



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

Meio ambiente e relações internacionais

André Luis Scantimburgo

Tullo Vigevani

Como citar: SCANTIMBURGO, A. L.; VIGEVA NI, T. Meio ambiente e relações internacionais. *In:* SIMONETTI, M. C. L.(org). **A (in)sustentabilidade do desenvolvimento** – Meio ambiente, agronegócio e movimentos sociais. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.p63-70.
DOI:<https://doi.org/10.36311/2011.978-85-7983-140-9.p63-70>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

MEIO AMBIENTE E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

André Luis Scantimburgo

Tullo Vigevani

O tema da teoria nas relações internacionais é o resultado das experiências da humanidade, surgindo de determinados processos políticos, econômicos e sociais. A teoria tem muito a ver, como é próprio de muitas ciências, com a necessidade de explicar os fatos. Em outros casos trata-se de teorias normativas necessárias às indicações e projeções de concepções de mundo. Tucídides¹ ao relatar a Guerra do Peloponeso (430 a.C.), discutiu questões que até hoje são objetos de reflexão no campo da Teoria Política. Essas questões são resultados de uma determinada condição histórica, configurada por lutas e guerras entre as Cidades Estados Gregas. Como explicar as guerras e como explicar a paz? É esse o sentido original dos estudos sobre Relações Internacionais.

A busca de explicação de fenômenos concretos e específicos levou a tentativas de generalizações. No livro de Robert Keohane e Joseph Nye, a discussão se dá em torno de como se desenvolve a interdependência. No caso, ela se explica a partir dos problemas colocados pelos novos riscos inerentes à guerra com as descobertas, particularmente, ligadas às armas nucleares. As elaborações conceituais que levam a partir de 1980 às formulações chamadas Regimes Internacionais decorrem da necessidade de explicar fenômenos que sempre existiram, mas que ganham nova relevância.

Os regimes e acordos internacionais resultam de inúmeros fatores. Parte deles tem a ver com os riscos da guerra. Estes acordos em verdade sempre

¹ Tucídides: (Atenas, entre 460 a.C. e 455 a.C.), historiador Grego, escreveu a *História da Guerra do Peloponeso*, onde, em oito volumes, ele conta a guerra entre Esparta e Atenas ocorrida no século V a.C.

existiram. Por exemplo, a paz de Westphalia², de 1648, acaba produzindo o embrião do regime internacional que reconhece na soberania o fundamento das relações entre os Estados. A consciência sobre a interdependência dos fenômenos leva a um grande crescimento do debate sobre os regimes. Referem-se a questões de segurança, econômicas, sociais, jurídicas de direitos e crescentemente ganha significado o debate sobre os regimes ambientais.

O reconhecimento da importância do tema ambiental é crescente, mas não totalmente novo. Antes da Conferência das Nações Unidas de Estocolmo de 1972, a primeira global sobre o tema, questões ambientais ou ecológicas foram tratadas. Problemas relativos a navegabilidade de rios e mares são objeto do direito público internacional desde o renascimento e, sobretudo, a partir do século XVII com a obra de Grotius. Regulamentações nacionais e internacionais também podem ser encontradas em séculos passados. Até mesmo na Bíblia e no Alcorão, encontramos elementos que podem ser reinterpretados como regras de proteção ambiental. A Coroa Inglesa, no século XVI, já legislava sobre a proteção das florestas, necessárias à preservação da fauna, objeto de caça da nobreza. Pensando essa discussão nos dias de hoje, podemos citar o Painel Inter-Governamental de Mudanças Climáticas³ (IPCC), que está sendo objeto de grande divulgação.

A partir da Conferência de Estocolmo, do Relatório Brundtland de 1987, da criação do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) em 1988 e, finalmente, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, no Rio de Janeiro, de 1992, desenvolve-se um sistema de regimes internacionais visando a proteção ambiental. A Agenda 21 foi aprovada e trata-se de diretriz que fundamenta decisões de políticas ambientais nacionais e internacionais.

