Século 21”.

Este documento foi elaborado por meio de pesquisa e levantamento bibliográfico por Catherina Godeghesi, mestranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTO.....	3
INTRODUÇÃO E DIRETRIZES	5
A globalização e as Relações Internacionais.....	6
Interdependência e cooperação.....	8
Regimes e instituições nas Relações Internacionais	9
O meio ambiente nas instituições e regimes internacionais	11
A Conferência de Estocolmo.....	12
A Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal	14
Rio-92.....	16
O Protocolo de Kyoto para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC).....	18
A paradiplomacia como uma nova alternativa para a cooperação.....	20
CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
PROPOSTAS DE POLÍTICA EXTERNA DENTRO DE REGIMES E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS ..	24
REFERÊNCIAS	25

Introdução e diretrizes

Este texto tem como objetivo subsidiar a elaboração de propostas para o subeixo “Cooperação e Solidariedade”, que integra o eixo “Política Externa para o Século 21”.

A metodologia utilizada para sua construção foi pesquisa e levantamento bibliográfico.

O documento foi elaborado por Catherina Godeghesi, mestranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Já trabalhou no Consulado Britânico de São Paulo e na Câmara Americana de Comércio.

O subeixo “Cooperação e Solidariedade” integra o contexto de um mundo dinâmico e globalizado, no qual devemos pensar em uma política externa que reflita tais mudanças e que possibilite que a interdependência entre os países seja usada em favor do desenvolvimento, da manutenção e promoção da paz e da segurança internacional por meio da cooperação internacional.

A cooperação, em especial nas últimas décadas, ganhou força e forma por meio da proliferação de regimes e instituições internacionais, que coordenam as ações coletivas dos Estados e convergem seus interesses e expectativas para diferentes temas e questões.

O Brasil deve se manter coerente à posição de país que busca promover a paz e a segurança internacional, a não proliferação das armas, a defesa dos direitos humanos e, principalmente, a democracia, sobretudo por meio de sua reputação de não utilização da força em sua política externa.

Deve firmar sua posição como negociador, participar ativamente de regimes e instituições regido pelo respeito às suas regras e, frente a seu crescente desenvolvimento, pautar suas ações promovendo maior solidariedade com os países menos desenvolvidos.

Portanto, para pensar uma política externa que seja pautada pelas constantes transformações do mundo e que seja condizente com os valores que o país deve projetar, o presente subeixo pretende fornecer um panorama do sistema internacional em meio à globalização, qual a importância dos regimes e instituições internacionais frente a essas dinâmicas, e daremos foco na sustentabilidade e meio ambiente e como foram tratados

com o desenvolvimento de tais instituições. Além disso, devemos nos atentar e nos direcionar para o desafio de se incluir e promover a participação da sociedade civil com maior pujança.

Tendo isso em vista, faz-se necessário entender com maior amplitude uma das principais dinâmicas das interações que pautam o sistema internacional atual, o fenômeno da cooperação internacional. Dentro das Relações Internacionais, é uma discussão que sempre suscitou bastante questionamento entre os teóricos, e há, portanto, uma miríade de pontos de vista distintos e uma intensa produção acadêmica a respeito do tema. O subeixo será estruturado a partir desse entendimento da importância da cooperação para a formulação de uma política externa para o século 21.

Em primeiro lugar, será abordado o fenômeno da globalização e como ele transformou a política mundial, conferindo maior importância, por exemplo, a atores não estatais, e qual a importância disso para entender o sistema internacional moderno. Será contemplado porque se formam regimes e instituições e como podem promover a cooperação de maneira eficiente no âmbito internacional. A importância da participação em regimes e em instituições para fomentar a cooperação serve como fundamento para o corpo teórico tal como desenvolvido por Robert Keohane.

A importância dos regimes e de instituições para a cooperação internacional será evidenciada por meio de seus papéis no desenvolvimento de políticas para o meio ambiente e desenvolvimento sustentável, que serão discutidos amplamente em sequência.

Será apresentado também a ascensão de um novo fenômeno, a paradiplomacia, que aponta para uma nova possibilidade de cooperação que não se limita apenas às ações do governo nacional, mas que abre espaço para maior participação dos municípios e Unidades Federativas.

A última seção se dedicará a apresentar as conclusões e as propostas de política externa para o século 21 com base nas discussões do subeixo.

A globalização e as Relações Internacionais

Para compreender o funcionamento do atual sistema internacional é necessário compreender o fenômeno da globalização, que transformou a política mundial e inseriu

uma nova dinâmica que conferiu maior importância a atores não estatais. Tal fenômeno se deve a uma expressiva inovação tecnológica que gerou a diminuição dos custos dos meios de transporte, acelerou o tempo, encurtou o espaço e, segundo Celso Lafer¹, promoveu a diluição das diferenças entre os âmbitos interno e externo na política. Essa diluição é um dos principais fatores de mudança que deve ser levado em consideração ao se pensar uma política externa para o século 21, pois ela se traduz em um questionamento que põe em cheque, por exemplo, o princípio da soberania estatal. Os governos são desafiados, portanto, a lidar com problemas que exploram as novas porosidades das fronteiras, que os confere caráter internacional e exige ação conjunta entre diversos Estados. Nessa seção, buscaremos definir com maior precisão o termo globalização e suas implicações na política mundial e, a partir de então, como uma política externa para o século 21 deve ter em vista tal fenômeno para que sejam formuladas propostas que se adéquem a tal dinâmica.

Um dos primeiros intelectuais a discutir esse fenômeno foi o sociólogo britânico Anthony Giddens². Para ele, tal processo pode ser entendido como uma intensificação das relações sociais em escala mundial, e, conforme já dito anteriormente, as distâncias são encurtadas de modo que eventos distantes influenciam acontecimentos locais. Ou seja, houve uma transformação nas relações sociais e em sua configuração no que diz respeito à conexão de diferentes regiões, sobretudo por meio dos avanços na tecnologia.

Ainda que, conforme já foi introduzido, para muitos autores do campo das Relações Internacionais a globalização possa ter gerado um enfraquecimento do princípio soberania e do Estado-nação, Giddens afirma que a globalização é, na verdade, marcada por seu caráter dialético na medida em que, ao mesmo tempo que de fato houve enfraquecimento desses princípios em alguns aspectos, houve também significativo aumento. Esse aumento diz respeito normalmente aos processos de tomada de decisão, cuja última instância é sempre o Estado, que é o único que tem autoridade para aderir a um tratado ou a uma instituição.

¹ LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

² GIDDENS, Anthony. *As Consequências da Modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1990.

Interdependência e cooperação

A ideia de cooperação ligada à interdependência nas Relações Internacionais remete a Norman Angell em seu livro *A Grande Ilusão*³, através do qual ele aponta que quanto mais comércio há entre os países, menor o risco de se resolver hostilidades por meio de conflitos e do uso da força. Assim, a guerra estaria obsoleta e não traria mais vantagens para a política internacional. A grande ilusão é a concepção de que a guerra pode trazer ganhos. O mundo europeu é interdependente, de modo que a guerra não tem mais utilidade, não traz mais desenvolvimento econômico e político. Não existiria motivo nem necessidade para o conflito, visto que há interdependência econômica entre os Estados e que os conflitos poderiam ser resolvidos dentro da estrutura institucional. Com isso, Angell afirma que a agressão está ultrapassada e, quando cessa a agressão, a preocupação com a defesa deixa de ser necessária.

O comércio depende da existência de uma série de riquezas naturais e da capacidade que a população de uma nação tem para utilizá-las. Dessa maneira, não seria possível destruir o comércio de uma nação apenas por meio de recursos militares, ou seja, enquanto ainda houver recursos e força trabalhadora, o comércio ainda será possível. Assim, só seria possível liquidar com o comércio se aniquilassem a população. No entanto, o rival, ao fazer isso, estará também aniquilando seu próprio mercado consumidor, seja ele real ou potencial. A partir de tais ideias, é introduzida noção de interdependência. Propõe que os países estariam vinculados financeiramente por meio do crédito, que seriam laços extremamente delicados entre os Estados.

Embora Norman Angell tenha falhado ao prever que conflitos armados teriam se tornado uma grande ilusão e ter assistido, logo em seguida, à Primeira Guerra Mundial, ele levantou questões importantes e inaugurou a discussão sobre cooperação nas Relações Internacionais. Ela foi levada adiante, ainda que de maneira mais robusta e com maior preocupação teórica, por pensadores influenciados pelo liberalismo e pelo advento das instituições internacionais no pós-Segunda Guerra Mundial.

³ ANGELL, Norman. *A Grande Ilusão*. Brasília: UnB, 2002.

Na década de 70, Robert Keohane e Joseph Nye publicaram uma importante obra para o estudo das Relações Internacionais, cujo título é *Power and Interdependence*⁴, na qual descreviam o fenômeno da interdependência como um alto nível de fluxos de transação através das fronteiras internacionais. As sociedades passariam a ser interconectadas por meio de diversos canais, gerando laços, ainda que informais, entre elites governantes, atores transnacionais e organizações, entre outros. Dessa maneira, a agenda da política internacional se consistiria em diversas questões geradas em meio a essa multiplicidade de interconexões e que não estivessem ordenadas hierarquicamente. Por fim, outro importante ponto levantado pelos autores seria de que a força militar deixa de ser um instrumento político importante para a resolução de problemas no âmbito internacional, em meio a um contexto de interdependência complexa. Isso não significa, no entanto, que ela seria deixada de ser usada por completo, mas que haveria significativa diminuição em seu uso, em decorrência da proliferação das instituições e da maior efetividade na cooperação.

Por outro lado, o fenômeno da interdependência pressupõe também alguns desafios para a interação entre os Estados. Teriam sido formadas redes “pegajosas”, que remetem a ideia de Norman Angell de que os países estariam vinculados intimamente através de laços extremamente delicados, como por meio do crédito, por exemplo. Além disso, a proliferação e a consolidação dos regimes e instituições podem ter também conferido menor autonomia às políticas internas e externas dos países. Os regimes e instituições podem ser entendidos como respostas à globalização, o que será detalhado na próxima seção.