No século XXI, o tema Meio Ambiente volta com grande força no debate internacional, encontrando grande resistência nos EUA, particularmente, na administração de George W. Bush. Também deve ser destacada na discussão de relações internacionais e meio ambiente uma questão fundamental e inerente às relações políticas. Qualquer ação e decisão têm conseqüências no tocante ao poder, nesse caso as relações de poder internacional. Portanto, qualquer decisão a respeito de regimes internacionais ambientais é vista pelos Estados como conseqüência de necessidades objetivas, particularmente, pensando em termos de proteção de futuras gerações, mas também é vista pelo ângulo das implicações sobre as relações de poder. As relações de poder são vistas como atinentes a diferentes aspectos, um deles, muito importante, é o econômico. Isso explica parte das razões pelas quais alguns Estados resistem a normas e regras que podem influenciar o poder nacional, influndo sobre custos empresariais ou de regiões específicas, alterando ou podendo alterar formas

² A paz de Westphalia colocou fim a Guerra dos 30 anos, tendo sido assinada em 24 de Outubro de 1648 após cinco anos de intensas negociações, assinalando importantes transformações no Direito Internacional, nas Relações entre as nações e na Organização Política Européia.

³ IPCC: órgão intergovernamental científico criado pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo United Nations Environment Programme (UNEP).

de poder existentes. A atual relevância de temas ambientais indica o potencial de realização de possíveis novos acordos e suas implicações para o debate a respeito da hegemonia e da justiça no sistema internacional.

O que a discussão de problemas relacionados ao meio ambiente tem a ver com a teoria das Relações Internacionais e a teoria da Interdependência complexa em particular? A questão do meio ambiente participa exatamente desse amplo debate. Problemas relacionados à destruição ambiental e aos riscos que a humanidade vem sofrendo nestas últimas décadas não são conseqüências apenas da má vontade ou da ignorância a respeito do tema. A humanidade encontra ou busca seus novos caminhos, na medida em que as condições para isso são colocadas. Ela não será levada a uma política ambiental protecionista apenas por meio do debate intelectual. Ele é muito importante porque o convencimento e o consenso têm como pressupostos conhecimentos científicos e técnicos. Mesmo que grande parte da população não tenha acesso a eles, a convicção da correção de determinadas medidas é fundamental para a criação de amplos consensos e também para, a partir deles, garantir apoio para medidas que afetam as formas de vida das populações. Tampouco os Estados aderem à preservação ou a políticas ambientais adequadas apenas como conseqüência de acordos ou de tentativas de formulação de um regime internacional.

A questão ambiental não é nova, o fato novo introduzido nas últimas décadas, com relevância para as relações internacionais, a partir da década de 1970, pode ser comparado à questão do controle de armas nucleares, ou seja, o conhecimento científico e as experiências empíricas sugerem que há riscos para a humanidade, se problemas relacionados à proteção ambiental não forem resolvidos. Como foi dito, não poderá haver combate sério e consistente, no que tange à preservação do meio ambiente, se não forem resolvidas e superadas as dúvidas técnicas sobre a questão da proteção e sobre a possibilidade de preservação, sem as medidas que os ecologistas defendem. Este é um problema central. Para os construtivistas, na análise de Relações Internacionais, o problema das percepções e das convicções é extremamente importante. Acreditamos que convencer os governos implica também o convencimento da opinião pública de forma a se obter o consenso internacional desejado. As diferentes interpretações sobre a sustentabilidade de regimes estão ligadas a essas crenças, a convicções éticas e às certezas bem fundamentadas. Esta sustentabilidade poderá evoluir de posições morais ou de idéias científicas para alcançar fundamentos materiais. Por um lado, essas posições e idéias podem condicionar vontades políticas dos governos. Na relação custo benefício pode se considerar vantajosa uma posição protecionista do meio ambiente e de sustentação dos relativos regimes internacionais. Por exemplo, a posição de liderança da União Européia nesse tema não é resultado apenas de convicções, mas também porque considera um instrumento de fortalecimento de sua própria posição internacional, com meios classificados de *soft power* nesse debate. Nele pode enfrentar posições norte americanas, enfraquecer sua força moral no mundo, sem colidir de modo

direto. Em outros termos, a força das idéias e das ações que têm respaldo efetivo e moral em amplos setores terminam por fortalecer o próprio poder de negociação.