Regimes e instituições nas Relações Internacionais

A globalização também ocorreu dentro do âmbito do Direito. Nesse sentido, ela pode ser entendida como um processo que emergiu entre as interações dos Estados a partir da necessidade de se estabelecer a ordem no sistema internacional, visto como anárquico. O Direito Internacional é uma das muitas instituições criadas com esse fim e, a princípio, era apenas um conjunto de tratados que foi ganhando corpo e legitimidade,

⁴ KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. 4. Ed. Upper Saddle River: Longman Publishing Group, 2011.

transformando-se em um conjunto de regras, e, conseqüentemente, em uma instituição⁵. Na prática, ele ganha corpo através das múltiplas organizações que foram criadas com o pós-Segunda Guerra e que ganharam maior força com o fim da Guerra Fria. Podemos destacar a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) como maiores representantes dessas transformações.

Segundo Keohane⁶, instituições internacionais operam dentro de um contexto de interdependência (ou globalização), ou seja, são uma resposta racional e baseada no autointeresse dos Estados a esse fenômeno, buscando a cooperação de maneira eficiente por meio da diminuição dos custos de transação, monitoramento, aplicação e imposição de regras e maior transparência no compartilhamento de informações. Instituições garantiriam também maior credibilidade nas relações entre os Estados, pois aumentam a quantidade de informações disponíveis para que um ator possa monitorar o outro e buscam resolver o problema da trapaça. Além disso, elas podem alterar as preferências dos Estados e, desse modo, mudar seus comportamentos. Elas atuam como variáveis independentes e podem afastar os Estados da guerra. Os Estados, portanto, são conectados por diferentes temas e interesses em comum, e a cooperação pode ocorrer de maneiras em que os custos de transação são mais baixos do que acordos bilaterais, por exemplo. Por fim, Keohane afirma que as garantias para o correto funcionamento das instituições e regimes e para que os acordos sejam cumpridos são a existência da reciprocidade e a reputação dos atores. Já os regimes, conforme definido por Krasner⁷, são “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das Relações Internacionais em torno dos quais as expectativas dos atores convergem”. Muitos autores entendem regimes como um estágio anterior à institucionalização, ainda que muitos deles não avancem dessa maneira.

⁵ BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília: UnB, 2002.

⁶ KEOHANE, Robert. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Londres: Routledge, 2002.

⁷ KRASNER, Stephen D. “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables:”. In: KRASNER, Stephen D. (org.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

Discutir instituições e suas implicações é muito importante para entender o comportamento do Brasil nos grandes foros multilaterais, em especial durante década de 90, período no qual o país buscou maior inserção nas instituições e regimes, sobretudo para fortalecer seu papel como negociador e para aumentar o desenvolvimento por meio da cooperação internacional. Foi nesse período também que o Brasil fortaleceu sua presença em debates sobre o meio ambiente, com destaque para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), que foi realizada no Rio de Janeiro em 1992.

A próxima seção se dedicará à discussão do meio ambiente e como este tema ganhou importância nas instituições e regimes internacionais. O próprio Keohane aponta que, em meio a um contexto de interdependência e globalização, as questões ambientais são as que geram maior cooperação e reciprocidade, pelo caráter global e transfronteiriço que adquirem.

O meio ambiente nas instituições e regimes internacionais

A preocupação com a sustentabilidade é relativamente recente na política mundial. Os problemas ambientais como foco ganharam força nos últimos 40 anos. Embora não sejam recentes, foi notável o aumento e intensidade de degradação ambiental, como reflexo do aumento populacional e da industrialização durante esses anos, e muitos deles adquiriram caráter de urgência. Nos anos anteriores, poucos tratados foram assinados, contemplando questões pontuais que não obtiveram nenhum resultado efetivo. É importante ressaltar que as questões ambientais, por serem de natureza global, mobilizam tanto a sociedade civil quanto os governos, gerando relações de reciprocidade em questões como camada de ozônio, poluição dos mares, cumprindo, portanto, importante papel na cooperação entre Estados no sistema internacional. No caso do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), por exemplo, a participação da sociedade civil por meio de cientistas de diversos lugares do mundo foi indispensável, em especial para a negociação do Protocolo de Kyoto, que viria a ser assinado pelos governos.

Assim, o meio ambiente e a sustentabilidade protagonizam muitos dos principais debates que ocorrem nos foros multilaterais, sendo assim indispensável a inclusão dessa

preocupação no desenvolvimento de uma política externa para o século 21. As próximas seções apresentarão um panorama das mais importantes conferências e tratados internacionais no que tange a essas temáticas, o que sustentará nossa proposição que posiciona a sustentabilidade como uma grande prioridade para a formulação de política externa.

A Conferência de Estocolmo

A Conferência de Estocolmo, organizada pela ONU em 1972, é um grande marco no tratamento das questões ambientais no âmbito internacional. Ela foi organizada em resposta a essas preocupações, que ganharam força nos anos 60, e como uma necessidade da própria ONU em abarcar com maior formalidade a sustentabilidade em seu escopo. Antes de Estocolmo, tais temáticas não tinham lugar específico para serem administradas dentro da organização, de modo que cabia ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) lidar com essas discussões anteriormente.

Um dos principais focos da conferência foi a promoção de acordos e políticas comuns para controlar a chuva ácida e a poluição. O evento contou com grande participação de ONGs, tanto para monitorar com precisão cada avanço nas negociações como para exercer pressão política nos diplomatas presentes. No entanto, a conferência não contou com a presença de chefes de Estado, com a exceção de dois (Índia e Suécia).

O comitê organizador da conferência contou com ampla participação do Brasil e de outros 26 países, que foram indicados pela Assembleia Geral. Um dos principais avanços conquistados durante o evento foi acerca das relações Norte-Sul: ficou estabelecido que os países do Norte ficassem incumbidos de questões diferentes das dos países do Sul, de modo que os do Norte arcariam com maiores responsabilidades.

Foram firmados importantes acordos que contavam com planos de ação por meio de uma declaração, uma resolução final, e foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

A declaração compreendia recomendações feitas aos países no que tange à administração de recursos ambientais, poluição, educação e desenvolvimento e planos de ação que visavam à operacionalização de tais princípios no âmbito doméstico. Nesse sentido, o PNUMA foi criado em vistas de se institucionalizar a temática do meio ambiente

dentro da ONU – antes atrelada à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) –, para que se viabilizassem as resoluções e o plano de ação resultantes da conferência e também como resposta à pressão feita por diversas ONGs que defendiam sua criação. Além disso, o PNUMA se responsabilizaria pela coordenação e integração de atividades relacionadas ao meio ambiente que estivessem sendo empreendidas por outras agências da ONU, centralizando-as. Pretendia também promover a formação de consenso científico e facilitar negociações por meio de seu arranjo institucional. Seu funcionamento, no entanto, deu-se apenas a partir de 1973, e sua sede, em Nairóbi, no Quênia, foi instalada apenas dez anos depois. A escolha da sede foi um tanto polêmica, por ter refletido um desejo dos países do Norte em se distribuir as sedes da ONU de maneira que se instalassem também em países do Sul. No entanto, isso foi visto pelas ONGs como uma tentativa de se afastar tanto das manifestações quanto da mídia, segundo Wagner Ribeiro⁸.

Concluimos que a Conferência de Estocolmo de 1972 se destaca por ter conferido maior relevância às questões ambientais, fortalecido os debates, os processos decisórios e a cooperação de maneira significativa. A criação do PNUMA também foi de suma importância, pois institucionalizou, dentro da ONU, a temática ambiental. Por fim, outra grande conquista que deve ser levada em consideração foi o estímulo à mudança institucional em diversos países para acomodar as necessidades vinculadas ao meio ambiente, que criaram ministérios e agências nacionais após o evento. Há, no entanto, quem conteste a eficácia das decisões tomadas na conferência e se o PNUMA de fato cumpre suas funções tal como inicialmente propostas. O Brasil tem grande oportunidade em continuar exercendo sua voz no que concerne às questões ambientais para promover maior legitimidade ao PNUMA, garantir com que países do Sul tenham expressividade dentro da instituição e que consigam ter voz nos grandes debates promovidos dentro desse âmbito. Para uma política externa do século 21, a inserção nos debates relacionados ao meio ambiente e sustentabilidade deve ser um dos nortes para os *policy makers* brasileiros.

⁸ RIBEIRO, Wagner. *A Ordem Ambiental Internacional*. São Paulo: Contexto, 2008.

A Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal

A Convenção de Viena representou um grande avanço em termos de efetividade de implementação de políticas ambientais em âmbito internacional. No período entre a Conferência de Estocolmo e a Rio-92, a atividade das ONGs foi bastante intensa, com a consolidação de suas atuações políticas por meio de produções técnicas, mobilizações e pela presença de seus delegados em reuniões internacionais, nas quais muitas vezes ultrapassavam as delegações de governos nacionais dos principais países. As ONGs também tiveram grande papel em mobilizar a opinião pública, especialmente para os temas da poluição do ar e de que maneira a atmosfera seria afetada. Além disso, ficou evidente a necessidade de se vincular as questões ambientais com a agenda de desenvolvimento internacional. As questões ambientais por si só ainda não tinham peso político o suficiente para garantir o cumprimento dos acordos firmados até então, inclusive os da Conferência de Estocolmo. A noção de desenvolvimento sustentável, portanto, emerge da necessidade política de inclusão das preocupações ambientais de maneira mais explícita e de forma que ganhe maior legitimidade dentro das ações tanto no âmbito internacional quanto no doméstico.

Em 1987, foi criada uma comissão especial da ONU para o desenvolvimento e meio ambiente, que deu origem ao conceito de desenvolvimento sustentável pelo relatório Brundtland, ex-primeira-ministra norueguesa que liderou as discussões. O relatório foi aceito amplamente pela comunidade internacional e se baseava na formulação de estratégias para a promoção do desenvolvimento social atrelada à preocupação ambiental. Esse relatório foi importante e aponta para a maturidade que a temática ambiental foi ganhando durante a década de 80.