Regimes internacionais já existem, mas estão longe de alcançar os êxitos necessários. Alguns tratados e acordos tiveram grande êxito, como o Tratado de Kyoto (1997), mas não produziram os resultados esperados, dada a resistência e não associação aos tratados, por parte de países grandes poluidores, como os EUA. No caso, o governo do Presidente Clinton assinou o Tratado, mas não foi ratificado pelo Senado, a quem compete à aprovação definitiva de tratados internacionais. Esse exemplo é relevante porque mostra que a resistência à proteção em alguns casos origina-se em interesses setoriais com base na sociedade. Outro exemplo, neste sentido, foi a criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) com a proposta de emissão de certificados de crédito de carbono negociáveis no mercado. Sem a pretensão de aprofundar muito a questão, percebe-se que o MDL possibilitou que empresas de países desenvolvidos industrialmente investissem em países menos desenvolvidos para que estes evitassem ou diminuíssem emissões, de modo que os países ricos ficassem com os créditos. Isto permitiu aos Estados a compensação de suas emissões pela compra de créditos de carbono, diminuindo os riscos que alguns setores consideravam altos para suas economias, particularmente, as desenvolvidas industrialmente.

Como dissemos, um elemento fundamental para o desencadeamento da preocupação pela preservação ambiental é a convicção dos povos, das sociedades, das classes e dos Estados, sem a qual, os custos serão extremamente elevados, assim como os riscos para humanidade. A história tem demonstrado que, juntamente com a questão das convicções, é fundamental a evidência dos custos da não proteção. Esse mesmo raciocínio valeu para os problemas da paz e da guerra, para os armamentos, para as vantagens de regimes de proteção de direitos humanos e sociais, etc. Temas de valor universal exigem convicções internacionais, mas também nacionais. Por exemplo, órgãos internacionais sugeriram na década de 1980 políticas de controle da inflação. Em alguns países latino-americanos, dentre eles, Argentina e Brasil, aderiram ao controle apenas no momento em que as sociedades convenceram-se, à custa de graves prejuízos, dos inconvenientes para a totalidade da população. Isto é, a relação custo benefício tornou-se insustentável pelos custos que o processo inflacionário trazia. Esta interpretação vale precisamente para a questão ambiental. Tanto os governos poderosos como os norte americanos, como países em desenvolvimento como a China, a Índia e o Brasil serão levados a aderirem a políticas de proteção ambiental rigorosas quando sentirem que o que consideram os benefícios da destruição são mais graves do que os ganhos possíveis. Trata-se de ações com caráter científico e tecnológico, com conseqüências para a avaliação dos custos econômicos, políticos e sociais.

As convicções devem atingir a população, as camadas populares e as elites. Conseqüentemente, os governos. Estes aderem e cumprem os acordos na medida em que forem alcançados esses pressupostos. No exemplo anterior, os prejuízos reais ou simbólicos da inflação foram tais, que dificilmente qualquer governo terá condições

de permitir o seu retorno. No caso brasileiro, o debate nacional que vem se travando, desde a Constituinte de 1988, sobre a demarcação das reservas indígenas mostra que parte da dificuldade em definir políticas e ações deriva exatamente da falta de um consenso mínimo sobre o tema. O conflito que atinge proporções nacionais sobre a demarcação da reserva Raposa Serra do Sol em Roraima, criada efetivamente em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso e regulamentada no governo de Luís Inácio Lula da Silva demonstra quão importantes, na definição das políticas ambientais, são as convicções e os interesses. O mesmo vale para diversos temas que têm sido objeto da atenção política no Brasil, dentre eles, licenças ambientais, crises do IBAMA e do Ministério do Meio Ambiente, construção de hidroelétricas, etc.