Em meio a esse contexto de intensa atividade das ONGs e consolidação quanto ao tratamento às questões ambientais, as problemáticas do efeito estufa e do buraco da camada de ozônio ganharam mais atenção e caráter de urgência, a partir de avanços científicos de pesquisas que estavam sendo feitas sobre tais temas. Era um problema de ordem global e seus efeitos abrangeriam boa parte da população mundial. O reconhecimento desse fato culminou na Convenção de Viena, em 1985, que tinha por objetivo estabelecer medidas para que os países diminuíssem ou cortassem a emissão de gases que causam a destruição da camada de ozônio. A princípio, nem todos os países

concordaram com o que era proposto na convenção, alegando que obrigá-los a controlar a emissão de gases feriria suas respectivas soberanias. Houve, portanto, uma flexibilização em resposta a essas ressalvas, como por exemplo, as propostas para dar continuidade às negociações. Além disso, ficou estabelecido que, também a partir da convenção, ações internacionais seriam exigidas dos participantes no futuro e que todos deveriam desenvolver e divulgar descobertas científicas sobre a camada de ozônio⁹.

Muito embora os países fossem aderindo aos poucos, a Convenção de Viena foi um dos acordos de maior sucesso em termos de número de ratificações: em 2009, a convenção, em conjunto com o Protocolo de Montreal, se tornou o primeiro tratado da ONU a atingir a ratificação universal.

Um dos artigos da convenção possibilitava que medidas mais concretas pudessem ser tomadas, sob a condição de que mais estudos científicos sobre a temática fossem publicados, comprovando os riscos que o buraco na camada de ozônio trariam para o planeta. Dessa maneira, o Protocolo de Montreal foi criado em 1987, após um relatório publicado por cientistas britânicos que confirmaram a existência de um buraco na camada de ozônio de dimensões impressionantes. O relatório revelava também que a exposição em excesso a radiações UVB aumentaria as chances de se desenvolver câncer de pele.

O protocolo tinha por objetivo impor metas e prazos para erradicar progressivamente a emissão dos gases e substâncias danosas à camada de ozônio, como medidas concretas e urgentes. Mais uma vez, tal como havia ocorrido na Conferência de Estocolmo, foram estabelecidas metas e prazos diferentes para os países do Sul e do Norte, já que vários países em desenvolvimento produziam muitas das substâncias que seriam proibidas. Houve, portanto, tolerância por um determinado período para que pudessem se readaptar e se adequar ao tratado. Os países do Sul alegavam que boa parte da culpa de destruição da camada de ozônio por meio desses gases foi dos países do Norte. Foi criado também um fundo para fornecer tecnologias alternativas às substâncias para que não prejudicasse o desenvolvimento desses Estados. Outra medida que o protocolo estabeleceu para garantir sua eficácia foi a

⁹ VOGLER, John. "Environmental issues". In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (orgs.). *Globalization of World Politics*. Nova York: Oxford University Press, 2011, pp. 348-360.

proibição do comércio entre países participantes e não participantes. Isso contribuiu para que mais países assinassem e ratificassem o acordo.

Uma série de novas rodadas tanto da Convenção de Viena quanto do Protocolo de Montreal aconteceu ao longo dos anos, nas quais foram acrescentadas novas substâncias a serem controladas e novos prazos. Já em 1990, uma segunda conferência para o clima aconteceu, na qual se definiu que esse ano seria o ano base para todas as medidas que seriam tomadas referentes à redução de emissão de gases. Ou seja, as metas seriam definidas nas próximas negociações tendo como base as emissões de 1990.

Por fim, segundo a própria ONU¹⁰, o Protocolo de Montreal e a Convenção de Viena permitiram que fosse reduzido em até 97% o consumo global das substâncias danosas à camada de ozônio. A atuação dos países em resposta ao Protocolo de Montreal e a Convenção de Viena comprovou a eficácia em se estabelecer acordos e apontou que deve haver mais cooperação no campo da sustentabilidade e do meio ambiente, uma vez que podem trazer ganhos e promover mudanças significativas. Vale lembrar que foram os primeiros tratados a conquistar a ratificação universal.

Rio-92

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD ou, em inglês, Earth Summit), foi realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Seu objetivo principal era o de promover o desenvolvimento sustentável e de estabelecer acordos cujos fins seriam de se limitar as ações do homem para que não degradasse o meio ambiente. Foi uma das maiores conferências já organizadas, tendo reunido 172 países, sendo que 108 deles enviaram chefes de Estado. Além disso, a conferência contou com a presença massiva da sociedade civil em forma de ONGs, contabilizando 2,4 mil delegados. Vale ressaltar que as ONGs promoveram um grande evento paralelo que reuniu mais de 17 mil pessoas, segundo a própria ONU informa¹¹.

¹⁰ Veja mais no site do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Disponível em: <http://ozone.unep.org/new_site/en/montreal_protocol.php>.

¹¹ Veja mais no site da Rio-92. Disponível em: <<http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>>.

Em 1988, o PNUMA já havia criado o IPCC logo após o Protocolo de Montreal e reuniu de cientistas do mundo inteiro para o estudo das ciências do clima e de seus impactos e dimensões sociais e econômicas. A agenda para a conferência no Rio de Janeiro se desenvolveu tanto a partir de resultados de pesquisas do IPCC, apontando para a urgência para que se tomassem uma série de medidas quanto também de preocupações advindas de outras questões ligadas à temática ambiental, que precisavam ser discutidas em foros internacionais e que eram consequências das ações do homem na natureza, como, por exemplo, a biodiversidade, espécies de animais em extinção e a devastação de florestas¹².

O Brasil candidatou-se para sediar a conferência em vistas do recente assassinato de Chico Mendes e devido ao crescente desmatamento da floresta amazônica, que vinha ganhando dimensões que atraíram a atenção internacional¹³. Além disso, era também uma forma de projeção do país após a recente redemocratização, pautada por uma nova agenda de política externa que previa maior participação do Brasil em foros multilaterais – a autonomia pela participação¹⁴.

A Rio-92 teve dois produtos finais: uma declaração e um programa de ação, que ficou conhecido como Agenda 21 e visava promover o desenvolvimento sustentável de modo efetivo e como ação conjunta entre os países, com foco nos problemas que foram apontados na conferência – biodiversidade e desmatamento de florestas.

Foi também durante a conferência que foi assinada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC)¹⁵. Esse tratado internacional previa a cooperação entre os membros signatários para a adoção de medidas que ajudem a limitar o aumento de temperatura do planeta, ou seja, reduzir a emissão de gases de efeito estufa. O tratado também estabeleceu que fossem realizadas conferências

¹² VOGLER, John. "Environmental issues". In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (orgs.). *Globalization of World Politics*. Nova York: Oxford University Press, 2011, pp. 348-360.

¹³ RIBEIRO, Wagner. *A Ordem Ambiental Internacional*. São Paulo: Contexto, 2008.

¹⁴ LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

¹⁵ Veja mais no site da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC). Disponível em: <http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php>.

regulares para dar continuidade ao tratamento das questões climáticas, para rever medidas tomadas anteriormente e monitorar compromissos e cumprimentos por parte dos signatários. Essas reuniões foram chamadas de Conferências das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP), e a segunda seria em Kyoto, em 1997, que será discutida na próxima seção.

O Protocolo de Kyoto para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC)

O Protocolo de Kyoto é um acordo entre os países industrializados que visa reduzir as emissões de gases de efeito estufa na atmosfera, ou seja, pretendia ser uma medida eficaz para controle, em adição à convenção-quadro, que apenas criaria mecanismos para negociação. O acordo reconhece que grande parte da responsabilidade pelos níveis altos de emissão de gases de efeito estufa é dos países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento signatários, por sua vez, não foram incluídos em tais metas de modo que suas economias e indústrias não fossem prejudicadas. Como parte do acordo, eles deveriam apenas informar a ONU de suas emissões e participar das discussões e desenvolvimento de estratégias para redução. As metas impostas, no entanto, são flexíveis; assim, para cada país industrializado, foi negociada uma meta diferente quanto à porcentagem para redução da emissão dos gases. Em média, os cortes deveriam girar em torno de 5,2% nas emissões¹⁶.

Foram criados três tipos de mecanismos para que as metas fossem alcançadas: o primeiro era a criação do comércio de emissões, ou seja, os excedentes das metas entre partes do acordo poderiam ser negociados entre si. Outro mecanismo era o de implementação conjunta, que era direcionado aos países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos poderiam financiar projetos no Sul para que também diminuíssem suas emissões e, assim, os primeiros receberiam créditos em suas próprias metas. Por fim, o mecanismo de desenvolvimento limpo, similar ao anterior, previa também ajudar os países em desenvolvimento a diminuir suas emissões com a assistência dos países

¹⁶ Veja mais no site da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), na seção “Protocolo de Kyoto”. Disponível em: <http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php>.

industrializados. Haveria ajuda na viabilização de projetos de desenvolvimento sustentável, por exemplo, por meio da implementação do uso de energias limpas nesses países. O Protocolo de Kyoto, portanto, fornece ferramentas para a solidariedade para com os países em desenvolvimento.

Embora tenha sido adotado em 1997, o protocolo só entrou em vigor em 2005. O primeiro período estabelecido para o cumprimento de metas era entre 2008 e 2012. Assim, em 2012, foi feita a emenda para o protocolo durante a COP 18, em Doha, no Catar, que o estenderia até 2020.

O Protocolo de Kyoto foi uma iniciativa que previa a resolução do problema de maneira eficaz; no entanto, mostrou-se ambiciosa e gerou uma série de polêmicas. Além disso, uma série de desafios surgiu para o cumprimento do acordo. Em primeiro lugar, as emissões não envolvem exclusivamente as indústrias. Segundo John Vogler¹⁷, as reduções afetam também a energia, o transporte e a agricultura, ou seja, as bases da vida moderna. Não é à toa, portanto, que o protocolo foi polêmico. Os Estados Unidos, apesar de terem assinado em 1998, nunca ratificaram internamente, alegando que prejudicaria a economia americana, minando o acordo, uma vez que o país era um dos maiores emissores. Já o Canadá deixou o protocolo em 2012, em princípio porque não conseguiria bater suas metas e porque o governo acreditava que outros acordos estariam mais adequados para a realidade canadense¹⁸.