Do ponto de vista internacional, a questão ambiental é apresentada por governos e outras organizações também sob o enfoque do desenvolvimento. Vimos que as razões do governo dos EUA a partir de 2001 diminuir seu interesse pelos regimes internacionais de meio ambiente têm a ver com os interesses internos voltados à preservação de um modelo industrial e econômico fortemente poluidor, em boa medida apoiado sobre o uso de combustíveis fósseis baratos. Por outro lado, o argumento de países como a China e a Índia, no sentido de evitar compromissos de metas redutoras das emissões de CO₂, deriva da convicção de que elas limitariam as possibilidades de seu desenvolvimento. Isso é considerado injusto por governos e por boa parte das sociedades, que se baseiam em argumentos de validade ética, vista a grande pobreza de boa parte de suas populações. No caso de outros países, como o Brasil, argumenta-se não apenas em razão da preservação potencial do desenvolvimento e da necessidade de atenuar as assimetrias entre os países, mas também que os custos da preservação devem ser distribuídos proporcionalmente à riqueza dos países e das populações. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil insiste sobre esse aspecto por considerar que efetivamente viabilizaria políticas ambientais adequadas aos padrões sugeridos pela tecnologia existente. Obviamente, e isso é muito importante no campo das relações internacionais, pois a questão da distribuição dos custos levanta o tema da soberania. Do ponto de vista dos potenciais maiores pagadores, os países ricos, este custo teria que ser equilibrado por maior controle internacional sobre a execução dessas políticas. A natural resistência dos potenciais receptores a qualquer limitação da própria soberania mostra a extrema complexidade do tema.

Assim como estas questões surgem no plano internacional, colocam-se também internamente aos Estados. Este debate é vivido internamente em muitos países, pela sociedade em geral, nos meios de comunicação, em toda parte. A relação entre proteção ambiental e desenvolvimento é extremamente complexa. Um exemplo é a questão das hidroelétricas, certamente necessárias para a continuidade do desenvolvimento, e os riscos de falta de energia. Na falta de elementos definitivos, científicos e tecnológicos, para respostas, o risco de dilaceração em relação ao tema, continua. Trata-se da construção de novos paradigmas, onde o modelo de desenvolvimento atual possa ser questionado sem o retorno idílico a visões fisiocráticas

de economia. Isto é, melhoria das condições de vida e de riqueza da população, sobretudo dos trabalhadores, que não dependa do aumento do consumo energético, de matérias primas, etc. Trata-se de diminuir radicalmente os desperdícios, de todos os pontos de vista, fortalecendo a reciclagem e a reutilização de recursos naturais. Como estamos examinando, os problemas são complexos internamente aos Estados e entre eles. Mudanças de paradigma não são neutras do ponto de vista político, econômico, social e cultural. É justamente esta falta de neutralidade que mobiliza aqueles que se sentem potencialmente prejudicados. Nas relações internacionais, sobretudo os realistas como Kenneth Waltz (2002), consideram extremamente difícil mudar sistemas existentes se essas mudanças implicam deslocamento das relações de poder absoluto e relativo. Particularmente, os realistas acreditam que apenas abalos profundos, como seriam as guerras, poderiam levar à aceitação de novos valores e à mudança de formas consolidadas. No que tange ao meio ambiente, pelos riscos sistêmicos implícitos, é desejável que se alcancem consensos razoáveis, antes que sejamos levados a eles como resultados da ação de forças incontroláveis e indesejadas. Provavelmente seja a questão ambiental um campo com grandes possibilidades de inovação. Exatamente pela razoável compreensão de que não é conveniente esperar por cataclismas para proceder à alteração dos paradigmas, ainda que eles possam efetivamente alterar parcialmente relações de poder existentes.

Tanto nos campos nacionais quanto no internacional, como dissemos, os temas controversos certamente não serão resolvidos apenas partindo de estrutura lógica normativa. Por isso insistimos sobre a importância das convicções sustentadas por argumentos científicos e tecnológicos fortes com arraigamento na sociedade. É também fundamental o equacionamento de interesses da humanidade, dos povos, das pessoas, sendo que cada um tem que se convencer de que o custo da não proteção é maior que o custo da proteção. Esse é o grande problema com o qual nós devemos defrontar. No plano internacional, cabe tornar evidente esse condicionamento do custo. Porém, isso ainda não é suficiente: os Estados agem considerando os riscos de alteração de poder e, sobretudo, como lembrava Aron (2002), acreditando que seu dever fundamental é a própria preservação. Por isso o objetivo central é sempre manter o *status quo*; Carr (1983) dizia que o maior erro nas relações internacionais, referindo-se ao equilíbrio europeu de 1919 a 1939, é justamente a dificuldade dos Estados poderosos e beneficiários dos equilíbrios pré-existentes, sancionados juridicamente, compreenderem as mudanças necessárias. Para o equacionamento dos problemas ambientais, certamente haverá necessidade de alguma mudança de posicionamento no sistema, seja de parte dos mais fortes, mas também dos mais fracos. Seria uma oportunidade para repensar essas mesmas relações. Sem cair no idealismo, não podemos pensar numa alteração radical de poder, mas ao menos numa mudança que preserve um mundo ecologicamente viável para as futuras gerações.