Em segundo lugar, outra polêmica em torno do Protocolo de Kyoto diz respeito à validade das pesquisas científicas sobre o aquecimento global. Houve muita discordância entre os cientistas, em especial nas explicações para as causas das mudanças climáticas e em suas projeções. Além disso, ainda segundo Vogler, o IPCC errou em determinados pontos de suas pesquisas, o que minou sua legitimidade, ao contrário do que aconteceu no Protocolo de Montreal, dentro do qual havia consenso em relação às descobertas científicas e às consequências para o planeta e para os seres humanos. Na COP de

¹⁷ VOGLER, John. "Environmental issues". In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (orgs.). *Globalization of World Politics*. Nova York: Oxford University Press, 2011, pp. 348-360.

¹⁸ "Canada pulls out of Kyoto Protocol". *CBC News*, 12 dez. 2011. Disponível em:

<<http://www.cbc.ca/news/politics/canada-pulls-out-of-kyoto-protocol-1.999072>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

Copenhague, em 2009, os Estados Unidos propuseram um novo regime através do Acordo de Copenhague, visando fortalecer as reduções de carbono na atmosfera em adição ao Protocolo de Kyoto. Além disso, estabelecia uma agenda para o desenvolvimento dos regimes para o aquecimento global. Ainda que o acordo tenha sido considerado uma decepção por muitos especialistas, não podemos descartar que foi uma iniciativa em resposta às urgências que as mudanças climáticas apresentam ao planeta e também em resposta aos múltiplos entraves do Protocolo de Kyoto. O acordo envolveria também ampla participação dos países em desenvolvimento, que também devem cumprir papel significativo nos regimes de meio ambiente internacionais. O Brasil, em especial, merece destaque e têm participado ativamente nos processos de negociação desses tratados. Em comparação com China e Índia, que ainda se baseiam na produção de energia através do carvão, altamente poluente e prejudicial às mudanças climáticas, o Brasil já se utiliza em larga escala de energias renováveis tais como hidrelétricas e biomassa (VIEIRA, 2012).

A paradiplomacia como uma nova alternativa para a cooperação

Tal como tem sido discutido no presente subeixo, a cooperação internacional ocorre, sobretudo, entre governos nacionais. No entanto, com o advento da globalização e seus avanços, novas demandas emergiram e novos atores passaram a ter papel importante nas relações internacionais.

No caso do Brasil, é necessário se atentar para o surgimento da paradiplomacia tanto como alternativa quanto como oportunidade para desenvolvimento e cooperação. Conforme explicado por Tullo Vigevani¹⁹, o conceito de paradiplomacia envolve a participação de atores não estatais na ação internacional. Ou seja, no caso brasileiro, os municípios e os estados subnacionais têm agido também como atores, ganhando relevância no cenário internacional. É necessário ressaltar, todavia, que ainda não adquiriram autonomia jurídica completa para tal. O autor lembra ainda que, segundo a constituição, “as relações externas são de competência privativa do Estado, cabendo a

¹⁹ VIGEVANI, Tullo. “Federalismo e Relações Internacionais: marco jurídico e institucional.

Algumas experiências”. In: CARVALHO, Maria Izabel V. de; CASTRO E SANTOS, Maria Helena de (org). *O século 21 no Brasil e no mundo*. Bauru: Edusc, 2006, p. 239.

ele estabelecer vínculos ou acordos com outros Estados, com organizações internacionais ou outras entidades”²⁰.

Nesse sentido, a paradiplomacia no Brasil tem crescido como um mecanismo que foi apropriado pelas Unidades Federativas e cidades para o desenvolvimento econômico, na medida em que buscam parcerias, acordos e atraem investimentos de acordo com suas necessidades e particularidades. Porém, juridicamente, isso ainda ocorre de maneira informal.

Vigevani descreve que, em resposta a essa nova dinâmica, houve a necessidade para o Ministério das Relações Exteriores de se criar uma Assessoria de Relações Federativas, em 1997. Ela seria responsável pela coordenação dos acordos celebrados pelas unidades subnacionais e forneceria apoio para os processos de integração. Além disso, o Itamaraty se preocupa em manter e aprimorar o diálogo com os estados brasileiros, de modo que isso evite situações dúbias e que conjugue os interesses de ambos, para que as ações possam ser convergidas. Isso acontece porque, além das limitações impostas pela Constituição, o Brasil ainda respeita sua tradição centralizadora, enraizada no federalismo e que visa maximizar seus interesses conjugando as necessidades das Unidades Federativas.

Os casos do Rio Grande do Sul e de São Paulo são emblemáticos para entender o funcionamento da paradiplomacia no caso brasileiro. No primeiro, devido à proximidade e fronteiras comuns com a Argentina, por exemplo, é evidente a necessidade em se pensar uma maior integração entre essas regiões. Ainda que existam entraves no que concerne à governabilidade para que acordos e projetos conjuntos tenham sucesso, o estado criou até mesmo secretarias específicas para lidar com questões internacionais e do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Foram criados, também, escritórios de representação em províncias argentinas.

Por fim, o exemplo de São Paulo, por sua vez, é diferente na medida em que nele se concentra uma parte significativa dos interesses e investimentos econômicos que acontecem no país. Assim, Vigevani afirma que, uma vez que os empresários paulistas já exercem influência no governo nacional, não há tanta necessidade de canais específicos de representação, como, por exemplo, uma secretaria que trate de questões

²⁰ Idem.

internacionais. Tais questões, além da influência do empresariado, seriam tratadas por cada secretaria, de maneira diluída. Ou seja, não existe um tratamento específico. Vale lembrar, no entanto, que a prefeitura da cidade de São Paulo possui uma secretaria de assuntos internacionais.