O presidente Luis Inácio Lula da Silva em visita a Índia disse que o Brasil quer prêmio por redução do desmatamento. Pequena parte dessa questão

foi reconhecida pela venda de crédito de carbono, um tema relevante no debate econômico internacional, poderia trazer vantagens financeiras para o Brasil. A questão central colocada por países grandes detentores de território com cobertura vegetal extensa ou por países detentores de territórios ambientalmente preservados, onde a exploração econômica poderia levar a degradação (Canadá, Rússia, Antártida), é a da compensação para essa mesma preservação. Esse tema está longe de ser resolvido ou mesmo encaminhado. Somando as diferentes dificuldades, às quais fizemos referências, torna-se mais compreensível a razão pela qual o debate está longe de um adequado encaminhamento. Insistimos em que não se trata apenas de concepções, de valores, mas há interesses até agora aparentemente inconciliáveis entre os Estados. Notemos que mesmo os países que se apresentam no cenário internacional mais ativos na defesa da preservação e dos regimes internacionais de meio ambiente, não deixam de fazê-lo por considerar essa posição funcional a seus próprios interesses. União Européia e Japão valorizam instrumentos de *soft power*⁴ provavelmente porque encontram neles um meio de fortalecer o próprio poder usando recursos de que dispõe. Certamente a idéia de Joseph Nye (2001) acerca do poder limitado e, sobretudo restrito, pode ser colocada nas questões do meio ambiente. O ativismo nesse sentido deve ser considerado nos seus devidos termos, o de consolidar o prestígio internacional a partir desse tipo de política.

Concluindo, pode-se afirmar, sem sombra de dúvidas, que o tema do meio ambiente é utilizado como um instrumento de poder internacional tanto por aqueles que têm uma política mais agressiva contra a proteção quanto por aqueles que têm uma política mais favorável à preservação ambiental. O balanço dessas questões não pode ser feito apenas do ponto de vista moral, ainda que a moralidade e a ética sejam muito importantes e elas mesmas instrumento de poder. Pode-se dizer que na questão ambiental será preciso inovar. A política sugere a necessidade de encontrar um campo comum, negociar, evitar a luta de todos contra todos, buscando chegar a consensos e a conclusões reciprocamente aceitáveis. Como mostra a história de Kyoto e das negociações dos regimes internacionais de meio ambiente nem isso tem sido possível. Sugeriria esse quadro uma continuidade da situação de anarquia. A novidade maior do tema ambiental, assim como o foi o tema das armas nucleares, é que nesse terreno a permanência da anarquia e dos interesses egoístas poderia levar a prejuízos irreversíveis para todos. Pode ser que o risco desses prejuízos, por meio do próprio debate político e do desenvolvimento dos conhecimentos, possa ser superado. Nesse caso, as próprias relações internacionais estarão devendo um reconhecimento inestimável ao tema meio ambiente e fortalecerá de modo decisivo as teorias normativas nesse campo.

⁴ Soft power (do inglês *poder suave*) é um termo usado na teoria de relações internacionais para descrever a habilidade de um corpo político, como um Estado, para influenciar indiretamente o comportamento ou interesses de outros corpos políticos por meios culturais ou ideológicos. O termo foi usado pela primeira vez pelo professor de Harvard Joseph Nye. Ele desenvolveu o conceito em seu livro de 2004, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*.

REFERÊNCIAS

- ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- CARR, E. H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Ed. UnB, 1983.
- GROTIUS, H. *O direito da guerra e da paz*. Ijuí: Ed. Unijui, 2004.
- KEOHANE R.; NYE J. *Power and interdependence*. New York : Longman, 2001.
- TUCÍDIDES. *Historia da guerra do peloponeso*. Brasília : Ed. da UnB, 1982.
- WALTZ, K. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa : Gradiva, 2002.