Na próxima seção, serão discutidas as propostas para uma política externa para o século 21 que abarque de maneira prioritária tais preocupações climáticas e ambientais face ao desenvolvimento do país de maneira sustentável, além da promoção da participação do país em tais tipos de regime supracitados e de que maneira a paradiplomacia pode contribuir.

Considerações finais

O Brasil deve manter sua participação ativa nos debates e regimes internacionais para a sustentabilidade e meio ambiente e deve continuar protagonizando-os. Além disso, para haver coerência, é necessário que sejam tomadas medidas drásticas no âmbito interno para, por exemplo, contenção do desmatamento na Amazônia e preferência pelo uso de energias renováveis. No âmbito internacional, portanto, o Brasil deve buscar parcerias para aumentar o desenvolvimento e propor avanços técnicos para esses campos. Além disso, o Brasil ainda tem limites para a sua atuação e precisa consolidar seus interesses dentro dos foros multilaterais por meio da busca por mais parceiros estratégicos.

Deve haver também maior união entre os países vizinhos da América Latina. O clima pacífico na América do Sul é condição importante para favorecer o desenvolvimento. Uma das ferramentas para que isso ocorra é a própria paradiplomacia, em função da proximidade com uma série de países da América do Sul em determinados estados brasileiros. Isso pode ser tido como uma vantagem e permitir que a cooperação ocorra de maneira mais profunda, visando, sobretudo, ao desenvolvimento comum entre as duas partes.

Promover mais desenvolvimento por meio da paradiplomacia seria uma maneira de lidar com problemas mais específicos e pontuais de cada estado, e não necessariamente deve se limitar aos países fronteiriços. Estados como São Paulo e alguns do Nordeste têm feito acordos e aumentado atração de investimentos com outros países, o que tem se

mostrado frutífero. No entanto, deve haver maior governabilidade e talvez uma reforma ou incorporação de emendas que permitam mais flexibilidade na Constituição para que a paradiplomacia possa abrir ainda mais portas.

O Brasil deve se aproveitar de sua posição como sétima economia do mundo e, por meio de organizações como o G-20, promover e fomentar a cooperação e solidariedade para com os países do Sul, em especial os com baixo índice de desenvolvimento. Ou seja, o Brasil deve assumir posição de liderança nos foros multilaterais para buscar o desenvolvimento e a cooperação para os países do Sul. O país deve aproveitar os recursos que já possui e fornecer assistência técnica e humanitária nos lugares necessitados. Deve, também, ampliar sua participação em operações de paz da ONU. Deve pautar suas ações priorizando sempre as relações multilaterais e o respeito às regras das instituições e regimes dos quais faz parte.

Nos fóruns em que está presente, deve buscar sempre maior participação e, por meio da cooperação e ação coletiva, preocupar-se em fortalecê-los, para que beneficiem, de maneira justa, todos os participantes.

Por fim, durante as resoluções de problemas, o país deve se manter coerente ao optar pelas relações multilaterais e não pelo uso da força. Isso garante a reputação do país e poder de barganha e projeta seus valores de preocupação com manutenção da paz, da segurança, respeito aos direitos humanos e justiça social no sistema internacional.

Propostas de Política Externa dentro de Regimes e Instituições Internacionais

- Buscar uma participação ativa dentro da ONU, e deve, em conjunto com outros países do Sul;
- Apropriar-se do contexto histórico para fazer parte da formulação dos novos regimes e das normas internacionais;
- Rege-se pelo multilateralismo²¹.

²¹ Tais propostas foram baseadas na argumentação de Celso Lafer (2001).

Referências

- ANGELL, Norman. *A Grande Ilusão*. Brasília: UnB, 2002.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. "Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions". *World Politics*; Vol. 38, n. 1, 1985.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. "Política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável". In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique A. (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília: UnB, 2002.
- ESTEVES, Paulo. *Instituições Internacionais: segurança, comércio e integração*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.
- GIDDENS, Anthony. *As Consequências da Modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1990.
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- KEOHANE, Robert. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Londres: Routledge, 2002.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. 4. Ed. Upper Saddle River: Longman Publishing Group, 2011.
- KRASNER, Stephen D. "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". In: KRASNER, Stephen D. (org.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- PATTI, Carlo. "Brazil and the nuclear issue in the eyes of the Luís Inácio da Silva government (2003-2010)". *Revista Brasileira de Política Internacional*; 53 (2), 2010.
- PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- RIBEIRO, Wagner. *A Ordem Ambiental Internacional*. São Paulo: Contexto, 2008.
- VIGEVANI, Tullo. "Federalismo e Relações Internacionais: marco jurídico e institucional. Algumas experiências". In: CARVALHO, Maria Izabel V. de; CASTRO E SANTOS, Maria Helena de (org). *O século 21 no Brasil e no mundo*. Bauru: Edusc, 2006, pp. 237-272.

VOGLER, John. "Environmental issues". In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (orgs.). *Globalization of World Politics*. Nova York: Oxford University Press, 2011, pp. 348-360.